

Febrúar 2024



# Borgarstefna

Tillögur starfshóps um mótun  
borgarstefnu

**Útgefandi:**

Innviðaráðuneytið

Borgarstefna

Febrúar 2024

[irn@irn.is](mailto:irn@irn.is)

[www.irn.is](http://www.irn.is)

# Framtíðarsýn

Borgarstefna stuðlar að þróun og eflingu tveggja borgarsvæða á Íslandi. Annars vegar með því að styrkja höfuðborgarhlutverk Reykjavíkur, höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess og hins vegar að festa Akureyri í sessi sem svæðisborg, efla hana sem slíka, hlutverk hennar og áhrifasvæði. Með því er samkeppnishæfni landsins eflað og vexti þjóðarinnar mætt með því að stuðla að fjölbreyttum búsetukostum, fjölgun fjölbreyttra atvinnutækifæra og auknu aðgengi íbúa að þjónustu. Með skipulagi og uppbyggingu innviða er stuðlað að sjálfbærum borgarsamfélögum sem eru eftirsótt til búsetu og atvinnu og skapa umgjörð fyrir efnahagslega drifkrafta og nýsköpun. Allt þetta eflir viðnámsþrótt samfélagsins í heild og gerir því jafnframt betur kleift að takast á við áskoranir á borð við loftslagsbreytingar og náttúruhamfarir og nýta tækifæri sem felast í breyttri samsetningu þjóðarinnar og örum tæknibreytingum.

Með borgarstefnu styðja stjórnvöld við sjálfbæra framþróun borgarsvæðanna þar sem jafnvægi ríkir milli þriggja stoða sjálfbærrar þróunar, hinnar efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu, í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Komið verður á formlegu samstarfi á milli stjórnsýslustiga um áframhaldandi þróun borgarsvæðanna og hvernig megi nýta betur drifkrafta borganna í byggðapróun landsins alls. Með þeim tveimur borgarsvæðum sem skilgreind eru mun áhrifa þessara krafta gæta í stærri hluta nærliggjandi byggða og aðgengi allra landsmanna að þjónustu, verslun, menningu og öðrum gæðum borga eykst. Borgarstefna verður þannig til þess að efla hinar dreifðari byggðir, þrátt fyrir að fólk færi sig í auknum mæli í þéttbýli, og vinnur því með meginstraumum þéttbýlisvæðingar en ekki gegn þeim, því sterk borgarsvæði styrkja nærliggjandi svæði og efla samkeppnishæfni landsins alls.

## Höfuðborgin Reykjavík

Reykjavík er höfuðborg Íslands og miðstöð viðskipta, stjórnsýslu, menntunar og menningar í landinu. Í því felst að þar er aðsetur æðstu stjórnar lýðveldisins, Alþingis, Stjórnarráðsins og Hæstaréttar. Höfuðborgin er megingátt inn í landið fyrir sameiginleg verkefni, alþjóðatengsl, vöruflutninga og fjárfestingar. Sem höfuðborg og fjölmennasta sveitarfélag landsins er Reykjavík leiðandi afl þegar kemur að því að takast á við sameiginleg verkefni á landsvísu. Reykjavík er þannig mikilvægur hluti af byggðastefnu stjórnvalda og leiðandi við þróun og mótun borgarinnar, höfuðborgarsvæðisins og áhrifasvæðis Reykjavíkur. Ríki og borg standi saman að því að efla höfuðborgina og lyfta henni í alþjóðlegri samkeppni borga.

## Áhrifasvæði Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins

Áhrifasvæði Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins markast af Hvítá-Hvítá, þ.e. svæðinu um Suðurnes, austur á Selfoss og norður í Borgarnes. Íbúafjöldi telur um 318 þúsund íbúa eða tæp 82% þjóðarinnar.

Áhrifasvæðið verði eft í alþjóðlegri samkeppni borga sem laðar að sér öflugra fjárfestingu og eftirsóttan mannauð. Þar verði áfram eftirsóknarvert að búa og starfa og svæðið spennandi heim að sækja. Á svæðinu þrífist öflugt atvinnulíf sem einkennist af sköpunarkrafti og framtakssemi. Það skapi grundvöll fyrir frekari atvinnusköpun og búi til spennandi fjárfestingakosti fyrir nýsköpun og tækniþróun. Framúrskarandi

fyrirtæki og fjölbreyttur hópur erlendra sérfræðinga sjái tækifæri í því að setjast að á svæðinu. Svæðið búi áfram við öflugar alþjóðlegar tengingar sem greiðir fyrir fólks- og vöruflutningum.

Við ákvarðanir um skipulag og uppbyggingu innviða verði horft á höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess sem eina heild þegar kemur að atvinnusókn, búsetu og samgöngum innan þess.

## **Svæðisborgin Akureyri**

Akureyri verði skilgreind svæðisborg og hlutverk hennar sem slíkrar mótað áfram í samstarfi ríkis og Akureyrar. Öflug borg skapar atvinnulífi, nýsköpun og fjárfestingum frjótt umhverfi og styður sjálfbæra þróun byggða á Norðurlandi öllu og austur um land. Hún er áhugaverður valkostur til búsetu á Íslandi og styrkir þar með samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðavísu. Í hinu íslenska kerfi þéttbýlisstaða er Akureyri langstærst utan áhrifasvæðis Reykjavíkur og hefur bestar forsendur til að bjóða upp á lífsgæði og tækifæri borgar, bæði í ljósi landfræðilegrar legu en einnig þess borgarhlutverks sem Akureyri hefur þegar gagnvart áhrifasvæði sínu, m.a. á sviði mennta-, menningar-, velferðar- og heilbrigðismála.

Svæðisborgin verði eflað sem drifkraftur í þjónustu og menningarlífi íbúa og nærliggjandi byggða og sérstaða svæðisins nýtt í því skyni. Í ljósi mannfjöldapróunar á Akureyri á sl. árum er aukin sókn forsenda þess að efla borgarsvæðið enn frekar. Í samstarfi ríkis og Akureyrar verða markmið um áframhaldandi vöxt svæðisins mótuð.

## **Áhrifasvæði Akureyrar**

Áhrifasvæði Akureyrar nær um Eyjafjörð og að einhverju marki austur til Húsavíkur og Mývatnssveitar. Íbúafjöldi telur rúmlega 30.000 manns eða um 8% þjóðarinnar. Áhrifasvæði Akureyrar hefur vaxið og þróast með svipuðum hætti og á höfuðborgarsvæðinu, með miklum vexti sveitarfélaga í grennd við Akureyri.

Einkennandi fyrir sterka stöðu Akureyrar og áhrifasvæðis á landsvísu verði fjölbreytt atvinnulíf og öflug þekkingarstarfsemi, sem byggir ekki síst á samspili auðlindanýtingar og þess mannauðs sem svæðið hefur að geyma. Áframhaldandi efling menntunar og þekkingarstarfsemi er forsenda aukinnar samkeppnishæfni sem byggist m.a. á sjálfbærri auðlindanýtingu og eflingu nýsköpunar í atvinnulífi. Svæðið búi við öflugar alþjóðlegar tengingar sem greiða fyrir fólks- og vöruflutningum. Þannig verði sköpuð eftirsóknarverð tækifæri fyrir fólk og fyrirtæki hvaðanæva að til fjárfestinga, atvinnu og búsetu.

Samhliða vinnu við mótun hlutverks Akureyrar sem svæðisborgar verði áhrifasvæði hennar þróað og unnið að eflingu þess og stækkun í samstarfi ríkis, Akureyrar og nærliggjandi sveitarfélaga. Afraksturinn er stærra og öflugra atvinnusvæði, sem er jafnframt samfellt búsetu- og þjónustusvæði. Við ákvarðanir um uppbyggingu innviða verði horft til þess að styðja við þá þróun.

## **Lykilviðfangsefni**

Borgarstefna tekur til eftirfarandi lykilviðfangsefna sem unnið verði að í virku samstarfi ríkis og viðkomandi sveitarfélaga. Þannig verði tryggt að lykilviðfangsefnin stuðli að því að framtíðarsýn stefnunnar verði að veruleika.

### a) Loftslagsmál

Ísland verði í fararbroddi á heimsvísu og sýni gott fordæmi í umhverfis- og loftslagsmálum. Íslensk stjórnvöld hafa sett sér það markmið að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en árið 2040. Til að árangur náist þarf samfélagið allt, ríki, sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklingar, að taka höndum saman. Borgir og borgarsamfélög eru mikilvægir drifkraftar til að ná þessum markmiðum þar sem meginþorri íbúa landsins býr á borgarsvæðunum.

Akureyri og Reykjavík hafa sett fram metnaðarfullar stefnur og aðgerðir í umhverfis- og loftslagsmálum. Það eru mikil tækifæri fólgin í því að þróa og skipuleggja þann vöxt sem stefnt er að á borgarsvæðunum með áherslu á umhverfismál og árangur í loftslagsmálum á grunni þegar samþykktu umhverfis- og loftslagsstefna sveitarfélaganna. Sömuleiðis getur reynsla sveitarfélaganna beggja stutt við vegferð annarra sveitarfélaga í umhverfis- og loftslagsmálum.

Mikilvægt er að stefnur og áætlanir sem ríkið, Akureyri og Reykjavík hafa sett sér í umhverfismálum verði samþættar og unnið verði saman að því að framfylgja þeim. Samtakamáttur getur skipt sköpum til að nýta betur fjármuni og ná árangri hraðar og er samstarf ríkis og borgarsvæðanna forsenda þess að Ísland nái markmiðum sínum í loftslagsmálum.

### b) Móttaka innflytjenda

Vöxtur þjóðarinnar hefur undanfarin ár nánast eingöngu verið borinn uppi af búferlaflutningum erlendra ríkisborgara til landsins og allt bendir til að þannig verði það áfram í nánustu framtíð. Töluverð vaxtartækifæri eru enn fyrir hendi á fjölbreyttum sviðum innlends atvinnulífs, en slíkur vöxtur er háður framboði af sérhæfðri þekkingu, reynslu og mannauði. Svo unnt verði að nýta vaxtartækifærin er nauðsynlegt að fjölga sérfræðingum og sérhæfðu starfsfólki sem starfar hérlendis um þúsundir á næstu árum. Áframhaldandi vöxtur mun því að miklu leyti ráðast af fjölda innflytjenda.

Ríki og borgarsamfélög vinni saman að því að skapa aðlaðandi umhverfi til atvinnuþátttöku og búsetu hérlendis fyrir fjölbreyttan og stækkandi vinnumarkað. Jafnframt er nauðsynlegt að tryggja öflugt samstarf um móttöku og inngildingu þeirra sem hingað flytja og gera ráð fyrir fjölbreytileika í þeim hópi og mismunandi ástæðum fyrir flutningi fólks til landsins. Reykjavík og Akureyri verði miðstöðvar fjölbreyttra atvinnutækifæra, búsetukosta og lífsgæða fyrir öll.

Til að leggja frekari grunn að inngildandi borgarsamfélögum er mikilvægt að efla enn frekar samstarf ríkis og borgarsvæðanna tveggja um málefni innflytjenda. Tilgangurinn er að samþætta og efla þjónustu við fjölbreyttan hóp innflytjenda. Afraksturinn eru borgarsamfélög þar sem öll geta verið virkir þátttakendur, óháð þjóðerni og uppruna.

### c) Innviðir

Öflugir innviðir eru forsenda fyrir þróun borgarsamfélaga og kröftugu atvinnulífi. Áhersla borgarstefnu er á skipulag og uppbyggingu innviða sem stuðla að sjálfbærum borgarsamfélögum sem eru eftirsótt til búsetu og atvinnu og skapi umgjörð fyrir efnahagslega drifkrafta og nýsköpun.

Í skipulagi borgarsvæðanna tveggja verði lögð áhersla á þætti sem eru líklegir til að styrkja alþjóðlega samkeppnishæfni svæðanna með því að nýta styrkleika og sérstöðu þeirra, svo sem hvað varðar aðgengi að mannauði, endurnýjanlegri orku, auðlindum, alþjóðlegum gáttum, stöðugleika, stjórnsýslu og þjónustu. Horft verði til sérkenna og gæða hins byggða umhverfis og öflugra innviða með það að markmiði að tækifæri, líf skjör og búsetuskilyrði séu jöfn sambærilegum borgarsvæðum í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Stöðugur húsnæðismarkaður, góðar almenningssamgöngur innan og milli borgarsvæðanna og innviðir fyrir virka ferðamáta, þ.e. uppbygging greiðra hjóla- og göngustíga, gegna þar lykilhlutverki.

Stefnt er að því að ná stöðugleika á húsnæðismarkaði þar sem fjölbreytt framboð íbúða mæti þörf í jafnvægi við umhverfið. Öllum verði tryggt öruggt húsnæði í blandaðri byggð og húsnæðiskostnaður verði viðráðanlegur. Samgöngur innan og milli borgarsvæða verði greiðar, hagkvæmar og stuðli að jákvæðri og sjálfbærri borgarþróun. Allt stuðlar þetta að sjálfbærum borgarsamfélögum sem aftur er mikilvægur þáttur í að efla samkeppnishæfni þeirra og auka lífsgæði íbúanna.

#### d) Samfélag

Aðdráttarafl borga felst ekki síst í lífsgæðum og öryggi og þeim tækifærum sem almenningur hefur til að njóta fjölbreyttrar þjónustu, menntunar og menningar.

Menntun er lykill að tækifærum til framtíðar og eitt helsta hreyfiafl samfélaga og forsenda velsældar. Mikilvægt er að stutt verði við frekari uppbyggingu háskólasamfélaganna bæði á Akureyri og í Reykjavík. Sömuleiðis er þörf á frekari styrkingu og uppbyggingu fjölbreytts iðnnáms á báðum svæðum. Áfram verði byggðir upp fjölbreyttir búsetu- og atvinnukostir á báðum borgarsvæðum sem henta sérstaklega fyrir námsmenn.

Fjölbreytt menningarstarfsemi styrkir samfélagið og eflir lífsgæði, ásamt því að hafa víðtæk afleidd áhrif í efnahagslegu tilliti. Fjölbreytni menntunar og menningarlífs er forsenda fyrir samkeppnishæfum borgarsvæðum. Veigamikilið atriði er að tryggja að áfram verði öflugt menningarstarf á báðum svæðum í því skyni að auka aðgengi íbúa landsins að menningu, án tillits til búsetu.

Einn af grunnþjónustupáttum samfélagsins er heilbrigðisþjónusta og hefur hún mest byggst upp í þéttbýli, í Reykjavík og á Akureyri. Í Reykjavík er að rísa stærri Landspítali sem mun bjóða betri þjónustu við landsmenn. Við mótnun nýrrar svæðisborgar á Akureyri þarf að efla enn frekar rekstur Sjúkrahússins á Akureyri til að styrkja þjónustu á borgarsvæði Akureyrar.

Brýnt er að hér sé öruggt samfélag þar sem tækifæri eru jöfn og öflugt net grípur þau sem ná ekki fótfestu í samfélaginu af einhverjum sökum. Samstarf þarf að eiga sér stað milli borga og ríkis um hvernig leyst verði úr þeim félagslegu vandamálum sem um ræðir og leggjast hvað þyngst á þessi tvö sveitarfélög. Í ljósi þess hlutverks sem Reykjavík og Akureyri hafa nú þegar á þessu sviði, geta þau jafnframt orðið leiðandi hvað varðar nýsköpun og tækni í málefnum sem tengjast velferð íbúanna og eru til þess fallin að auka lífsgæði þeirra. Mikilvægt er að horfa til þess að kostnaðardreifing sveitarfélaga vegna þessa verði jöfnuð.

#### e) Atvinnulíf, fjárfestingar og nýsköpun

Borgarsvæðin eru gangverkið í efnahagsþróun landsins og byggjast á því að á þeim báðum blómstri öflugt og fjölbreytt atvinnulíf í sátt við samfélag og náttúru. Með samvinnu ríkis, borgarsvæðanna og atvinnulífs er stuðlað að eflingu alþjóðlegrar samkeppnishæfni svæðanna og þar með landsins alls. Þannig verði Ísland áfram eftirsóknarverður staður fyrir fleiri ný störf og atvinnugreinar sem byggjast á rannsóknum, þróun, nýsköpun og hugviti. Svæðin laði að sér alþjóðlega fjárfestingu og þekkingu. Framúrskarandi fyrirtæki í örum vexti, bæði innlend og alþjóðleg, komi upp starfsstöðvum innan borgarsvæðanna.

Samfélag og innviðir á borgarsvæðunum stuðli að stöðugum vinnumarkaði, skapi frjóan jarðveg fyrir nýsköpun og leggi grunn að frekari vexti. Samstarf menntakerfisins og atvinnulífsins tryggi að menntun þróist í takt við samfélagið og þarfir vinnumarkaðarins. Afleiðing þess er að hæft vinnuafli sem býr yfir fjölbreyttri þekkingu og reynslu starfar innan borgarsvæðanna. Því til viðbótar starfi fjölmargir erlendir sérfræðingar á svæðunum til lengri og skemmri tíma.

