

Udkantsdanmark myte eller realitet?

Jensen, Henrik Toft; Plum, Viggo; Skriver, Peter Hegelund; Holmes, Esbern

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jensen, H. T., Plum, V., Skriver, P. H., & Holmes, E. (2019). *Udkantsdanmark myte eller realitet?* Roskilde Universitet. MOSPUS Research Paper Serie Bind 2019

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Udkantsdanmark myte eller realitet?

Henrik Toft Jensen

Viggo Plum

Peter Skriver

Kort: Esbern Holmes

Roskilde Universitet

Institut for Teknologi og Mennesker

MOSPUS Research paper 2019

Henrik Toft Jensen
Viggo Plum
Peter Skriver
Kort: Esbern Holmes

Forlag: Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet

Sats: Kim Fomsgaard
Tryk: Prinvo Paritas Digital Service

1. udgave 2019
© Henrik Toft Jensen, Viggo Plum, Peter Skriver
ISBN: 78-87-7349-550-6

Kan rekvireres gennem:
Institut for Mennesker og Teknologi
Roskilde Universitet
Bygning 02, Postboks 260
4000 Roskilde
E-mail: htj@ruc.dk

Alle rettigheder forbeholdes.

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer.
Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	5
2.	Problemstillinger og iagttagelser	6
3.	Betegnelser og forståelser	8
4.	Center/periferi	11
5.	Statistik og kategoriseringer	13
6.	Den regionale udvikling	19
6.1	Centralisering og decentralisering	21
7.	Tre vigtige faktorer til belysning af den enkelte kommunes udvikling	25
7.2	Udviklingen i antallet af arbejdspladser i kommunerne med særligt fokus på yderkommuner	34
7.3	Priser på boliger pr m2. De regionale forskelle vokser	37
7.4	Sammenfatning: De tre vigtige faktorer	44
8.	Hvorfor vokser steder?	45
9.	Vigtige politikområder	50
9.1	Uddannelsesmuligheder	51
9.2	Sport og Kultur	52
10.	Lister over politikker, strategier og udviklingsmuligheder	53
10.1	Statslige politikker	53
10.2	Regionale politikker	54
10.3	Kommunale politikker og Strategier	54
10.4	Ildsjæle og idemagere skubber på den kommunale politik og ønsker at fremme et bedre lokalt liv med bl.