### Stefnan í framkvæmd

Til að hrinda borgarstefnu í framkvæmd verði inntak hennar þróað þannig að þær áherslur sem hér eru settar fram leiði til beinna skilgreindra aðgerða eða samþættingar við aðgerðir í fyrirbyggjandi áætlunum hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga, og þannig stutt við að markmiðum þeirra verði náð.

Eftirfarandi eru dæmi um aðgerðir sem eru til þess fallnar að hrinda stefnunni í framkvæmd:

- a) Komið verði á samstarfsvettvangi ríkisins og borgarsvæðanna sem stuðli að því að markmiðum borgarstefnu í einstökum málaflokkum verði náð, m.a. með því að vinna tillögu að fimm ára aðgerðaáætlun sem lögð verði fyrir ráðherra og Alþingi til afgreiðslu.
- b) Unnar verði þróunaráætlanir til ársins 2050 fyrir bæði borgarsvæði í samvinnu við landshlutasamtök og sveitarfélög, að viðhöfðu viðtæku samráði. Áætlanirnar verði byggðar á stöðumati, gögnum og greiningu og leggi einnig fram sviðsmyndir um mögulega þróun, vöxt og brýnustu viðfangsefni varðandi stefnumörkun og markmið fyrir svæðin í heild.
- c) Í samstarfi háskóla á báðum svæðum verði unnið að eflingu þekkingar á borgarfræðum með rannsóknum sem setji íslenskan veruleika í alþjóðlegt samhengi og skapi grundvöll stefnumótunar.
- d) Íslandsstofu, í samráði við ríki og borgarsvæði, verði falið að móta áætlun um hvernig laða megi að erlendar fjárfestingar á borgarsvæðin og koma borgunum inn á alþjóðlega samkeppnishæfnislista ásamt því að fylgjast með frammistöðu þeirra þar.
- e) Settur verði á fót formlegur samráðsvettvangur ríkis og borgarsvæðanna tveggja um málefni innflytjenda í þeim tilgangi að samþætta og efla þjónustu við þennan fjölbreytta hóp og eiga í samráði um málaflokkinn í heild.

# Greinargerð - Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Stöðumat og forsendur borgarstefnu .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Mótun borgarstefnu í sögulegu samhengi .....</b>	<b>16</b>
<b>4. Gerð borgarstefnu og samráð .....</b>	<b>18</b>
4.1 Viðmið OECD við mótun borgarstefnu .....	19
4.2 Alþjóðlegur samanburður .....	22
4.3 Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna .....	25
<b>5. Framtíðarsýn og áhrif .....</b>	<b>27</b>
5.1 Reykjavík og áhrifasvæði .....	28
5.2 Akureyri og áhrifasvæði .....	30
5.3 Áhrif á íslenskt samfélag .....	32
<b>6. Lykilviðfangsefni .....</b>	<b>33</b>
6.1 Framúrskarandi í loftslagsmálum .....	33
6.2 Móttaka innflytjenda .....	34
<b>6.3 Innviðir .....</b>	<b>37</b>
6.4 Samfélag .....	39
6.5 Atvinnulíf, fjárfestingar og nýsköpun .....	43
<b>Ítarefni .....</b>	<b>48</b>



# 1. Inngangur

Í júní 2022 samþykkti Alþingi einróma stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 og aðgerðaáætlun til fimm ára. Ein af áherslum áætlunarinnar er að styrkleikar einstakra svæða verði greindir, unnið með þá og gætt að samspili þéttbýlis og dreifbýlis í þeim tilgangi að byggja upp fjölbreytt sjálfbær byggðarlög. Þessi áhersla felur m.a. í sér að móta stefnu þar sem hlutverk Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins annars vegar og Akureyrarsvæðisins hins vegar í byggðaðróun í landinu verði skilgreind. Aðgerð *C.4 Borgarstefna* í aðgerðaáætlun byggist á þessari áherslu en skilgreint markmið hennar er að stærstu þéttbýlissvæði landsins, Reykjavík og Akureyri, verði eflað og samkeppnishæfni þeirra og hlutverk í byggðaðróun landsins styrkt. Mótaðar verði stefnur sem annars vegar skilgreini hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðli að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og hins vegar hlutverk og uppbyggingu Akureyrar sem svæðisborgar sem geti boðið upp á aukna fjölbreytni í þjónustu, menningu og atvinnutækifærum. Við vinnuna verði viðmið OECD um mótun og inntak borgarstefnu lögð til grundvallar eftir því sem við á, sem og vinna starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar og vinna starfshóps um mótun höfuðborgarstefnu. Stefna um svæðisbundið hlutverk Akureyrar er jafnframt ein af aðgerðunum í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá því í nóvember 2021.

Með borgarstefnu er stuðlað að þróun og eflingu tveggja borgarsvæða á Íslandi. Í því felst annars vegar að styrkja höfuðborgarhlutverk Reykjavíkur, höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess. Hins vegar að festa Akureyri í sessi sem svæðisborg og skilgreina og efla hlutverk hennar og áhrifasvæði. Markmið borgarstefnu er að styðja við þróun borgarsvæða á Íslandi, efla hagsæld og velferð í landinu ásamt því að stuðla að því að hér verði áfram eftirsóknarvert að búa. Um 90% þjóðarinnar býr á áhrifasvæðum borganna tveggja en sterk borgarsvæði geta aukið lífsgæði landsmanna allra og því mikið undir að vel takist til.

Markmið borgarstefnu er að styrkja stöðu Íslands í harðnandi alþjóðlegri samkeppni um fólk og fyrirtæki og stuðla að samspili þéttbýlis og dreifbýlis til uppbyggingar sjálfbærra byggðarlaga. Með því að styrkja stærstu þéttbýlissvæðin er stuðlað að jafnari dreifingu byggðar í landinu og búseta á áhrifasvæði borganna eflað. Þannig styrkjast búsetukostir og lífsgæði á áhrifasvæðinu öllu um leið og val um ólík borgarsvæði styrkir alþjóðlega samkeppnishæfni landsins. Áframhaldandi þróun borgarsvæðanna byggð á samstarfi á milli stjórnsýslustiga mun styrkja bæði svæðin. Borgarstefna á

vettvangi ríkisins styður við stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga á borgarsvæðunum til að tryggja að allir aðilar róí í sömu átt.

Borgarstefna fjallar um helstu þætti í þróun borgarsvæðanna tveggja frá sjónarhóli stjórnvalda með áherslu á umhverfismál, innviði sem mæti þörfum samfélagsins og bætt lífsgæði íbúa og landsmanna allra. Með borgarstefnu er stuðlað að því að efla langtímahugsun og auka samhæfingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þessum sviðum með heildarhagsmuni íbúa landsins að leiðarljósi.

## 2. Stöðumat og forsendur borgarstefnu

Í gegnum söguna hafa borgir og bæir gegnt mikilvægu hlutverki sem miðstöðvar verslunar og viðskipta, menningar og sem valdamiðstöðvar. Lengst af þjó þó aðeins lítill hluti heildarmannfjöldans þar en meginþorri manna bjó í dreifbýli. Það er ekki fyrr en með iðnbyltingunni á nítjándu öld, sem fól m.a. í sér samþjöppun efnahagsstarfseminnar, betri næringu og meira hreinlæti ásamt framförum í heilsugæslu, sem kaflaskil urðu. Síðan þá hefur fjöldi þeirra sem búa í borgum vaxið gríðarlega, bæði í beinum tölum og hlutfallslega af mannfjöldanum.<sup>1</sup> Samkvæmt OECD býr nú um helmingur íbúa aðildarríkjanna í borgum, rúmlega fjórðungur í bæjum og þorpum og tæplega fjórðungur í dreifbýli. Þessi hlutföll eru þó ólík á milli aðildarríkjanna, allt frá því að yfir 60% íbúanna búi í borgum og niður í það að þetta hlutfall sé undir 20%. Það sem af er þessari öld hefur þessi þróun frekar verið að styrkjast þar sem stærri borgirnar vaxa hraðar en önnur svæði og er Ísland nefnt sem eitt þeirra landa þar sem þessi þróun hefur verið mjög sterk.<sup>2</sup> Ekki sér fyrir endann á þessari þróun og hafa Sameinuðu þjóðirnar spáð því að 70% mannfólks muni eiga heima í þéttbýli árið 2050. Ýmsir þættir drífa þessa þróun áfram á heimsvísu. Í því samhengi má meðal annars nefna alþjóðavæðingu, þróun atvinnumarkaðar, tækniframfarir, uppbyggingu innviða, aðgengi að mennta- og menningarstofnunum og aukið aðgengi að þjónustu. Fólk hefur flust í þéttbýli vegna þeirra lífsgæða og tækifæra sem þar skapast.

Þróunin hér á landi hefur í meginatriðum verið lík þeirri sem hefur átt sér stað í þeim löndum sem gengið hafa í gegnum umbreytingu framleiðsluhátta með iðnbyltingunni og síðar þá auknu tæknivæðingu og þróun þjónustuhagkerfisins sem fylgdi í kjölfarið. Þannig myndaðist varla í landinu eiginlegt þéttbýlissamfélag fyrr en með iðnaðarstarfsemi Innréttinganna um miðja átjándu öld og svo flutningi helstu stofnana landsins til Reykjavíkur á nítjándu öld. Sívaxandi sjávarútvegur (iðnbyltingin á Íslandi) ásamt verslun og þjónustu gegndu svo lykilhlutverki í vexti borgarinnar og raunar annarra þéttbýlisstaða langt fram á tuttugustu öld.<sup>3</sup> Þessi samfélagsumbreyting birtist einnig í því að undir lok nítjándu aldar bjuggu um 85% þjóðarinnar í dreifbýli en árið 2022 var

<sup>1</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/brief-history-urbanization-geoffrey-batzel/>

<sup>2</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/14108660-en.pdf?expires=1702389304&id=id&accname=guest&checksum=E14F0B77D70973BEB6A6D77EC88094E0F>

<sup>3</sup> Byggðafesta og búferlaf lutningar – bls. 30.

Þetta hlutfall komið niður í 4%. Á sama tímabili jókst hlutdeild höfuðborgarsvæðisins úr 8% í 64% af íbúafjölda landsins og hlutdeild Akureyrarsvæðisins fór úr 1% í 6%.<sup>4</sup> Þessar tölur endurspeglar ákveðið einkenni á þróuninni hérlandis sem vísar nokkuð frá því sem við sjáum víðast hvar annars staðar. Það er sú yfirburðastaða sem höfuðborgarsvæðið hefur gagnvart öðrum byggðarlögum og byggð í landinu. Til samanburðar má geta þess að um 36% íbúa Danmerkur búa á Kaupmannahafnarsvæðinu, um 30% íbúa Noregs á Oslóarsvæðinu og 26% íbúa Finnlands á Helsinkisvæðinu. Ástæður þessa hafa einkum verið taldar þær að vegna fámennis í landinu hafi ekki verið forsendur fyrir myndun nema eins borgarsvæðis.<sup>5</sup> Ef horft er til alþjóðlegra skilgreininga á borgarsvæðum má það til sanns vegar færa og þannig hefur þessi þróun skapað íslensku samfélagi tækifæri í alþjóðlegu samhengi sem síður hefði orðið hefði þróunin verið með öðrum hætti.

Íbúafjöldi höfuðborgarsvæðisins er nú tæplega 254 þús. sem skilar því í flokk meðalstórra þéttbýlisvæða samkvæmt skilgreiningu OECD með íbúafjölda á bilinu 200.000-500.000. Svæðið er eitt samliggjandi þéttbýli (e. contiguous urban cluster). Sé horft til þess áhrifsvæðis sem skilgreint hefur verið sem Hvítá-Hvítá-svæðið fer íbúafjöldinn upp í tæp 318 þús. en það svæði myndar hið virka áhrifsvæði samtengdra en aðskilinna þéttbýliskjarna (e. connections of non-contiguous cores belonging to the same functional area) höfuðborgarsvæðisins. Við skilgreiningu slíkra svæða er miðað við að a.m.k. 15% íbúa einstakra hluta þess (þéttbýliskjarna eða sveitarfélags) sæki vinnu í annan kjarna eða sveitarfélag á svæðinu. Sama hlutfall er skilgreiningaratriði hvað varðar sameiginlegt vinnusóknarsvæði (e. working catchment area) meginkjarnans, hér höfuðborgarsvæðisins, nema að þá er miðað við hlutfall starfandi.<sup>6</sup>

Þó ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um atvinnusókn frá einstökum þéttbýlisstöðum og/eða sveitarfélögum á svæðinu til höfuðborgarsvæðisins hafa verið gerðar greiningar sem gefa ákveðnar vísbendingar. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu létu vinna greiningu á atvinnusókn af áhrifsvæðinu til höfuðborgarsvæðisins á grundvelli útgefna launamiða.<sup>7</sup> Greiningin tekur til árána 2005-2012 og í stuttu máli má segja að vægi

---

<sup>4</sup> Akureyrarsvæðið er hér skilgreint eins og í Grænbók um byggðamál, þ.e. sveitarfélögin Akureyrarbær, Hörgársveit, Eyjafjarðarsveit og Svalbarðsstrandarhreppur.

<sup>5</sup> Sjá t.d. Axel Hall o.fl. (2002), Valdimar Kristinsson (1963).

<sup>6</sup> <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>

<sup>7</sup> Mikilvægt er að gera þann fyrirvara að fjöldi útgefna launamiða segir ekkert til um tekjur og þar með ekki hversu stórs hluta þeirra er aflað með vinnu til höfuðborgarsvæðisins. Einnig veldur það skekkju í þeim tilfellum sem launagreiðandi er með starfsemi á fleiri stöðum en heimilisfang aðalstöðva ræður staðfangi útgefna launamiða.

höfuðborgarsvæðisins í atvinnusókn á áhrifasvæðinu hafi verið verulegt. Nokkur munur var þó á milli svæða en atvinnusókn frá Suðurnesjum til höfuðborgarsvæðisins sveiflaðist frá 40% og upp í ríflega 50%, á Suðurlandi frá tæplega 40% og upp í 46% og á Vesturlandi frá 36% til 45%.<sup>8</sup>

Sé horft til þess að hlutfall starfandi á íslenskum vinnumarkaði utan höfuðborgarsvæðisins hefur verið um 76% af mannfjölda á vinnualdri (16-74 ára)<sup>9</sup> virðist þessi atvinnusókn fullnægja þeim skilyrðum að svæðið allt geti talist tilheyra sama virka svæðinu. Þó þarf að hafa í huga að ekki er beint samband á milli fjölda útgefinna launamiða og fjárhæða greiddra launa. Æskilegt væri að vinna sambærilega greiningu aftur til að fá mynd af stöðunni í dag og þá fyrir bæði borgarsvæðin.

Í þjónustukönnun Byggðastofnunar sem gerð var 2018 sögðust 17% af þeim sem svöruðu á Suðurnesjum og voru í vinnu sækja hana til höfuðborgarsvæðisins, hlutfallið á áhrifasvæðinu á Vesturlandi var 18% og á áhrifasvæðinu á Suðurlandi var það 19%.<sup>10</sup> Miðað við að 76% fólks á vinnualdri sé starfandi jafngildir þetta 9,4% atvinnusókn af Suðurnesjunum, 9,6% af áhrifasvæðinu á Vesturlandi og 10,2% af áhrifasvæðinu á Suðurlandi. Það vantar því nokkuð upp á að svæðið nái þeim viðmiðum sem um var getið hér að framan til að geta talist virkt áhrifasvæði höfuðborgarsvæðisins og tilheyra vinnusóknarsvæði þess. Atvinnusóknin er þó talsverð og ef til viðbótar er horft til þjónustusóknar af svæðinu er ljóst að höfuðborgarsvæðið gegnir mikilvægu hlutverki í daglegu lífi íbúanna á öllu þessu svæði. Þannig sóttu íbúar Suðurnesja rúmlega 28% þeirrar þjónustu sem um var spurt í þjónustukönnun Byggðastofnunar 2018 til höfuðborgarsvæðisins.<sup>11</sup> Sambærilegar tölur fyrir áhrifasvæðið á Vesturlandi eru 27,2- 30,7%<sup>12</sup> og á Suðurlandi 19,6-36,0%.<sup>13</sup>

Þó vöxtur Akureyrar og næsta nágrennis hafi að sönnu ekki verið jafnmikill og höfuðborgarsvæðisins hefur hann þó verið nokkuð jafn og mikill í íslensku samhengi og verið talinn skýrasta dæmið um þéttbýlisvæðingu utan áhrifasvæðis Reykjavíkur (höfuðborgarsvæðisins).<sup>14</sup> Þetta er í samræmi við

<sup>8</sup> SSH (2014) <https://dokumen.tips/download/link/vinnustadir-og-ibuar-hverjir-vinna-hvar.html>

<sup>9</sup> [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_vinnumarkadur\\_\\_vinnumarkadsrannsokn\\_\\_3\\_arstol\\_ur/VIN00911.px/table/tableViewLayout2/](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__vinnumarkadur__vinnumarkadsrannsokn__3_arstol_ur/VIN00911.px/table/tableViewLayout2/) Hagstofan skilgreinir atvinnuþátttöku sem hlutfall vinnuafis af heildarmannfjölda á aldrinum 16-74 ára (vinnualdur) og vinnuaflið eru þau sem eru starfandi eða atvinnulaus á því aldursbili. Starfandi eru svo þau sem eru í vinnu.

<sup>10</sup> Áhrifasvæðið er hér skilgreint sem öll póstnúmer á Suðurnesjum, póstnúmerin 300, 301 og 310 á Vesturlandi og póstnúmerin 800, 801, 810, 815, 816, 820 og 825 á Suðurlandi.

<sup>11</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/1-sudurnes-loka.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/2-vesturland-loka.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/3-sudurland-loka.pdf>

<sup>14</sup> Sjá t.d. Byggðafesta og búferlaflutningar – bls. 41.

þróun erlendis þar sem stærri borgarsvæðin hafa tilhneigingu til að vaxa meira en þau smærri.<sup>15</sup>

Íbúafjöldi Akureyrar og aðliggjandi sveitarfélaga<sup>16</sup> er í dag tæplega 23 þúsund sem þýðir að svæðið er það langfjölmennasta á landinu fyrir utan áhrifasvæði Reykjavíkur (höfuðborgarsvæðisins) og því nærtækast að efla það sé vilji til þess að beina þróuninni í átt að fjölkjarna borgarþróun (e. polycentric urban development), í stað þeirrar einkjarna borgarþróunar (e. monocentric urban development) sem einkennt hefur þróunina hér á landi hingað til. Líkt og á höfuðborgarsvæðinu hefur vöxtur aðliggjandi sveitarfélaga Akureyrar verið hluti sameiginlegrar þéttbýlisþróunar. Þannig fjölgaði íbúum Hörgársveitar, Eyjafjarðarsveitar og Svalbarðsstrandarhrepps um 27% á árunum 2001-2023 sem er nákvæmlega sama hlutfallsfjölgun og varð á Akureyri á sama árabili. Frá 2013 hefur íbúum Akureyrar fjölgað um 11% á meðan íbúum hinna þriggja aðliggjandi sveitarfélaga hefur fjölgað um 22%. Er þetta í takt við það sem hefur gerst á höfuðborgarsvæðinu þar sem hlutfallsleg fjölgun hefur verið meiri í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur en borginni sjálfri.

Í áðurnefndri þjónustukönnun Bygðastofnunar 2018 kom fram svipuð mynd af nágrannabyggðum Akureyrar og birtist gagnvart atvinnusókn á áhrifasvæði höfuðborgarsvæðisins. Ef svæðið frá Dalvík um Eyjafjörð til Grenivíkur og austur í Fnjóskadal er skoðað sögðust tæp 22% af þeim sem svöruðu og voru starfandi sækja vinnu til Akureyrar. Út frá hlutfalli starfandi af mannfjölda á vinnualdri þýðir það atvinnusókn sem nemur 11,9% af heildarmannfjölda og er svæðið því nálægt því að skilgreinast sem virkt áhrifasvæði Akureyrar samkvæmt viðmiðum OECD sem greint var frá hér að framan. Atvinnusókn utan þessa svæðis til Akureyrar mældist hins vegar hverfandi. Sé hins vegar horft til þjónustusóknar kemur fram nokkuð önnur mynd sem sýnir mikilvægt þjónustuhlutverk Akureyrar langt út fyrir virkt atvinnusóknarsvæði hennar. Þannig sögðust 46% svarenda í Dalvíkurbyggð sækja þá þjónustu sem um var spurt í þjónustukönnuninni til Akureyrar. Þetta hlutfall var 28% í Fjallabyggð, 45% í núverandi Þingeyjarsveit, um 11% á Húsavík en rúm 24% í öðrum hlutum Norðurlands. Langhæst var svo hlutfallið í þeim byggðum sem næst Akureyri liggja, þar sem 84% sögðust sækja viðkomandi þjónustu þangað.<sup>17</sup> Sambærileg könnun var gerð á Norðurlandi vestra 2016 og þar birtist allt önnur mynd þar sem einungis 3-13% svarenda sögðust sækja þá þjónustu sem um var spurt til

<sup>15</sup> Sjá t.d. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/967a3098-en/index.html?itemId=/content/component/967a3098-en> og [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf)

<sup>16</sup> Sveitarfélögin Hörgársveit, Eyjafjarðarsveit og Svalbarðsstrandarhreppur.

<sup>17</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/6-nordurland-eystra-loka.pdf>

Akureyrar. Mest var hún úr dreifbýli í Skagafirði og Austur-Húnavatnssýslu en minnst úr Húnaþingi vestra.<sup>18</sup>

Vegna fjölþættrar þjónustu, menningarstarfsemi og þeirra grunninnviða sem þegar eru til staðar, s.s. háskóla, sérgreinasjúkrahúss og millilandaflugs, hefur Akureyri forsendur til þess að stækka og þróast í að verða borgarsamfélag. Það myndi hafa bein áhrif á lífsgæði íbúanna en einnig þeirra sem búa á þjónustusóknarsvæði hennar, sem skilgreina má um Eyjafjörð frá Siglufirði í vestri og allt austur til Húsavíkur og Mývatnssveitar. Á svæðinu búa um 31 þús. manns og innan þess eru nokkuð góðar láglendissamgöngur sem styðja við virkni þess og stækkun.<sup>19</sup> Frekari stækkun þjónustusóknarsvæðisins, og þá einkum til vesturs, gerir kröfur um bættar vegasamgöngur milli Eyjafjarðar og Skagafjarðar.

Með það í huga að fólk er að færa sig í auknum mæli í borgir og á borgarsvæði verður æ mikilvægara að nýta þá krafta sem þar verða til. Í mörgum af þeim löndum sem við berum okkur saman við hefur verið mótuð borgarstefna þar sem stjórnvöld marka stefnu um uppbyggingu og þróun borgarsvæða til að nýta betur kraft þeirra, efla samkeppnishæfni og laða að fólk og fyrirtæki.

---

<sup>18</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun-2016.pdf>

<sup>19</sup> Sjá umfjöllun í [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf)

### 3. Mótun borgarstefnu í sögulegu samhengi

Í janúar 2011 var Sóknaráætlunin *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag: þekking, sjálfbærni og velferð* birt á vef forsætisráðuneytisins. Áætlunin er stefnumarkandi skjal um öflugra atvinnulíf og samfélag en þar er fjallað um einstök verkefni sem eru til þess fallin að fylgja eftir stefnumörkun og atvinnustefnu stjórnvalda. Meðal þeirra verkefna sem þar eru lögð til er mótun höfuðborgarstefnu. Í verkefnislýsingunni segir að „í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu verði mótuð borgarstefna“. Þar kemur fram að stefnan átti að „ná til hlutverks Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins sem heildar, tækifæra sem þar felast, umgjörðar atvinnulífs og mannlífs, umhverfismála, þróunar innviða, íbúalýðræðis og stjórnkerfis, veikleika sem vinna þarf gegn og styrkleika sem byggja má á auk þess að skilgreina skyldur höfuðborgarinnar við landið í heild“.<sup>20</sup>

Í Sóknaráætlun Norðurlands eystra 2020-2024 sem unnin var á árinu 2019 er skilgreining Akureyrar sem borgarsvæðis ein af innviðaaðgerðum áætlunarinnar og því hluti sameiginlegrar stefnu sveitarfélaganna í landshlutanum. Í framhaldinu skilgreindu Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE) það sem eitt af áhersluverkefnum ársins 2020 að móta borgarstefnu fyrir Akureyri og skilgreina svæðisbundið hlutverk hennar. Var Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri fengin til að vinna verkefnið en ákveðið var að sameina það vinnu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem skipaður var síðar sama ár.

Starfshópur samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, sem skipaður var í október 2020, var falið það verkefni að skilgreina svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem þéttbýliskjarna á landsbyggðinni. Afrakstur vinnu starfshópsins birtist í skýrslunni *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar*<sup>21</sup> sem hópurinn afhenti ráðherra í september 2021. Aðaltillaga starfshópsins var að Akureyri, með bakland í nærliggjandi svæði, yrði í byggðastefnu stjórnvalda flokkuð sem svæðisborg með skilgreinda ábyrgð og skyldur sem þjóni íbúum og atvinnulífi í landshlutanum og eftir atvikum á landsvísu.

<sup>20</sup> Forsætisráðuneytið, 2011.

<sup>21</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf)



Í maí 2021 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp á grundvelli aðgerðar um mótun höfuðborgarstefnu í stefnumótandi byggðaaætlun 2018-2024. Hlutverk starfshópsins var að móta stefnu sem skilgreindi hlutverk Reykjavíkurborgar sem höfuðborgar allra landsmanna, réttindi og skyldur borgarinnar sem höfuðborgar Íslands og stuðlaði að aukinni samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og landsins alls. Við mótun byggðaaætlunar 2022-2036 var tekin ákvörðun um að breyta áherslunni frá því að móta höfuðborgarstefnu í að móta borgarstefnu sem annars vegar skilgreindi hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðli að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og hins vegar hlutverk og uppbyggingu Akureyrar sem svæðisborgar sem geti boðið upp á aukna fjölbreytni í þjónustu, menningu og atvinnutækifærum. Við mótun borgarstefnu hefur því vinna beggja starfshópa, annars vegar starfshóps um mótun höfuðborgarstefnu og hins vegar starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar, verið höfð til hliðsjónar.

## 4. Gerð borgarstefnu og samráð

Í október 2022 skipaði innviðaráðherra starfshóp um mótun borgarstefnu á grundvelli aðgerðar *C.4 Borgarstefna* í byggðaáætlun 2022-2036. Starfshópurinn skipuðu Ingvar Sverrisson, framkvæmdastjóri Aton.JL og formaður hópsins, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, framkvæmdastjóri Samtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Ásthildur Sturludóttir, bæjarstjóri á Akureyri, Dagur B. Eggertsson, borgarstjóri í Reykjavík, Gunnar Már Gunnarsson, bæjarfulltrúi á Akureyri, Hildur Björnsdóttir, borgarfulltrúi í Reykjavík, og Páll Björgvin Guðmundsson, framkvæmdastjóri Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Með hópnum störfuðu Jóhanna Sigurjónsdóttir, sérfræðingur í innviðaráðuneytinu, Ásdís Sigurbergisdóttir, ráðgjafi hjá Aton.JL, og Reinhard Reynisson, sérfræðingur á þróunarsviði Bygðastofnunar. Óli Örn Eiríksson, teymisstjóri atvinnu- og borgarþróunarteymis hjá Reykjavíkurborg, og Hulda Sif Hermannsdóttir, aðstoðarmaður bæjarstjóra á Akureyri, störfuðu með og sóttu fundi starfshópsins í fjarveru borgarstjóra og bæjarstjóra.

Starfshópurinn hóf formlega störf í desember 2022 en þá var greining og gagnaöflun þegar hafin. Hópurinn fundaði reglulega á tímabilinu í Reykjavík, á Akureyri og á fjarfundum þar sem meginlínur voru lagðar fyrir áherslur, uppbyggingu og innihald borgarstefnu. Rétt er að minna á að starfshópnum var falið að móta stefnu en ekki sérstaka aðgerðaáætlun, en þó eru hér settar fram tillögur að aðgerðum og leiðum til samþættingar við aðgerðir í fyrirliggjandi stefnum og áætlunum hins opinbera. Með það að markmiði að tryggja breitt eignarhald á stefnunni og að sem flest sjónarmið kæmu fram lagði starfshópurinn mikla áherslu á samráð í allri sinni vinnu og samhæfingu við aðrar fyrirliggjandi stefnur og áætlanir ríkis og sveitarfélaga. Meðal annars var leitað samráðs við fjölda sérfræðinga hjá ríki, sveitarfélögum og landshlutasamtökum til að samþætta áherslur þessara aðila í þeim málaflokkum sem lykilviðfangsefni borgarstefnu snúa að. Sömuleiðis miðaði samráð að því að kortleggja áskoranir og tækifæri sem til staðar eru á hvoru svæði svo fjalla mætti um þær á vettvangi starfshópsins og gera þeim skil í borgarstefnu. Í því skyni fékk hópurinn m.a. kynningar frá fulltrúum atvinnulífs, menningar o.fl. hagaðilum á hvoru svæði. Þá átti starfshópurinn fundi með fulltrúum OECD og Nordregio til að afla gagna um borgarstefnur annarra ríkja og máta viðmið OECD um borgarstefnu við vinnu hópsins. Starfshópurinn hefur einnig skipulagt víðtækara samráð við hagaðila, m.a. með opnum kynningarfundum á báðum svæðum og birtingu þessa umræðuskjals í samráðsgátt stjórnvalda. Fjallað verður ítarlega um samráðið að því loknu.

## 4.1 Viðmið OECD við mótun borgarstefnu

Íslensk stjórnvöld taka virkan þátt í stefnumörkun Efnahags- og framfarastofnunar OECD á sviði byggðapróunar. OECD hefur lagt áherslu á að ríki móti sér sérstaka borgarstefnu (e. National Urban Policy) sem stuðli að sjálfbærum vexti borga og borgarsvæða og aukinni skilvirkni sem lið í að efla samkeppnishæfni viðkomandi svæða og þar með landa. Enn fremur er á sviði svæðisbundinnar þróunar lögð áhersla á bætt búsetugæði hvort sem er í borgum, bæjum eða dreifbýli og að svæðin hvert um sig fái nýtt tækifæri sín og stuðli þannig að sem öflugustum samfélögum.

Hugtakið borgarstefnu þarf að skilgreina í víðu samhengi en nær öll opinber stefnumótun hefur bein eða óbein áhrif á þróun og uppbyggingu borga og eru þær órjúfanlegur hluti af efnahag ríkja og velsæld þeirra til framtíðar. Þannig hefur OECD skilgreint borgarstefnu sem samræmdar stefnumótandi ákvarðanir sem skipuleggja, fjármagna, þróa og viðhalda borgum af öllum stærðum og gerðum með samvinnu og sameiginlegri ábyrgð þvert á stjórnsýslustig og byggist á þátttöku margra hagsmunaaðila, stjórnvalda, einkageirans og samfélagsins alls.

OECD hefur sett fram viðmið við mótun borgarstefnu sem eru hugsuð til leiðbeiningar fyrir stefnumótun innan borgarsvæða. Meginstef viðmiðanna er að byggja upp snjallar, sjálfbærar og inngildandi borgir. Sömuleiðis að efla viðnámsþrótt borga til þess að gera þær betur í stakk búnar til að takast á við áskoranir á borð við loftslagsbreytingar, vaxandi ójöfnuð, efnahagsáföll o.s.frv.

Viðmiðunum er skipt upp í þrjá flokka; umfang (e. scale), stefnumörkun (e. strategy) og hagaðila (e. stakeholders).

Undir umfang falla eftirfarandi viðmið: 1) Hámarka möguleika borga af öllum stærðum til að stuðla að velmegun og hagsæld. 2) Laga stefnumörkun og aðgerðir að staðbundnum aðstæðum. 3) Styðja við samspil og samstarf milli þéttbýlis og dreifbýlis.

Undir flokkinn stefnumörkun falla eftirfarandi viðmið: 4) Setja fram skýra framtíðarsýn borgarstefnu. 5) Nýta möguleika borga til að auka umhverfisgæði og flýta umskiptum til lággölefnishagkerfis. 6) Stuðla að inngildandi borgum með tækifærum fyrir öll. 7) Móta stefnu á landsvísu í samvinnu stjórnsýslustiga sem felur í sér hvata til að aðlaga og samhæfa stefnur í einstökum málaflokkum sem stuðli að sameiginlegri þróun og velsæld í borgum. 8) Tryggja fullnægjandi fjármögnun aðgerða á öllum stjórnsýslustigum.

Undir flokkinn hagaðilar falla eftirfarandi viðmið: 9) Efla þátttöku hagaðila við stefnumótun og framkvæmd borgarstefnu. 10) Styrkja aðila í nýsköpun innan borga þannig að þeir geti sinnt hlutverki sínu með skilvirkum og heildstæðum hætti. 11) Stuðla að vöktun og áhrifamati á stjórnun borgarsvæða og árangri stefnumörkunar.<sup>22</sup>

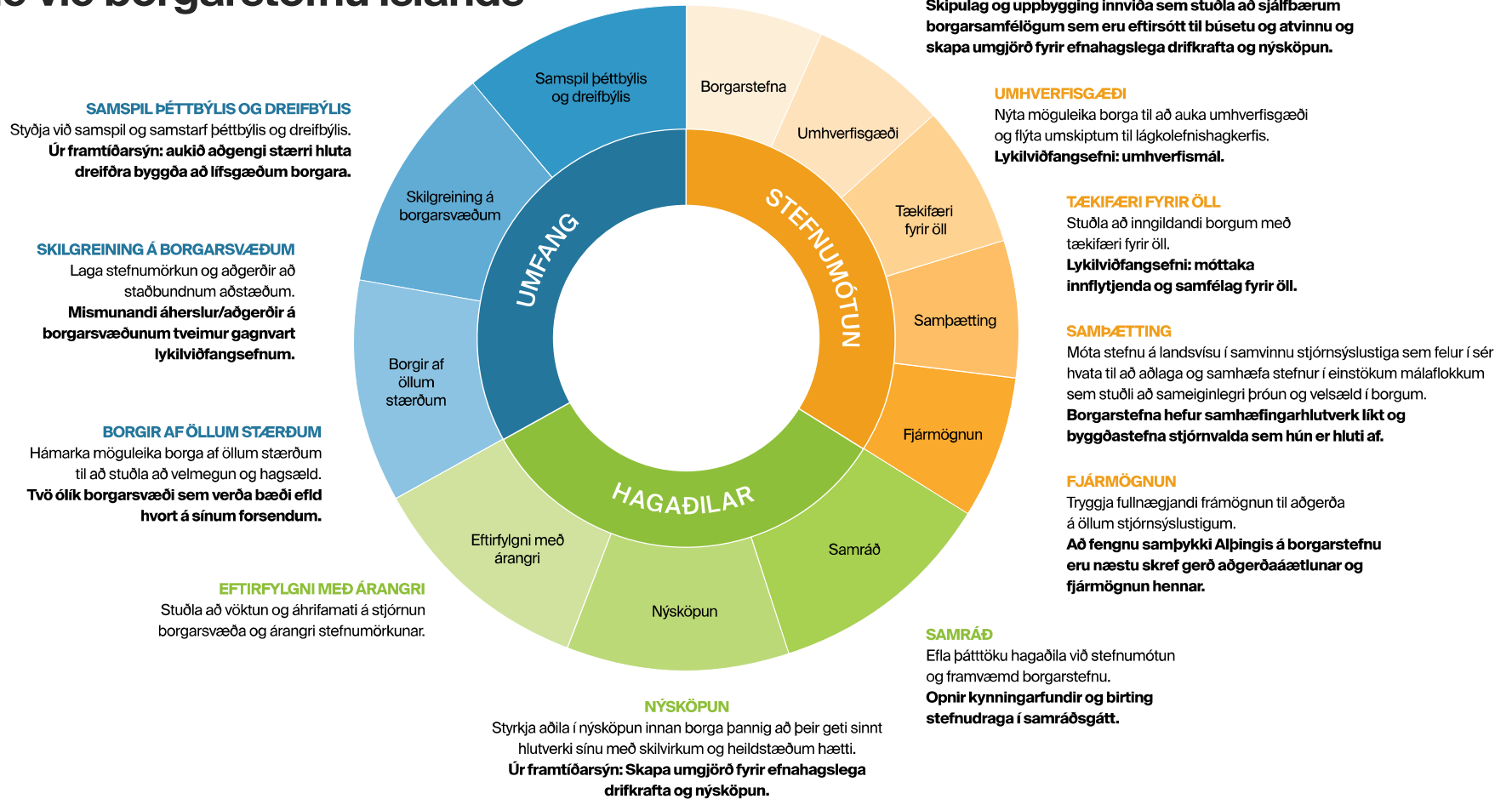
Við mótun borgarstefnu voru viðmið OECD leiðbeinandi. Leitast var við að staðfæra þau yfir á íslenskar aðstæður, þ.e. þær sem eru fyrir hendi í Reykjavík og áhrifasvæði annars vegar og hins vegar Akureyrar og áhrifasvæði.

---

<sup>22</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/630e0341-en.pdf?expires=1703086851&id=id&accname=guest&checksum=CF65FDB18CFB3950949371DF0C4F031A>

Á myndinni hér að neðan er yfirlit um viðmiðin og með hvaða hætti sú fyrsta útgáfa af borgarstefnu fyrir Ísland sem hér er sett fram ávarpar hvert þeirra.

# Viðmið borgarstefnu (NUP) OECD spegluð við borgarstefnu Íslands



## 4.2 Alþjóðlegur samanburður

Við mótun borgarstefnu hefur verið litið til Norðurlandanna og annarra Evrópuríkja sem hafa mótað sér borgarstefnu eða sambærilegar stefnur á vettvangi ríkisins um sjálfbæra þróun borga og borgarsvæða. Stefna í uppbyggingu sveitarfélaga er á öllum Norðurlöndunum sett fram á aðalskipulagi þar sem kynnt eru markmið sveitarfélagsins um uppbyggingu og þróun, ásamt uppdrætti sem sýnir fyrirhugaða og leyfilega landnotkun. Stefnur Norðurlandanna um þróun borga og borgarsvæða hafa ýmist verið settar fram í sérstökum borgarstefnum eða eru samansafn stefnumótandi aðgerða, samninga og ákvarðana þar um.

Í Danmörku hefur verið mótuð höfuðborgarstefna, *Danmarks hovedstad: Initiativer til styrkelse af hovedstadsområdet*, sem litið hefur verið til við mótun borgarstefnu varðandi þróun Reykjavíkur, höfuðborgarsvæðisins og áhrifsvæðis. Um er að ræða víðfeðma stefnumörkun á vettvangi ríkisins sem snertir á helstu þáttum í þróun Kaupmannahafnar með samkeppnishæfni svæðisins að leiðarljósi. Áhersla er lögð á uppbyggingu vistvænna innviða, almenningssamgangna, þéttingu byggðar og stórfellda húsnæðisuppbyggingu til að geta mætt mikilli fólksfjölgun á komandi árum.<sup>23</sup>

Stefna Finnlands um borgir og borgarþróun birtist í mörgum mismunandi stefnum og áætlunum ríkisins og grundvallast í samstarfi og samskiptum ríkis við borgir og borgarsvæði, sem formgerð eru með sérstökum samningum þeirra á milli. Sem dæmi má nefna samninga sem ríkið hefur gert við níu stærstu borgarsvæðin til að mæta miklum vexti þeirra og tryggja aðgengi að þeim, með sérstaka áherslu á húsnæðismál, samgöngur, landnýtingu og aðrar áskoranir á viðkomandi svæðum. Þá hafa verið gerðir samningar við stærstu háskólaborgirnar sem miða að því að auka alþjóðlega samkeppnishæfni Finnlands með því að efla rannsóknir, nýsköpun og þekkingarstarfsemi. Í undirbúningi er jafnframt formlegt samstarf ríkis og sex stærstu borganna þar sem þeim er fengið sérstakt hlutverk hvað varðar atvinnusköpun, menntun, nýsköpun og alþjóðlegar tengingar.<sup>24</sup>

Það sama á við í Noregi þar sem stefna um borgir og borgarþróun er sett fram í mörgum mismunandi stefnum og áætlunum ríkisins. Í landsskipulagsstefnu fyrir

<sup>23</sup> <https://em.dk/aktuelt/udgivelser-og-aftaler/2019/jan/danmarks-hovedstad-initiativer-til-styrkelse-af-hovedstadsomraadet>

<sup>24</sup> Upplýsingar fengnar frá ráðuneyti sveitarstjórnarmála í Finnlandi, dags. 12. janúar 2024.

tímabilið 2023-2027<sup>25</sup> er í kafla um örugg og inngildandi samfélög sett fram sýn varðandi borgarsamfélög. Þar er m.a. lögð áhersla á vistvæna samgöngumáta og að framboð húsnæðis mæti þörfum ólíkra hópa. Á undanförunum árum hafa einnig verið gerðir svokallaðir þéttbýlissvaxtarsamningar milli ríkis og viðkomandi sýslu og sveitarfélaga á stærstu þéttbýlissvæðunum. Markmiðið með þeim er að koma á jafnvægi milli efnahagslegrar og umhverfislegrar sjálfbærni hvað varðar landnotkun og fjárfestingar í samgöngum. Með því megi draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, umferðarteppum, loftmengun og hávaða með hagkvæmri landnýtingu og stuðla að því að framtíðarvöxtur í umferð verði fyrst og fremst í vistvænum ferðamátum, þ.e. almenningssamgöngum, hjólandi og gangandi. Sömu markmið eru sett fram í samgönguáætlun, sem er endurskoðuð á fjögurra ára fresti. Þá var í júní 2023 lögð fyrir norska þingið skýrsla þar sem sett er fram stefna stjórnvalda um að viðhalda og efla félagslega sjálfbærni í borgum og hverfum, efla líf skjör, lífsgæði og gott uppvaxtar- og nærumhverfi.

Svíþjóð hefur frá árinu 2018 unnið samkvæmt *Strategi för levande städer* eða stefnu fyrir lifandi borgir.<sup>26</sup> Meginmarkmið með stefnunni er að uppfylla heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, með áherslu á markmið 11 um sjálfbærar borgir og samfélög. Þar hafa stjórnvöld þó lýst því yfir að stefnan sé að mörgu leyti að úreldast og er hafinn undirbúningur að því að móta nýja stefnu um sjálfbæra borgarþróun. Á stór-Stokkhólmssvæðinu, sem nær yfir 26 sveitarfélög, er *Regional Utveckling för Stockholm* í gildi til ársins 2026. Stefnan er sett fram í samstarfi sveitarfélaganna og er markmið hennar að styrkja samkeppnisstöðu svæðisins í evrópsku samhengi með áherslu á uppbyggingu íbúða í góðu búsetuumhverfi, rannsóknar- og nýsköpunarumhverfi, skilvirkar og sjálfbærar samgöngur, jafnrétti og bættu lýðheilsu.<sup>27</sup> Heildarmarkmið stefnunnar er efnahagsleg, félagsleg og umhverfisleg sjálfbærni í þróun svæðisins. Þar undir fellur að bæta forsendur fyrir atvinnusköpun, vinna gegn útskúfun og draga úr ójöfnuði, sjá til þess að allir fái húsnæði við hæfi, draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, stuðla að góðu borgarumhverfi og vernda græn svæði og aðgengi að sjó og vötnum. Stefnan er kynnt á skipulagsupprætti sem er leiðbeinandi fyrir aðalskipulag sveitarfélaganna.

<sup>25</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/nasjonale\\_forventninger\\_en.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/nasjonale_forventninger_en.pdf)

<sup>26</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2018/04/skr.-201718230>

<sup>27</sup> <https://www.regionstockholm.se/verksamhet/Regional-utveckling/strategier-och-planer-inom-regional-utveckling/>

Hvað önnur Evrópuríki varðar má sérstaklega benda á Írland og Norður-Írland en þau eru sambærileg Íslandi hvað varðar þá yfirburðastöðu sem höfuðborgarsvæðin hafa gagnvart öðrum byggðum og byggðarlögum. Við mótun borgarstefnu hefur sérstaklega verið litið til Norður-Írlands sem fyrirmyndar hvað varðar svæðisborgina Akureyri. Þar er landinu skipt upp í fimm svæði eða tegundir svæða: höfuðborgarsvæðið, Londonderry-svæðið sem er höfuðstaður á norðvesturhluta landsins, byggðakjarna, dreifbýli og alþjóðlegar gáttir.<sup>28</sup> Þar er höfuðborgin Belfast og áhrifasvæði hennar langstærst með um þriðjung íbúa landsins en í norður-írsku byggðaaáætluninni, *Regional Development Strategy 2035*, fær Londonderry ákveðna sérstöðu sem næststærsta borgin með skilgreint hlutverk, réttindi og skyldur, ásamt því að þar eru sett fram markmið um eflingu svæðisins.<sup>29</sup>

Á Írlandi er Dublin langstærst og búa um 40% írsku þjóðarinnar í borginni eða á áhrifasvæði hennar. Aðrar smærri borgir hafa ekki haft sama bolmagn, s.s. varðandi atvinnusköpun og þjónustu við íbúa á viðkomandi svæðum, sem hefur skapað ákveðið ójafnvægi í byggðapróun landsins. Árið 2018 var stefna og framtíðarsýn írskra stjórnvalda, *Project Ireland 2040*, sett fram til að hafa áhrif á áframhaldandi þróun annarra borgarsvæða á Írlandi til ársins 2040. Þar er mikilvægi höfuðborgarinnar viðurkennt sem leiðandi afl en jafnframt gert ráð fyrir verulegri íbúafjölgun í fjórum stærstu borgunum utan áhrifasvæðis hennar og auknu hlutverki þeirra hvað varðar þjónustu, atvinnulíf, innviði og almenn lífsgæði íbúa á svæðunum.<sup>30</sup>

Pólland hefur mótað sérstaka borgarstefnu sem snýr að sjálfbærri þróun allra borga þar í landi en með sérstaka áherslu á þróun lítilla og meðalstórra borga og áhrifasvæða þeirra. Stefnan byggist á samþættingu fyrirliggjandi stefna og áætlana sem hafa áhrif á þróun borga og miðar fyrst og fremst að því að mæta þeim áskorunum sem borgirnar standa frammi fyrir og bæta lífsgæði borgarbúa.<sup>31</sup>

Í Bretlandi hefur verið gerð áætlun um að efla borgir af öllum stærðum og gerðum, *Levelling Up the United Kingdom*, en eitt af markmiðum áætlunarinnar er að hafa eina alþjóðlega samkeppnishæfa borg á öllum svæðum landsins fyrir árið 2030. Þar er sett fram áætlun um að draga úr ójöfnuði í Bretlandi og auka

<sup>28</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf)

<sup>29</sup> <https://niopa.qub.ac.uk/bitstream/NIOPA/4336/1/regional-development-strategy-2035.pdf>

<sup>30</sup> <https://www.gov.ie/en/campaigns/09022006-project-ireland-2040/>

<sup>31</sup> <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/national-urban-policy>



tækifæri og velmegun í öllum landshlutum með sterkari borgum og borgarsvæðum, einkum utan London og áhrifasvæðis hennar.<sup>32</sup>

Loks má nefna Frakkland en þar hefur verið mótuð borgarstefna fyrir árin 2018-2026, *Action Cœur de Ville*, sem hefur það markmið að bæta líf skjör íbúa í meðalstórum borgum og efla hlutverk þeirra sem drifkrafta í byggðapróun landsins. Stefnan miðar að því að styðja við og efla starf sveitarfélaga og annarra staðbundinna stjórnvalda á svæðunum, hvetja til fjárfestinga og stuðla að auknum umsvifum í kjörnum borgarsvæðanna.<sup>33</sup>

### 4.3 Heimsmarkmið Sameinuðu Þjóðanna

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun voru samþykkt af fulltrúum allra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna í september árið 2015.

Markmiðin eru 17 talsins með 169 undirmarkmið og taka bæði til innanlandsmála sem og alþjóðasamstarfs. Heimsmarkmiðin eru algild og hafa aðildarríkin skuldbundið sig til þess að vinna skipulega að innleiðingu markmiðanna bæði á innlendum og erlendum vettvangi út gildistíma þeirra árið 2030. Aðalinntak heimsmarkmiðanna er að engir einstaklingar eða hópar verði skildir eftir. Heimsmarkmiðin eru samþætt og órjúfanleg og mynda jafnvægi milli þriggja stöða sjálfbærrar þróunar, hinnar efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu.

Við móttun borgarstefnu hefur verið tekið mið af heimsmarkmiðunum og samspili þriggja stöða sjálfbærrar þróunar. Umhverfisstoðin felur í sér þá skyldu okkar að vernda umhverfið og náttúruna fyrir komandi kynslóðir. Að takmarka mengun, varðveita líffræðilegan fjölbreytileika og minnka kolefnisfótspor okkar. Samfélagsleg stoð sjálfbærni beinist að því að tryggja að allir fái sanngjarna meðferð með reisu og virðingu. Áherslur innan stoðarinnar geta m.a. falið í sér að veita aðgang að grunnmenntun, heilbrigðisþjónustu og húsnæðisöryggi, efla jafnrétti kynjanna og vernda mannréttindi. Undir efnahagslegu stoðinni er lögð áhersla á að efnahagsstarfsemi hjá hinu opinbera og einkaaðilum fari fram á ábyrgan hátt þannig að hún komi umhverfinu, samfélaginu og komandi kynslóðum til góða. Aðgerðir geta m.a. falið í sér að fjárfesta í endurnýjanlegum orkugjöfum, s.s. í samgöngum, efla hringrásarhagkerfið og draga þannig úr margvíslegri soun, skapa störf í heimabyggð og stuðla að ábyrgum neysluvenjum.

<sup>32</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom>

<sup>33</sup> <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42>

Borgarstefna er mótuð á grunni markmiðs 11 um sjálfbærar borgir og samfélög, einkum undirmarkmiðs 11.a. Í markmiði 11 felst að borgir og íbúasvæði verði öllum mönnum auðnotuð, örugg, viðnámsþolin og sjálfbær og í undirmarkmiði 11.a felst að stutt verði við jákvæð efnahags-, félags- og umhverfisleg tengsl milli þéttbýlis, þéttbýlla svæða í borgarjaðri og dreifbýlissvæða með því að styrkja áætlanir um byggðaþróun á landsvísu og innan svæða. Lykilviðfangsefni borgarstefnu tengjast jafnframt öðrum undirmarkmiðum um sjálfbærar borgir og samfélög og snúa m.a. að því að allir geti orðið sér úti um fullnægjandi og öruggt húsnæði á viðráðanlegu verði, geti ferðast með öruggum og sjálfbærum samgöngum þar sem bættar almenningsamgöngur eru í forgrunni, fjölgun í þéttbýli verði sjálfbær og íbúar taki meiri þátt í skipulagsmálum og samkomulagi um sjálfbærni. Þá verði dregið úr samfélags- og efnahagslegu tjóni af völdum náttúruhamfara og skaðlegum umhverfisáhrifum í borgum.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> <https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/hagnytt-efni/merki/?itemid=f4914b55-3f29-11e9-9436-005056bc530c>

## 5. Framtíðarsýn og áhrif

Með borgarstefnu er stuðlað að þróun og eflingu tveggja borgarsvæða á Íslandi. Í því felst annars vegar að styrkja höfuðborgarhlutverk Reykjavíkur og áhrifasvæði borgarinnar og hins vegar að skilgreina Akureyri sem svæðisborg, hlutverk hennar og áhrifasvæði. Með því er höfuðborgin viðurkennd sem leiðandi afl og mikilvægi hennar í byggðastefnu stjórnvalda skýrt. Á sama tíma er viðurkennd sérstaða svæðisborgarinnar og mikilvægi hennar fyrir alþjóðlega samkeppnishæfni landsins og sjálfbæra þróun, búsetu og lífsgæði á Norðurlandi öllu og austur um land.

Innviðaráðherra hefur ákveðið að allar stefnur á málefnasviði ráðuneytisins verði samhæfðar í þágu búsetufrelsis. Í því felst að lífsgæði fólks eru ekki síst fólgin í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kýs, í búsetuformi sem því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er. Fjölbreytt íbúðasamsetning, nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgöngumáta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi. Með búsetufrelsi er ekki átt við að fólk geti kosið sér búsetu utan þeirra svæða sem sveitarfélög skipuleggja fyrir íbúðabyggingu.

Samhæfing stefna og áætlana í þágu búsetufrelsis felst í því að málaflokkar ráðuneytisins vinni saman að öflugum sveitarfélögum, fjölbreyttu framboði húsnæðis, eflingu atvinnulífs innan landshluta og milli þeirra með uppbyggingu og rekstri öruggra hagkvæmra, öruggra og umhverfisvænna samgangna í þágu íbúa og atvinnulífs, góðu aðgengi að þjónustu, eflingu vinnu- og skólasóknarsvæða. Sem flest störf verði án staðsetningar og skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

Borgarstefna styður við búsetufrelsi en með henni er leitast við að nýta styrkleika þéttbýlismyndunar og styðja við sérstöðu einstakra svæða í þágu þeirra og landsins alls. Ein af aðaltillögum borgarstefnu snýr að því að koma á formlegu, virku samstarfi á milli stjórnsýslustiga um áframhaldandi þróun borgarsvæðanna og hvernig megi nýta betur drifkrafta borganna í byggðaþróun landsins. Með eflingu borgarsvæðanna gætir áhrifa þessara krafta í stærri hluta hinna dreifðari byggða og þannig eykst aðgengi landsmanna að þjónustu, verslun, menningu og öðrum lífsgæðum borga. Með því er jafnframt stuðlað að

meira jafnvægi í dreifingu byggðar í landinu og búseta á áhrifasvæði borganna eflist.

Borgarsvæðin eru gangverkið í efnahagsþróun og alþjóðlegri samkeppnishæfni landsins og mun mikilvægi þeirra fara vaxandi. Með því að styrkja stærstu þéttbýlissvæðin er samkeppnishæfni landsins eflid, fjölbreyttum búsetukostum fjölgað, fjölbreytni í atvinnutækifærum aukin, vexti þjóðarinnar mætt og aðgengi íbúa að þjónustu aukið. Allt eflir þetta viðnámsþrótt samfélagsins og gerir því jafnframt betur kleift að takast á við áskoranir á borð við loftslagsbreytingar og náttúruhamfarir og nýta tækifæri sem felast í breyttri samsetningu þjóðarinnar og örum tæknibreytingum.

Annað dæmi um tillögu sem sett er fram til að styðja við eflingu og sjálfbæra þróun borgarsvæðanna er að annars vegar verði unnin þróunaráætlun fyrir suðvesturhorn Íslands, áhrifasvæði Reykjavíkur, til ársins 2050. Hins vegar verði sambærileg áætlun unnin fyrir borgarsvæði Akureyrar fyrir sama tímabil. Þessi svæði eru að þróast hratt í að verða, hvort um sig, samtengd og jafnvel heildstæð atvinnu-, þjónustu- og búsetusvæði sem glíma við sameiginlegar áskoranir og eiga fjölmörg sameiginleg tækifæri. Vöxtur og þróun svæðanna kallar á skipulega heildarhugsun um uppbyggingu innviða og margvíslega þjónustu sem hægt er að leysa á fleiri en einn hátt. Hvernig til tekst mun hafa grundvallarþýðingu fyrir samkeppnishæfni svæðanna og landsins alls, lífskjör, lífsgæði, umhverfi og efnahag. Áætlanirnar verði byggðar á stöðumati, gögnum og greiningu og leggi einnig fram sviðsmyndir um mögulega þróun og brýnustu viðfangsefni varðandi stefnumörkun og markmið fyrir svæðin. Byggt verði á gögnum um stöðu og þróun svæðanna og spám um framtíðarþróun. Horft verði meðal annars til samfélagslegra þátta, íbúaþróunar, lýðfræði, húsnæðismála, umhverfis- og loftslagsmála, samgangna, þ.m.t. almenningsamgangna, atvinnulífs- og ferðaþjónustu, innviða og orkumála, ásamt öðru sem ástæða þykir til. Þróunaráætlanirnar verði unnar í samstarfi samtaka sveitarfélaga á svæðunum með aðkomu svæðisskipulagsnefnda og einstakra sveitarfélaga undir forystu Reykjavíkur og Akureyrar, í víðtæku samráði.

## 5.1 Reykjavík og áhrifasvæði

Með borgarstefnu er leitast við að skýra hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar. Það er óumdeilt að Reykjavík er miðstöð viðskipta, stjórnsýslu, menntunar og menningar í landinu. Í því felst að þar er aðsetur æðstu stjórnar lýðveldisins, Alþingis, Stjórnarráðsins og Hæstaréttar. Þar er hornsteinn heilbrigðiskerfisins, öflugir háskólar og helstu menningarstofnanir ríkisins. Höfuðborgin er megingátt inn í landið fyrir sameiginleg verkefni, alþjóðatengsl, vöruflutninga og

fjárfestingar. Sem höfuðborg og fjölmennasta sveitarfélag landsins er Reykjavík leiðandi afl þegar kemur að því að takast á við sameiginleg verkefni á landsvísu.

Með borgarstefnu er hlutverk höfuðborgarsvæðisins í byggðaþróun landsins áréttað en lengi vel voru Reykjavík og höfuðborgarsvæðið undanskilin byggðastefnu stjórnvalda. Það breyttist árið 2012 með tilkomu sóknaráætlana landshlutanna sem náðu einnig til höfuðborgarsvæðisins. Árið 2015 var með lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir formgerð sú breyting að byggðaáætlun næði til landsins alls, þar með talið höfuðborgarsvæðisins, líkt og hafði tíðkast í nágrennanalöndunum, þar sem litið var á viðkomandi höfuðborgarsvæði sem mikilvægan hlekk byggðaþróunar og samkeppnishæfni landsins. Mikilvægi Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins í byggðastefnu stjórnvalda er því undirstrikað, enda er þar öflugasta markaðs- og efnahagssvæðið og það gegnir stóru hlutverki fyrir þróun byggða um land allt.

Í borgarstefnu er horft á áhrifasvæði Reykjavíkur sem eina heild en rétt er að minna á að höfuðborgarsvæðið, þ.e. Reykjavík og nærliggjandi sveitarfélög, á í miklu formlegu samstarfi. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eru sameiginleg hagsmunasamtök þeirra sjö sveitarfélaga sem mynda höfuðborgarsvæðið og hafa m.a. það hlutverk að efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að því að svæðið sé samkeppnishæft gagnvart erlendum borgarsvæðum. Í gildi er sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins fyrir árin 2020-2024 og er sýn höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040 sett fram í metnaðarfullu svæðisskipulagi.

Markmið borgarstefnu er að áhrifasvæði Reykjavíkur í heild verði eft í alþjóðlegri samkeppni borga sem laðar að sér öflugra fjárfestinga og eftirsóttan mannauð. Þar verði áfram eftirsóknarvert að búa og starfa og svæðið spennandi staður að heimsækja. Á svæðinu þrífist öflugt atvinnulíf sem einkennist af sköpunarkrafti og framtakssemi. Það skapar grundvöll fyrir frekari atvinnusköpun og býr til spennandi fjárfestingakosti fyrir nýsköpun og tækniþróun. Framúrskarandi fyrirtæki og fjölbreyttur hópur erlendra sérfræðinga sjái tækifæri í því að setjast að á svæðinu. Áfram búi svæðið við öflugar alþjóðlegar tengingar sem greiðir fyrir fólks- og vöruflutningum.

Við ákvarðanir um skipulag og uppbyggingu innviða verði horft á áhrifasvæði Reykjavíkur sem samfellt borgarsvæði. Svæðið verði þannig ein heild þegar kemur að atvinnusókn, samgöngum og búsetu innan þess. Helstu áskoranir svæðisins felast í því að mæta miklum vexti svæðisins í sátt við samfélag og náttúru. Hér er lykilatriði að framboð húsnæðis mæti þörf, almenningssamgöngur verði eflar innan svæðisins ásamt innviðum fyrir virka

ferðamáta. Ofangreindar áherslur endurspeglast í þeim lykilviðfangsefnum sem hafa verið skilgreind og forgangsraðað í borgarstefnu.

## 5.2 Akureyri og áhrifasvæði

Í borgarstefnu er lagt til að Akureyri verði fest í sessi sem svæðisborg og hlutverk hennar sem slíkrar verði mótað áfram í samstarfi ríkis og Akureyrar. Borgin verði eflað sem drifkraftur í þjónustu og menningarlífi íbúa og nærliggjandi byggða og sérstaða svæðisins nýtt í því skyni. Borgin hafi skilgreinda ábyrgð og hlutverk sem þjóni íbúum og atvinnulífi í landshlutanum og eftir atvikum á landsvísu. Það fælist einkum í þjónustu og stuðningi við byggðirnar á áhrifasvæði Akureyrar en á móti kæmu ákveðin réttindi sem fælust í skýrara tilkalli til sameiginlegra gæða landsins til að geta staðið undir hlutverkinu og nauðsynlegri fjölbreytni í þjónustu, sbr. aðaltillögu í skýrslu starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar.<sup>35</sup>

Í skilgreiningu og viðurkenningu á sérstöðu Akureyrar sem svæðisborgar felst meðal annars að skilgreint verði hvaða þjónustu eigi að bjóða upp á þar. Segja má að þar sé fjölbreytni og sérhæfing veigamest en í sumum tilfellum er þjónusta svo sérhæfð að varla er hægt að finna henni stað nema á einum eða tveimur stöðum á landinu og þá á borgarsvæðunum. Hér er fyrst og fremst horft til sérhæfðrar heilbrigðisþjónustu, opinberrar þjónustu, menntunar og rannsókna, félagsþjónustu, öryggismála og menningarlífs. Akureyri verði áfram sterkur þjónustukjarni og geti veitt íbúum annarra byggðarlaga á áhrifasvæði sínu þjónustu sem nú þarf að sækja um lengri veg. Í þessu felst að uppbygging innviða á Akureyrarsvæðinu geri því betur kleift að vaxa og sinna sínu hlutverki.

Áhrifasvæði Akureyrar nær um Eyjafjörð og að einhverju marki austur til Húsavíkur og Mývatnssveitar. Lagt er til að samhliða vinnu við frekari mótun hlutverks Akureyrar sem svæðisborgar verði áhrifasvæði hennar þróað og unnið að eflingu þess og vexti í samstarfi ríkis, Akureyrar og nærliggjandi sveitarfélaga. Í ljósi mannfjöldapróunar á Akureyri á sl. árum er aukin sókn forsenda þess að efla borgarsvæðið enn frekar. Í samstarfi ríkis og Akureyrar verði sett markmið um áframhaldandi vöxt svæðisins, t.d. með mótun áætlunar um þróun og vöxt áhrifasvæðisins í heild og brýnustu viðfangsefni varðandi stefnumörkun og markmið. Afraksturinn verði stærra og öflugra atvinnusvæði, sem er jafnframt samfellt búsetu- og þjónustusvæði.

---

<sup>35</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%3a6disbundi%3b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%3a6disbundi%3b0%20hlutverk.pdf)

Akureyri er langstærst utan áhrifasvæðis Reykjavíkur og hefur bestar forsendur til að bjóða upp á lífsgæði og tækifæri borgar, bæði í ljósi landfræðilegrar legu, verandi stærsti þéttbýlisstaðurinn á stóru landsvæði, en einnig þess borgarhlutverks sem Akureyri hefur þegar gagnvart áhrifasvæði sínu, m.a. á sviði mennta-, menningar-, velferðar- og heilbrigðismála. Ýmislegt þarf þó að koma til svo sjálfbært borgarsamfélag geti blómstrað á Akureyrarsvæðinu, sem skilar vexti og fjölbreyttara mannlífi um allt áhrifasvæði þess.

Hvað einstaka málaflokka snertir voru ýmis áhersluatriði nefnd í skýrslu starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem tilefni er til að líta til eigi markmið borgarstefnu að ná fram að ganga. Sem dæmi var nefnt að auka þurfi námsframboð á háskólastigi sem muni hafa margvísleg áhrif í átt til borgarsamfélags. Efla þurfi samstarf Háskólans á Akureyri og Sjúkrahússins á Akureyri, fyrir báðar stofnanir og samfélagið í heild. Áfram þurfi að þróa nám á heilbrigðisvísindasviði með það fyrir augum og tryggja starfsfólki sjúkrahússins tækifæri til þess að sinna rannsóknum og vísindastarfi eins og frekast er unnt. Einnig hefur verið bent á að auka þurfi fjármagn til stofnana á sviði menningarmála en slíkt gæti valdið straumhvörfum í menningarlífinu á Akureyri og haft víðtæk áhrif um allt áhrifasvæðið.

Í skýrslu starfshópsins er jafnframt lögð mikil áhersla á að millilandaflug sé meðal þess sem horft er til um að bæta búsetuskilyrði á svæðinu og efla borgarhlutverk Akureyrar, þar sem það geti verið mikilvægur þáttur búsetuskilyrða, s.s. fyrir sérfræðinga, stofnanir og fyrirtæki sem reiða sig á mikinn hreyfanleika. Í því samhengi er jafnframt bent á mikilvægi þess að tryggja framboð raforku og afhendingaröryggi svo það standi vexti borgarsvæðisins ekki fyrir þrifum. Þá séu öryggismál og löggæsla grundvallarinnviðir og ein af forsendum þess að blómlegt borgarsamfélag geti þróast á svæðinu.<sup>36</sup>

Ofangreindar áherslur endurspeglast í þeim lykilvergöngum sem hafa verið skilgreind og forgangsraðað í borgarstefnu. Nánari umfjöllun um lykilvergöngun er að finna síðar í greinargerð ásamt dæmum um aðgerðir á grundvelli þeirra, auk vísana í aðgerðir sem þegar eru settar fram í fyrirbyggjandi stefnum og áætlunum hins opinbera og stuðla að því að markmiðum stefnunnar verði náð.

---

<sup>36</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%a6disbundi%a6b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%a6disbundi%a6b0%20hlutverk.pdf)

### 5.3 Áhrif á íslenskt samfélag

Framtíðarsýn og markmið borgarstefnu eru sett fram til að stuðla að jákvæðri þróun búsetuskilyrða og góðu samfélagi. Með þeim lykilviðfangsefnum sem hér eru skilgreind og áherslum sem þar birtast, s.s. uppbyggingu innviða, aukinni þjónustu í nærumhverfi og fjölbreyttum atvinnutækifærum, styður stefnan við jafnræði ólíkra hópa í samfélaginu. Áherslurnar eru jafnframt til þess fallnar að stuðla að sterkum borgum og borgarsvæðum í alþjóðlegum samanburði.

Alþjóðleg samkeppnisstaða landsins veltur að mörgu leyti á því að Reykjavík, höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði Reykjavíkur sem ein heild hafi sterka stöðu í samkeppni við borgarsvæði erlendis um fólk, fyrirtæki og fjármagn. Reykjavík hefur þróast, ásamt aðliggjandi byggðum, í öflugasta menningar-, efnahags- og markaðssvæði á landinu og hefur því mikla þýðingu fyrir alla íbúa og byggðaþróun í landinu. Að sama skapi styrkir stefnumörkun um uppbyggingu annars borgarsvæðis í landinu alþjóðlega samkeppnisstöðu landsins enn frekar. Með því að efla borgarsvæði Akureyrar verður til annar borgarvalkostur sem hefur aðra kosti en Reykjavík og áhrifasvæði og þannig stendur fólki, fyrirtækjum og stofnunum til boða tvenns konar borgarumhverfi, sem styrkir samkeppnisstöðu landsins.

Markmið borgarstefnu um uppbyggingu innviða er samofið markmiðum um samkeppnishæft atvinnulíf. Stefnunni er ætlað að hafa jákvæð áhrif á atvinnu en hún styður við uppbyggingu atvinnulífs með áherslu á góða innviði og tengingar innan og á milli svæða, í sátt við samfélag og náttúru. Áhersla á alþjóðlega samkeppnishæfni beinir sjónum að samspili atvinnulífs og aðlaðandi samfélags og er líkleg til að styrkja atvinnulíf til framtíðar, auka nýsköpun og tryggja komandi kynslóðum samfélag sem er eftirsótt til búsetu. Árangur stefnunnar hvað varðar markmið um að auka samkeppnishæfni veltur að nokkru leyti á því að atvinnustarfsemi er í alþjóðlegri samkeppni þar sem miklu skiptir að hafa öfluga innviði og tryggar tengingar m.a. við alþjóðaflugvelli og aðrar flutningsleiðir til nærliggjandi landa.

Enn fremur má benda á tækifærin sem felast í því að koma borgarsvæðunum inn á alþjóðlega samkeppnishæfnislista yfir borgir. Samkeppnishæfnislistar eru verkfæri sem borgir nota til þess að bera sig saman við aðrar borgir og mæla hvernig þær standa sig í ákveðnum verkefnum varðandi borgar- og atvinnuþróun. Með því geta borgirnar dregið að sér fjárfestingar og hæfileikaríkt fólk sem vill setjast þar að. Heilbrigð samkeppni milli borga getur hvatt til nýsköpunar, fjárfestinga í rannsóknum og þróun og innleiðingar á nýrri tækni. Samanburður milli borga getur jafnframt veitt borgum mikilvæga innsýn sem styður við forgangsriðun fjármagns, skipulags og innviðaþróun.



## 6. Lykilviðfangsefni

Virk stefnumótun er forsenda framfara. Þegar lýðræðissamfélög þurfa að takast á við áskoranir móta þau sér stefnu og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausnum svo að þær nýtist á fjölþættan hátt og myndi sameiginlega framtíðarsýn. Ríkar kröfur eru gerðar til reksturs hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, um skilvirkni og hagkvæmni og jafnframt leitast við að veita góða þjónustu og ná árangri. Því er nauðsynlegt að opinberir aðilar hafi skýra framtíðarsýn og forgangsraði verkefnum með tilliti til stefnumörkunar hverju sinni.

Borgarstefna byggist á eftirfarandi lykilviðfangsefnum sem unnið verði að og hvert og eitt stuðli að því að framtíðarsýn stefnunnar verði að veruleika. Samráð og samtali milli borgarsvæðanna tveggja og ríkisins er meginatriði þegar kemur að eftirfarandi lykilviðfangsefnum og forsenda þess að bæta aðstæður fyrir hagsæld og velferð á landinu öllu. Þannig má virkja þá krafta sem til verða í borgum og bæta aðstæður fyrir áframhaldandi uppbyggingu samfélagslegra innviða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Sömuleiðis styður samráð við eflingu atvinnulífs og samkeppnishæfni borgarsvæðanna tveggja við þá þætti á landsvísu.

### 6.1 Framúrskarandi í loftslagsmálum

Ísland getur verið í fararbroddi og sýnt gott fordæmi í umhverfis- og loftslagsmálum. Það skiptir jafnframt miklu máli fyrir orðspor landsins að Ísland standist alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum. Íslensk stjórnvöld hafa sett sér það markmið að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en árið 2040. Til að árangur náist er ljóst að samfélagið allt, ríki, sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklingar, þurfa að taka höndum saman. Þó almennt sé talið að bein kolefnislosun á íbúa sé minni í (þéttum) borgum en á öðrum byggðasvæðum, sem er skýrt með minna húsnæði og styttri ferðaleiðum, er það þó háð því að skipulag og innviðir hvetji til umhverfisvænna ferðamáta.<sup>37</sup> Í ljósi þess að á borgarsvæðunum tveimur sem hér hafa verið skilgreind búa tæp 70% landsmanna og um 90% ef litið er til áhrifasvæðanna er ljóst að árangur í málaflokknum mun að miklu leyti ráðast af því hvernig til tekst þar.

---

<sup>37</sup> Sjá t.d. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652620313731> og <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/chapter/chapter-8/>

Sveitarfélögin í landinu eru leiðandi framkvæmdaaðilar þegar kemur að aðlögunaraðgerðum og samkvæmt lögum um loftslagsmál skulu sveitarfélögin sjálf setja sér loftslagsstefnu um markmið og aðgerðir til kolefnisbindingar og samdráttar í losun. Sveitarfélögin eru þó komin mislangt á sinni vegferð en brýnt er að stærstu sveitarfélögin sýni gott fordæmi og séu leiðandi á þessu sviði. Bæði Reykjavíkurborg og Akureyrarbær hafa sett sér loftslagsstefnu og hafa það markmið að verða kolefnishlutlaus eigi síðar en árið 2040.<sup>38</sup> Bæði sveitarfélög eru í alþjóðlegum samtökum borgarstjóra um loftslagsmál (e. Global Covenant of Mayors) sem styðja við sveitarfélög við gerð loftslagsstefnu. Reykjavík hefur jafnframt verið valin til þátttöku í Evrópusamstarfi ásamt ríflega hundrað öðrum borgum um að verða kolefnishlutlaus árið 2030. Hluti af þessu verkefni er að gera loftslagssamning við hina ýmsu aðila í íslensku samfélagi um það hvernig markmiðinu um kolefnishlutleysi skuli náð.<sup>39</sup> Þá hafa Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sett loftslagsstefnu fyrir svæðið í heild þar sem stefnt er að því að höfuðborgarsvæðið verði kolefnishlutlaust í síðasta lagi árið 2035.<sup>40</sup>

Í borgarstefnu er lagt til að komið verði á þverfaglegum vettvangi ríkis og borgarsvæðanna sem miðar að því að efla samstarf um þá málaflokka sem stefnan tekur til. Þannig er unnt að tryggja aðkomu og eignarhald borgarsvæðanna að aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum og að ríki og sveitarfélög, einkum á borgarsvæðunum, gangi í takt þegar kemur að aðlögunaraðgerðum.

Aðgerðir í loftslagsmálum innan þéttbýlis hafa margvísleg jákvæð áhrif á samfélagið. Áhersla á umhverfis- og loftslagsvænt borgarskipulag hefur í för með sér bætt loftgæði. Breyttar ferðavenjur þar sem almenningssamgöngur verða eflar og aðgengi að göngu- og hjólastígum verður bætt mun stuðla að bættum lífsgæðum og lýðheilsu íbúa. Þá mun fjölgun grænna svæða og göngugötur leiða til líflegra borgarlífs.

## 6.2 Móttaka innflytjenda

Fordæmalaus vöxtur þjóðarinnar undanfarin ár hefur verið borinn uppi af búferlaflutningum erlendra ríkisborgara til landsins og allt bendir til að þannig verði það áfram. Í janúar 2023 voru innflytjendur 18,4% af heildarmannfjölda á

<sup>38</sup> <https://reykjavik.is/loftslagsmal> og <https://www.akureyri.is/static/research/files/umhverfis-og-loftslagsstefna-uppfaerd-2023.pdf>

<sup>39</sup> <https://reykjavik.is/loftslagssamningur>

<sup>40</sup> <https://www.ssh.is/is/verkefni/soknaraaetlun/umhverfis-og-samgongumal/loftslagsstefna-fyrir-hofudborgarsvaedid>

Íslandi.<sup>41</sup> Í janúar 2022 voru 64,9% allra innflytjenda á landinu búsett á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfallslega voru flestir innflytjendur búsettir á Suðurnesjum eða 28% íbúa. Lægst var hlutfall innflytjenda á Norðurlandi vestra þar sem 10,1% mannfjöldans voru innflytjendur og næstlægst á Norðurlandi eystra þar sem hlutfallið var 10,5%. Í umsögn Reykjavíkurborgar við Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks er bent á að mikilvægt sé að skoða einnig tölfræðina út frá fjölda íbúa en ekki aðeins hlutfalli eftir landshlutum. Þrátt fyrir að hlutfall innflytjenda væri hærra í öðrum sveitarfélögum þá sé ljóst að flestir innflytjendur búa í höfuðborginni og á höfuðborgarsvæðinu, eða 64,47% allra innflytjenda á Íslandi.

Í takt við fjölgun innflytjenda á Íslandi hefur hlutfallsleg þátttaka þeirra á vinnumarkaði aukist. Í ágúst 2023 voru innflytjendur á íslenskum vinnumarkaði 23% af heildarfjölda starfandi á Íslandi. Þegar horft er á dreifingu innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði er hún þannig að 61% starfar á höfuðborgarsvæðinu og þar af 41% í Reykjavík. Á Norðurlandi eystra eru 6% og 1% á Norðurlandi vestra. Í Grænbók um málefni innflytjenda og flóttafólks kemur fram að tveir af þremur starfandi innflytjendum eru búsettir á höfuðborgarsvæðinu eða á Suðurnesjum.

Í Grænbók um málefni innflytjenda og flóttafólks kemur fram að þörf er á skýrri sýn stjórnvalda í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Það mun auka samkeppnishæfni íslensks samfélags og atvinnulífs og renna styrkari stöðum undir fjölbreytt mannlíf sem byggist á jafnrétti og virðingu fyrir mannréttindum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Til að skapa inngildandi borgarsamfélög er mikilvægt að ríki og borgarsvæðin tvö stefni að sömu markmiðum með þjónustu við innflytjendur. Til þess að svo megi verða þarf að tryggja virkt samráð og samtal þar um.

Það eru fjölmargar áskoranir fyrir innflytjendur að koma sér fyrir í nýju landi og hefja nýtt líf og því er mikilvægt að leitað sé allra leiða til að auðvelda fólki að fóta sig í samfélaginu. Eins og fram hefur komið þá býr stór hluti innflytjenda á borgarsvæði Reykjavíkur og þar hefur markviss vinna átt sér stað í ýmsum málum er snúa að innflytjendum og þá reynslu má nýta annars staðar á landinu. Eitt af því sem þarf að leggja áherslu á er að færa meginþjónustubætti sem innflytjendur þurfa að sækja í nærumhverfi þeirra. Þá eru tækifæri fólgin í því fyrir Akureyri og áhrifasvæði bæjarins að þar fjölgi innflytjendum sem ýti undir vöxt svæðisborgarinnar. Í því skyni þarf að hafa í huga hvernig best er að

---

<sup>41</sup> Talnaefni frá Hagstofu Íslands. <https://hagstofa.is/>

skipuleggja og byggja upp borgarsamfélag sem mætir mismunandi þörfum fólks um búsetu, samgöngur og þjónustu.

Það eru ýmsir þættir í borgarumhverfinu sem styðja við innflytjendur og inngildandi samfélag og mikilvægt er að horft verði til í samráði ríkisins og borgarsvæðanna:

Í alþjóðlegri samkeppni borga er gjarnan horft til fyrirtækja og fjárfestinga til að efla fjölbreytt atvinnulíf. Þá er samkeppni um starfsfólk mikil og brýnt að horfa til þess að laða til landsins sérfræðinga og sérhæft starfsfólk á mismunandi sviðum í takti við uppbyggingu atvinnulífsins. Mikilvægt er að horft verði til þess sem er í samkeppnisborgum okkar til að ná árangri á þessu sviði og móta aðgerðaáætlun út frá því.

Tryggja þarf framboð af húsnæði á viðráðanlegu verði sem hentar ólíkum þörfum. Við gerð húsnæðisáætlana þarf að meta íbúðarþörf út frá spá um mannfjöldaþróun með hliðsjón af fjölgun innflytjenda.

Við gerð borgarskipulags verði horft til fjölbreyttra þarfa fólks með áherslu á þétta og blandaða byggð þar sem hægt er að sækja þjónustu á auðveldan hátt og fara á milli með almenningssamgöngum, hjólandi eða gangandi.

Öflugar almenningssamgöngur innan borgarsvæðanna eru lykilatriði fyrir stóran hóp innflytjenda. Í Grænbók um málefni innflytjenda og flóttafólks kemur fram að erlendar rannsóknir hafi sýnt fram á að meiri líkur séu á því að innflytjendur noti almenningssamgöngur en aðrir. Almenningsamgöngur hérlendis eru ófullkomnar og oft útilokandi fyrir innflytjendur sem hafa enga aðra möguleika til að komast leiðar sinnar, t.d. til að sækja vinnu. Jafnframt má nefna að hjá innflytjendum, sem eru oft í láglaunastörfum og/eða í fleiri en einu starfi, fer stór hluti sólarhringsins í að vinna og ferðast til og frá vinnu með almenningssamgöngum.

Auðvelda þarf aðgengi að fjölbreyttu íslenskunámi og auka tækifæri til virkrar notkunar tungumálsins.

Íþrótt- og tómsundastarf er ein af grunnstoðum í uppeldi barna og unglinga á landinu og ekki hægt að finna viðlíka þátttöku og hér á landi. Það er því mikilvægt að aðstoða íþróttafélög og tómsundastarfsfólk við að taka á móti börnum innflytjenda og hjálpa þeim í gegnum leik og starf að aðlagast samfélaginu. Fátt getur reynst eins mikilvægt til að komast inn í samfélagið og þá skiptir miklu máli að efla upplýsingagjöf til fjölskyldna um réttindi barna til að sækja um tómsunda- og frístundastyrki.

Efla þarf almennarými borgarsvæðanna tveggja og skapa þar blöndu af menningar- og þekkingarmiðstöðvum sem lykilrými til félagslegra samskipta í

samfélaginu. Sem dæmi má nefna framlínuþjónustu sveitarfélaga sem flutt hefur verið á bókasöfn svo að fyrsta snerting fólks við sveitarfélagið sé þar. Þar á sér gjarnan stað fjölmenningslegar starf og hægt að bjóða frekari upplýsinga- og ráðgjafarþjónustu.

Fjölbreytt og styðjandi námsumhverfi á öllum skólastigum styður við inngildandi borgarsamfélag. Þannig getur samstarf borgarsamfélaganna og ríkis orðið leiðandi í að greina þarfir og móta stefnu varðandi menntun í fjölmenningslegu samfélagi.

### 6.3 Innviðir

Öflugir innviðir eru forsenda fyrir þróun borgarsamfélaga og kröftugu atvinnulífi. Áhersla borgarstefnu er á skipulag og uppbyggingu innviða sem stuðla að sjálfbærum borgarsamfélögum sem eru eftirsótt til búsetu og atvinnu og skapi umgjörð fyrir efnahagslega drifkrafta og nýsköpun. Lykilhlutverki gegna stöðugur húsnæðismarkaður og góðar almenningsamgöngur innan og milli borgarsvæða.

*Skipulag* snýr að fjölmörgum þáttum sem hafa mótandi áhrif á gæði borgarumhverfisins, búsetuskilyrði og samfélag þar. Það hefur m.a. snertifleti við þær áskoranir sem snúa að loftslagsmálum, húsnæðismálum, landnotkun, gæðum byggðarinnar og heilnæmi umhverfisins og býr jafnframt yfir tækifærum til úrlausnar. Eitt af markmiðum borgarstefnu er að styðja við og styrkja áherslur og markmið sem sett eru fram í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 og miða að því að auka alþjóðlega samkeppnishæfni landsins um fólk og fyrirtæki með sterkum aðlaðandi borgarsvæðum. Í því felst að í skipulagi borgarsvæðanna tveggja verði lögð áhersla á þætti sem eru líklegir til að styrkja alþjóðlega samkeppnishæfni svæðanna með því að nýta styrkleika og sérstöðu þeirra, svo sem hvað varðar aðgengi að mannauði, endurnýjanlegri orku, auðlindum, grunnneti, alþjóðlegum gáttum, stöðugleika, stjórnsýslu og þjónustu. Horft verði til sérkenna og gæða hins byggða umhverfis og öflugra innviða með það að markmiði að tækifæri, lífskjör og búsetuskilyrði séu jöfn sambærilegum borgarsvæðum í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Einnig verði litið til samanburðar við sambærileg borgarsvæði og sá samanburður nýttur til að móta áherslur í skipulagi og innviðafjárfestingum. Þá er mikilvægt að landsskipulagsstefna, svæðisskipulag og aðalskipulag á hvoru svæði tali saman og stuðli í sameiningu að þróun sjálfbærra borgarsvæða.

*Húsnæðismál* eru í senn velferðarmál, efnahagsmál, umhverfismál og jafnréttismál. Borgarstefna styður við áherslur og markmið sem sett eru fram í

tillögu til þingsályktunar um húsnæðisstefnu fyrir árin 2024-2038.<sup>42</sup> Stærsta áskorun samfélagsins í húsnæðismálum á komandi árum snýr að því að tryggja nægt framboð af fjölbreyttu húsnæði í jafnvægi við umhverfið. Samhliða þarf að auka húsnæðisöryggi þeirra sem höllum fæti standa á húsnæðismarkaði og tryggja öllum öruggt og gott húsnæði í blandaðri byggð. Stöðugleiki þarf að ríkja í uppbyggingu húsnæðis í takt við íbúðapörf og þarfir atvinnulífsins á hverjum tíma en auk þess þarf að taka mið af markmiðum um sjálfbærni og kolefnislosun á líftíma mannvirkis.

Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisuppbyggingu var undirritaður í júlí 2022 í þeim tilgangi að auka framboð nýrra íbúða til að mæta fjárfélaglegri íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins til skemmri og lengri tíma og stuðla að auknum stöðugleika og jafnvægi á húsnæðismarkaði. Á grundvelli samningsins hafa ríki og Reykjavíkurborg undirritað samkomulag um aukið framboð á íbúðarhúsnæði í Reykjavík á tímabilinu 2023-2032 og fjármögnun á uppbyggingu á hagkvæmum íbúðum og félagslegu húsnæði. Markmið samkomulagsins er að auka framboð á nýjum íbúðum til að mæta fjárfélaglegri íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins á næstu tíu árum. Leitast verður við að tryggja fjölbreytt framboð húsa og búsetukosta og húsnæðisöryggi fyrir alla félagshópa.<sup>43</sup> Akureyrarbær vinnur jafnframt að gerð samskonar samkomulags við ríkið þannig að húsnæði fyrir alla þjóðfélagshópa verði tryggt. Hugað verði sérstaklega að fyrstu kaupendum og tekjulágum.<sup>44</sup> Í þingsályktunartillögu um húsnæðisstefnu er gert ráð fyrir að stofnaður verði sérstakur samráðsvettvangur ríkis og sveitarfélaga sem annist eftirfylgni með rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum, sem og einstökum samningum sem gerðir eru á grundvelli hans.

*Samgöngur* hafa veruleg áhrif á daglegt líf fólks og eru lykilþáttur í allri þjóðfélagsþróun til framtíðar. Með borgarstefnu er lögð áhersla á vistvæna ferðamáta, einkum áframhaldandi uppbyggingu öflugra og skilvirkra almenningssamgangna innan borgarsvæðanna og á milli þeirra, sem og uppbyggingu hjóla- og göngustíga til að styðja við virka ferðamáta. Í samræmi við markmið og áherslur í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038<sup>45</sup> verða almenningssamgöngur áfram mikilvægur þáttur í að styrkja og stækka atvinnu-, þjónustu- og skólasóknarsvæði og auka aðgengi og

<sup>42</sup> <https://www.althingi.is/altext/154/s/0579.html>

<sup>43</sup> <https://reykjavik.is/frettir/timamotasamkomulag-rikis-og-borgar-um-husnaedisuppbyggingu>

<sup>44</sup> <https://www.akureyri.is/is/stjornkerfi/stjornsysla/fundargerdir/baejarstjorn/12251>

<sup>45</sup> <https://www.althingi.is/altext/154/s/0319.html>

jafnræði íbúa um land allt, ásamt því að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Í samræmi við stefnumótun í málafloknum verði þjónusta almenningssamgangna efld, s.s. með aukinni samþættingu leiðakerfa og innleiðingu sameiginlegrar upplýsingagáttar.

Á höfuðborgarsvæðinu er unnið að stórfelldri uppbyggingu innviða fyrir alla ferðamáta í samvinnu við sveitarfélögin á svæðinu. Tímabærar framkvæmdir á stofnvegum þar sem umsvifamest er lagning stórra umferðaræða í stokka eða jarðgöng munu greiða fyrir umferð og skapa mannvænni byggð í grennd við umferðaræðar. Þá er þróun hágæðaalmenningssamgangna, Borgarlínu, ásamt nýju stofnleiðakerfi hjólreiða lykilþáttur í þróun höfuðborgarsvæðisins í átt að sjálfbærara borgarsamfélagi. Grænar og öflugar almenningssamgöngur milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar munu efla ferðaþjónustu, bæta þjónustu við almenning og tengja áhrifasvæði Reykjavíkur betur sem eina heild.

Á Akureyri er rík áhersla lögð á vistvænar samgöngur, þar er frítt í strætó og er göngu- og hjólastígakerfið öflugt og í stöðugri uppbyggingu. Brýnt er að almenningssamgöngukerfið verði eftt á áhrifasvæði Akureyrar og að haft verði í huga að ólíkar tegundir almenningssamgangna séu í takti. Þannig séu almenningssamgöngur á landi í takti við ferjukomur og flug eins og við á, og aðgengilegar fyrir þau sem vilja nýta sér þær. Einnig er mikilvægt að farið verði í uppbyggingu hjólaleiða milli þéttbýlisstaða innan áhrifasvæðisins. Þá styður uppbygging Akureyrar sem svæðisborgar við mikilvægi þess að stytta vegalengdir innan landshlutans og til annarra landshluta, til að bæta aðgengi íbúa að þjónustu og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í vegakerfinu. Á það ekki síður við um styttingu vegalengda milli Akureyrar og Reykjavíkur.

Hvað alþjóðlegar gáttir varðar verði Keflavíkurflugvöllur áfram öflugur alþjóða- og tengiflugvöllur sem stenst samanburð við bestu flugvelli erlendis og mætir þörfum millilanda- og tengiflugs. Unnið verði að því að tryggja að Ísland verði áfram samkeppnishæf miðstöð tengiflugs. Þá er mikilvægt að standa vörð um áframhaldandi uppbyggingu á Akureyrarflugvelli sem stuðli að því að koma á og viðhalda reglubundnu áætlunarflugi til Akureyrar, milli landa og innanlands, allan ársins hring. Það kemur til með að jafna dreifingu ferðamanna um landið og tryggja þar með jafnari tækifæri til atvinnu.

## 6.4 Samfélag

Aðdráttarafl borga felst ekki síst í lífsgæðum og öryggi og þeim tækifærum sem almenningur hefur til að njóta fjölbreyttrar þjónustu, menntunar og menningar.

### Menntun

Menntun er lykill að tækifærum til framtíðar, eitt helsta hreyfiafl samfélaga og forsenda velsældar. Háskólar eru eitt af megininkennum borgarsvæða og eru dæmi um þjónustu sem er ekki hægt að hafa nema á tiltölulega fáum stöðum á landinu. Á báðum borgarsvæðum hafa byggst upp öflug háskólasamfélög sem setja svip á borgarlífið. Það er mikilvægt að stutt verði enn frekar við uppbyggingu þeirra. Sömuleiðis er þörf á frekari styrkingu og uppbyggingu fjölbreytts iðnnáms á báðum svæðum.

Með menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030 er lögð áhersla á að styrkja viðhorf Íslendinga til eigin menntunar með vaxtarhugarfar að leiðarljósi. Þekkingarleitinni lýkur aldrei og menntun, formleg sem óformleg, er viðfangsefni alla ævi. Skólar og aðrar menntastofnanir skulu vera eftirsóknarverðir vinnustaðir og kennarastarfið áhugavert þar sem það er meðal mikilvægustu starfa samfélagsins. Þar er einnig lögð áhersla á mikilvægi vísinda og rannsókna sem grunn að öflugu þekkingarsamfélagi sem leggur rækt við menntun, nýsköpun, menningu, velferð, lýðræði og mannréttindi. Frjáls þekkingarleit sem byggist á áhuga, fróðleiksfýsni og sköpunargleði vísindafólks er lykilþáttur í framþróun auk þess að vera grundvöllur samfélagsbreytinga. Stuðla þarf að öflugri miðlun vísindalegrar þekkingar til fólks á öllum aldri.<sup>46</sup>

Sterkar menntastofnanir leggja grunn að þekkingarsamfélagi, stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi og vexti fyrirtækja um allt land. Framboð af námsleiðum í menntun á öllum skólastigum, í bóknámi, tækni- og iðnnámi og námi í skapandi greinum, hefur mikla þýðingu fyrir þróun borgarsvæðanna. Tryggja þarf áfram sterka umgjörð um háskólasamfélagið á báðum borgarsvæðum og nálgast hana með heildstæðum hætti. Áhersla verði lögð á uppbyggingu fjölbreyttra búsetu- og atvinnukosta sem henta sérstaklega fyrir námsmenn og tengingu háskólasvæða við almenningssamgöngur á báðum borgarsvæðum. Eins þarf að huga sérstaklega að tengingu atvinnulífs og háskólasamfélagsins, svosem með góðri aðstöðu fyrir frumkvöðlastarfsemi. Þá er mikilvægt að halda áfram og efla alþjóðlegt samstarf háskólanna við erlendar menntastofnanir og getu háskólanna til að taka á móti erlendum nemendum.

### Menning

Fjölbreytt menningarstarfsemi styrkir samfélagið og eflir lífsgæði, ásamt því að hafa víðtæk afleiðd áhrif í efnahagslegu tilliti. Öflugt og fjölbreytt menningarlíf

---

<sup>46</sup> <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menntamal/Menntastefna/menntastefna-vefur.pdf>



elur af sér virkari sköpun í atvinnulífi, vísindum og nýsköpun og eykur lífsánægju landsmanna. Fjölbreytni menntunar og menningarlífs er forsenda fyrir samkeppnishæfum borgarsvæðum og er veigamikil aðtriði að tryggja að áfram verði öflugt menningarstarf á báðum svæðum í því skyni að auka aðgengi íbúa landsins að menningu, óháð búsetu.

Í menningarstefnu ríkisins er lögð áherslu á árangursríkt samstarf við sveitarfélög og landshlutasamtök þeirra á sviði menningarmála, og er þar sérstaklega bent á mikilvægi samstarfs við Reykjavíkurborg, sem höfuðborgar landsins.<sup>47</sup> Í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu er vagma íslenskrar menningar og þar má finna helstu menningarstofnanir ríkisins, m.a. Þjóðleikhúsið, Þjóðskjalasafn Íslands, Þjóðminjasafn Íslands Listasafn Íslands og Sinfóníuhljómsveit Íslands. Borgin rekur sjálf þrjú söfn, Borgarbókasafnið, Listasafn Reykjavíkur og Borgarsögusafn Reykjavíkur, ásamt því að styðja við rekstur Sinfóníuhljómsveitar Íslands, tónlistar- og ráðstefnuhússins Hörpu og Leikfélags Reykjavíkur.

Menningarstarf er öflugt á borgarsvæði Akureyrar, bæði ef litið er til faglegs starfs og áhugamenningar. Menningarhúsið Hof, heimahöfn Menningarfélags Akureyrar, býður upp á mikla og fjölbreytta möguleika. Þar er eina atvinnuleikhúsið utan höfuðborgarsvæðisins, sinfóníuhljómsveit, tónleikastaðir, fjölmörg söfn og vinnustofur listamanna. Grunngerð á svæðinu er sterk og býður upp á að verða leiðandi í menningar- og listalífi á landsbyggðinni. Í skýrslu starfshóps um svæðisborgina Akureyri er bent á að í því skyni þurfi að tryggja að hlutur svæðisborgarinnar í heildarframlögum ríkis til menningarmála verði í samræmi við hlutverk hennar. Með auknum framlögum til menningarstofnana á Akureyri hefðu þær jafnframt skyldu til að framleiða menningarviðburði og skýrt hlutverk hvað varðar menntun og endurnýjun í menningarlífi landsmanna sem myndi auka möguleika til þess að halda úti fjölbreyttu listnámi í bænum. Beinum og óbeinum störfum myndi fjölga, ekki bara meðal listafólks heldur einnig meðal iðnaðarfólks og í veitingageiranum og gistipjónustu.<sup>48</sup>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Akureyrarbær gerðu árið 2021 með sér samkomulag til loka árs 2023 um að efla hlutverk Akureyrar í lista- og menningarlífi á Íslandi. Megintilgangur samningsins var sameiginlegur stuðningur ríkis og Akureyrarbæjar við menningarstofnanir á svæðinu með það

<sup>47</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menningarmal/menningarstefna\\_2013.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menningarmal/menningarstefna_2013.pdf)

<sup>48</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur\\_skyrsla\\_Akureyri\\_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_sv%c3%a6disbundi%c3%b0%20hlutverk.pdf)

að markmiði að efla Akureyri sem þungamiðju öflugs menningarstarfs utan höfuðborgarsvæðisins og atvinnumennsku á sviði lista.<sup>49</sup> Þegar er hafin vinna við endurnýjun samningsins en brýnt er að nýtt samkomulag endurspegli ætlað hlutverk svæðisborgarinnar í málaflökknum. Það væri einnig í samræmi við áherslur í *Menningarsókn – aðgerðaáætlun til ársins 2030* um fjölbreytt og opið menningarlíf. Þar kemur fram að stuðla skuli að auknu jafnræði milli íbúa landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis til að njóta, upplifa og taka þátt í menningarstarfi. Vinna eigi að uppbyggingu innviða og atvinnulífs menningar utan höfuðborgarsvæðisins þannig að allir íbúar landsins eigi kost á því að njóta listar og annarrar menningar án tillits til búsetu eða annarra aðstæðna.<sup>50</sup>

### *Heilbrigðisþjónusta*

Einn af grunnþjónustupáttum samfélagsins er heilbrigðisþjónusta með góðu aðgengi fyrir öll. Á það við um fyrsta stig þjónustunnar sem veitt er á heilsugæslustöðvum en einnig annars og þriðja stigs þjónustu sem veitt er á heilbrigðisstofnunum og sérhæfðum sjúkrahúsum eins og Landspítala og Sjúkrahúsinu á Akureyri. Ein megináskorun heilbrigðiskerfisins er mönnun sem snertir allt kerfið frá heilsugæslunni og til sérhæfðustu sérgreina- og háskólasjúkrahúsa.

Landspítalinn er grunnstoð kerfisins sem þarf að geta boðið samkeppnisfæra starfsaðstöðu við sambærileg sjúkrahús í nágrannalöndunum til að lúta ekki í lægra haldi í samkeppninni um hæft starfsfólk. Hann hefur skyldur gagnvart öllu landinu og sem háskólasjúkrahús býr hann yfir mestri færni, kunnáttu og tækni og tekur við þegar möguleikar annarra heilbrigðisstofnana eru tæmdir. Þar fer einnig fram menntun heilbrigðisstétta ásamt vísindastarfi og nýsköpun á heilbrigðisviði í náni samstarfi við háskóla.

Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús og hefur líkt og Landspítali skyldur gagnvart öllu landinu og veitir annars og þriðja stigs heilbrigðiþjónustu. Vegna landfræðilegrar legu hefur sjúkrahúsið þó sérstakt hlutverk sem sérgreinasjúkrahús gagnvart Norður- og Austurlandi. Einnig hefur það mikilvægu hlutverki að gegna við menntun heilbrigðisstarfsfólks, ekki síst til starfa í heilbrigðisþjónustunni út um land. Framtíðarsýn sjúkrahússins er að það verði miðstöð sérhæfrar heilbrigðisþjónustu á Norður- og Austurlandi og hljóti viðurkenningu sem háskólasjúkrahús.

<sup>49</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/03-](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menningarmal/Menningarsamningar/Menningarsamningur%20Akureyrarb.pdf)

[Verkefni/Menningarmal/Menningarsamningar/Menningarsamningur%20Akureyrarb.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menningarmal/Menningarsamningar/Menningarsamningur%20Akureyrarb.pdf)

<sup>50</sup> <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2021/09/24/Menningarsokn-adgerdaaetlun-um-listir-og-menningu/>

Fram kemur í heilbrigðisstefnu til ársins 2030<sup>51</sup> að reikna megi með að til framtíðar litið færast þungi sjúkrahúspjónustu til þessara tveggja sjúkrahúsa þó að áfram verði grundvöllur fyrir almennri sjúkrahúspjónustu víðar. Þannig myndi þessi tvö sjúkrahús, Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri, grunnstoðir sérhæfðustu heilbrigðisþjónustunnar í landinu sem fellur vel að hlutverki borgarsvæðanna í byggðamynstri landsins.

### *Félagsþjónusta*

Brýnt er að búa til öruggt samfélag þar sem tækifæri eru jöfn og öflugt net grípur þau sem ná ekki fótfestu í samfélaginu af einhverjum sökum. Reykjavíkurborg og Akureyrarbær hafa verið leiðandi á sviði félagsþjónustu, en þar er þjónusta gjarnan meiri og sérhæfðari en í öðrum sveitarfélögum. Þau sinna þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli, eða alls ekki, þ.e. flókinni og margþættri félagslegri þjónustu. Þá benda útgjöld sveitarfélaganna til málaflokksins til þess að hlutverk þeirra sé stærra á þessu sviði en annarra sveitarfélaga og nái til stærra svæðis, þ.e. að íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sæki þjónustuna til þeirra. Einkum er um að ræða fjárhagsaðstoð til þeirra sem þurfa á slíkri að halda og þjónustu við heimilislausa sem Reykjavík og Akureyri hafa borið þungann af. Þá má nefna þjónustu við fatlað fólk og einstaklinga með fjölþættan vanda, þjónustu við börn, ungmenni og aldraða og ýmislegt annað sem fellur undir málaflokkinn.<sup>52</sup>

Samstarf þarf að eiga sér stað milli borga og ríkis um hvernig leyst verði úr þeim félagslegu vandamálum sem um ræðir og leggjast hvað þungst á þessi tvö sveitarfélög. Í ljósi þess hlutverks sem Reykjavík og Akureyri hafa nú þegar á þessu sviði geta þau jafnframt orðið leiðandi hvað varðar nýsköpun og tækni í málafnum sem tengjast velferð íbúanna og eru til þess fallin að auka lífsgæði þeirra. Mikilvægt er að horfa til þess að kostnaðardreifing sveitarfélaga vegna þessa verði jöfnuð.

## **6.5 Atvinnulíf, fjárfestingar og nýsköpun**

Borgarsvæðin eru gangverkið í efnahagsþróun landsins og því er mikið undir því komið að sjálfbært og öflugt atvinnulíf blómstri á báðum svæðum. Á borgarsvæðunum verða til samfélagsleg, efnahagsleg og menningarleg verðmæti sem nýtast til uppbyggingar um land allt. Um 90% þjóðarinnar búa á

---

<sup>51</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Heilbrigdisstefna\\_4.juli.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Heilbrigdisstefna_4.juli.pdf)

<sup>52</sup> Sjá talnaefni á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga sem unnið er úr ársreikningum sveitarfélaga. <https://www.samband.is/verkefningin/fjarmal/talnaefni/myndraen-framsetning-talnaefnis/>

áhrifasvæðum borganna og ljóst að meirihluti vinnuafls er staðsett þar. Nálægðin í borgarsamfélögum hefur ýmsa kosti í för með sér. Flæði hugmynda og þekkingar er hraðara á milli manna þegar margir sérfræðingar á hinum ýmsu sviðum eru í nálægð hver við annan. Enn fremur örvast afköst og sköpunarkraftur við að vera í samfélagi við aðra sem hafa sömu hugðarefni og vandamál til lausnar. Í slíku umhverfi hefur fólk fleiri tækifæri til að sérhæfa sig á ólíkum sviðum og af þessum sökum skila fyrirtæki sem nýta mannauð mun meiri framleiðslu í þéttbýli en ef þau stæðu ein og sér. Það gerist vegna þess að þau njóta mannauðs annarra fyrirtækja, og einnig vegna þess að þau geta nýtt betur sinn eigin mannauð.

Þessar aðstæður styðja við þekkingardrifið atvinnulíf og hvetja til nýsköpunar en bæði borgarsvæði leggja áherslu á hvort tveggja. Innan þeirra verða til ný störf og atvinnugreinar sem byggjast á rannsóknum, þróun, nýsköpun og hugviti. Það er mikilvægt að vinnumarkaður á borgarsvæðunum sé stöðugur og að íbúar geti fundið sér störf við hæfi. Til að mæta áskorunum framtíðar er þörf á samstarfi milli menntakerfisins og atvinnulífsins til að tryggja að menntun þróist í takt við samfélagið og þarfir vinnumarkaðarins. Einnig þarf að auka svigrúm og skilvirkni í ráðningu erlendra sérfræðinga og auðvelda íslenskum nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum að ráða fólk með sérþekkingu frá löndum utan EES-svæðisins. Framtíðaráskoranir felast m.a. í því að mæta vaxandi eftirspurn eftir tækniþekkingu, bregðast við breytingum á vinnumarkaði og efla þekkingarsköpun í vísindum, tækni, verkfræði og stærðfræði, öðru nafni STEM-greinum (e. Science, Technology, Engineering, Mathematics).

#### *Alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi fyrir atvinnulíf*

Þekkingardrifið fjölbreytt atvinnulíf sem laðar að og skapar tækifæri fyrir fólk með mismunandi bakgrunn er grunnþáttur í öflugum borgarsamfélagi. Framtíðarsókn fyrir atvinnulíf þarf að vera sjálfbær og haldast í hendur við samfélagslega ábyrgð. Mikil tækifæri eru fólgin í því að bæta umhverfi fyrir alþjóðlega samkeppnishæft atvinnulíf innan borgarsvæðanna og laða að alþjóðlega fjárfestingu og þekkingu í auknum mæli. Marka þarf skýra stefnu í samstarfi ríkis og borgarsvæðanna um hvers konar fjárfestingar og atvinnustarfsemi skuli laða til svæðanna, bæði út frá skilgreindri markmiðasetningu en einnig með hliðsjón af styrkleikum og sérkennum svæðanna. Þá þarf einnig að leggja áherslu á að laða að fyrirtæki sem eru samfélagslega ábyrg. Með sama hætti ætti að sjálfsögðu að horfa til fjárfestinga í íslenskum fyrirtækjum og tækniþróun.

Líkt og komið hefur fram eru mikil tækifæri fólgin í því að koma íslensku borgarsvæðunum inn á alþjóðlega samkeppnishæfnislista yfir borgir.

Samkeppnishæfnislistar eru verkfæri sem borgir nota til þess að bera sig saman við aðrar borgir og mæla hvernig þær standa sig í ákveðnum verkefnum varðandi borgar- og atvinnuþróun. Slíkur samanburður hefur ýmsa kosti og galla í för með sér sem vert er að benda á. Helstu kostirnir felast í því að þeir geta nýst sem verkfæri til að skerpa á stefnumótun borga. Samanburður við aðrar borgir getur veitt innsýn í stöðu þeirra og stutt við forgangs röðun fjármagns, skipulags og þróunar innviða. Gallarnir við samkeppnishæfnislista eru hins vegar þeir að munur getur verið á því hvernig aðilar mæla og túlka mismunandi hugtök, gögn og árangur. Réttur samanburður er þannig ekki alltaf fyrir hendi.

Við mat á stöðu borga í alþjóðlegu samhengi er hins vegar algengt að litið sé til stöðu þeirra á samkeppnishæfnislistum. Til dæmis er líklegt að erlent fyrirtæki sem hefur hug á því að koma upp útibúi eða starfsstöð í Evrópu eða á Norðurlöndunum myndi skoða slíkan lista til að átta sig betur á rekstrarumhverfi fyrirtækja í mismunandi borgum. Listarnir eru eins ólíkir og þeir eru margir en þeir byggja m.a. á stöðu á vinnu- og húsnæðismarkaði, samfélags- og tæknilegum innviðum á viðkomandi borgarsvæði, laga- og regluverki, viðskiptafrelsi, fyrirkomulagi fyrirtækjaskatts, erlendri fjárfestingu á svæðinu og framboði á raforku. Borgum er síðan gefin einkunn fyrir hvern og einn þátt, út frá stöðu í viðkomandi borg. Út frá heildareinkunn er borgum raðað á lista, þar sem sú borg sem fær hæstu einkunnina er í fyrsta sæti.

Það getur því skipt máli fyrir borgarsvæðin að vera ofarlega á samkeppnishæfnislistum. Það getur haft í för með sér að geta borgarsvæðanna til þess að draga að sér fjárfestingar og hæfileikaríkt fólk eykst. Sömuleiðis getur heilbrigð samkeppni milli borga hvatt til nýsköpunar, fjárfestingar í rannsóknum og þróunar og innleiðingar á nýrri tækni. Það er mikilvægt að fylgjast með frammistöðu borgarsvæðanna á mismunandi listum svo að styrkja megi þá þætti sem koma vel út enn frekar og ráðast í vinnu við að koma þeim þáttum sem koma verr út í betri farveg með stefnumótun og samráði ef þörf er á.

#### *Atvinnulíf í Reykjavík og áhrifasvæði hennar*

Innan áhrifasvæðis Reykjavíkur verður til rúmlega helmingur vergrar landsframleiðslu á Íslandi. Svæðið gegnir því mikilvægu hlutverki gagnvart landinu öllu. Hagvöxtur á svæðinu skapar virði sem nýtist til uppbyggingar um land allt. Sérkenni atvinnulífs á svæðinu er að þar eru fleiri stórfyrirtæki (á íslenskan mælikvarða), alþjóðleg fyrirtæki og fyrirtæki sem stunda útflutning á þekkingartengdu hugviti.

Það skiptir miklu máli fyrir Ísland að áhrifasvæði Reykjavíkur njóti alþjóðlegrar viðurkenningar sem samfélag þar sem sköpunarkraftur og framtakssemi finnur sér frjósaman farveg og laði þannig til sín hugmyndafræði og atorkusamt fólk. Í atvinnu- og nýsköpunarstefnu Reykjavíkurborgar kemur fram að vandaðir samfélagslegir og tæknilegir innviðir, gott aðgengi að grænum svæðum og sterk samfélagsgerð leiði til skapandi umhverfis. Slíkt umhverfi einkennist af trausti, jákvæðni, samstarfs- og þjónustuvilja, og hverfist um sameiginlegan skilning á tækifærum og áskorunum framtíðar.<sup>53</sup> Þetta rímar vel við þá framtíðarsýn sem sett er fram í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040. Þar segir að „höfuðborgarsvæðið bjóði upp á fjölbreytt atvinnulíf sem byggt er á hugviti og hagnýtingu þess. Styrkar stöðir verðmætasköpunar standa undir launum og lífskjörum sem eru á borð við þau bestu í heiminum. Rannsóknastofnanir á svæðinu eru í fremstu röð og leggja grunn að frjórri nýsköpun á fjölmörgum sviðum.“ Ennfremur kemur fram að „höfuðborgarsvæðið sé nútímalegt borgarsamfélag sem í senn er alþjóðlegt og með skýr sérkenni. Höfuðborgarsvæðið laði að sér fólk hvaðanæva að sem vill starfa þar um lengri eða skemmri tíma eða njóta þess sem gestir.“<sup>54</sup>

Helstu tækifæri innan áhrifasvæðis Reykjavíkur má finna í blátækni eða haftengdri nýsköpun, græntækni sem stuðlar að verndun umhverfisins og náttúruauðlinda og heilsutækni auk annarra fyrirtækja í hugviti og tækni. Auk þeirra eru enn ýmsir möguleikar til framþróunar á sviði ferðaþjónustu. Helstu áskoranir til framtíðar fela hins vegar í sér áframhaldandi innviðaupbyggingu innan svæðisins, að tryggja nægt framboð raforku og skapa samkeppnishæfa umgjörð fyrir atvinnulífið. Það er mikilvægt að tengja svæðið betur saman sem eitt atvinnusvæði með öflugum almenningssamgöngum og hugsa stór innviðaverkefni eins og útflutningshafnir með heildstæðum hætti.

#### *Atvinnulíf á Akureyri og áhrifasvæði hennar*

Í samkeppnisgreiningu Akureyrarbæjar kemur fram að helstu styrkleikar atvinnulífs á Akureyri að mati atvinnurekenda á svæðinu sé rótgróið atvinnulíf með traustar grunnstöðir, stöðugt vinnuafll og lága starfsmannaveltu.<sup>55</sup> Atvinnustefna Akureyrar 2014-2021 setti fram þá framtíðarsýn að „atvinnulíf sveitarfélagsins hafi stuðlað að bættri samkeppnishæfni, framförum og þróun vegna aukinnar þekkingar og hærra menntunarstigs. Fjölbreytt menning sveitarfélagsins skapi líflegan bæjarbrag sem laði að bæði íbúa og gesti. Öflugir

<sup>53</sup> <https://reykjavik.is/atvinnu-og-nyskopunarstefna>

<sup>54</sup> <https://www.ssh.is/is/verkefni/svaedisskipulag/gildandi-svaedisskipulag>

<sup>55</sup> <https://www.akureyri.is/is/stjornkerfi/stjornsysla/fundargerdir/baejarrad/11896>

innviðir bæjarfélagsins hvetji atvinnulífið til dáða.<sup>56</sup> Þar segir einnig að „verðmætasköpun svæðisins byggji á öflugum fyrirtækjum og margbreytilegum stoðgreinum sem í samstarfi við mennta- og rannsóknarstofnanir og samvinnu við nágrennabyggðir stuðli að aukinni framleiðni og nýsköpun. Þannig verði lagður grunnur að áframhaldandi fjölbreyttu atvinnulífi Akureyrar.“

Það er mikilvægt að efla áfram atvinnulíf á Akureyri og áhrifasvæðinu. Kortleggja þarf atvinnusókn innan þess og greina atvinnuþróun á svæðinu til framtíðar. Þannig má koma auga á samlegðaráhrif ólíkra atvinnugreina og möguleg tækifæri til frekari þróunar. Helstu tækifærin á Akureyri og áhrifasvæði bæjarins til næstu ára felast m.a. í því að skoða þá möguleika og þau tækifæri sem gætu skapast með bættum raforkutengingum, styðja við græna atvinnuuppbyggingu svo sem á sviði hugbúnaðarþróunar og upplýsingatækni, verkfræði, hönnunar, ráðgjafar, fjarþjónustu ýmiskonar og skapandi greina, vera leiðandi í þróun og framleiðslu matvæla og frekari þróun ferðaþjónustu með uppbyggingu gististaða innan Akureyrar. Einnig felast tækifæri í því að rækta enn frekar, í samstarfi við atvinnulíf svæðisins sem sýnt hefur nýsköpunarstarfi mikinn áhuga, nýsköpunarmenningu með áherslu á fyrirtæki og auðlindir á svæðinu. Svæðið býr yfir ótal tækifærum til að vera í fararbroddi í vísindastarfsemi og þjónustuframboði sem snýr að rannsóknum og annarri starfsemi á norðurslóðum og þar býr Akureyri að áratuga reynslu. Í þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða er einn áhersluþáttanna að efla Akureyri sem miðstöð norðurslóðamála í landinu, m.a. með stuðningi við mennta- og rannsóknarstofnanir og þekkingarsetur ásamt því að efla innlent samráð og samstarf um málefni norðurslóða.<sup>57</sup>

Áskoranirnar eru m.a. þær að tryggja skynsamlega orkunýtingu á svæðinu með uppbyggingu atvinnulífs á samfélagslegum og umhverfisvænum forsendum, móttaka nýrra íbúa og tryggja inngildinguna þeirra og þátttöku í atvinnulífi. Einnig að efla nýsköpunarumhverfi innan svæðisins, m.a. með uppbyggingu vísinda- og tæknigarða við Háskólann á Akureyri og með því að fjölga námsleiðum við skólann.

---

<sup>56</sup> [https://www.akureyri.is/static/files/01\\_akureyri.is/pdf/atvinnustefna\\_ak\\_2014-2021\\_baeklingur.pdf](https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/pdf/atvinnustefna_ak_2014-2021_baeklingur.pdf)

<sup>57</sup> <https://www.althingi.is/altext/151/s/1478.html>

# Ítarefni

Við mótun borgarstefnu hefur verið horft til stefnu og markmiðssetningar sem fyrirbyggjandi er í öðrum áætlunum stjórnvalda og áhrif hafa á þróun borgarsamfélaga.

- [Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs](#)
- [Byggðaáætlun 2022-2036](#)
- [Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun](#)
- [Tillaga til þingsályktunar um húsnæðisstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun](#)
- [Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun](#)
- [Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins til 2040](#)
- [Svæðisskipulag Eyjafjarðar 2012-2024](#)
- [Loftslagsstefna höfuðborgarsvæðisins](#)
- [Umhverfis- og loftslagsstefna Akureyrarbæjar 2022-2030](#)
- [Loftslagsstefna Reykjavíkurborgar](#)
- [Skýrsla starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar](#)
- [Sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2020-2024](#)
- [Sóknaráætlun Norðurlands eystra 2020-2024](#)
- [Heilbrigðisstefna til ársins 2030](#)
- [Menntastefna til ársins 2030](#)
- [Menningarstefna – stefna um listir og menningararf](#)
- [Menningarsókn – aðgerðaáætlun um listir og menningu til ársins 2030](#)
- [Viðmið OECD um mótun borgarstefnu](#)
- [Heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun](#)



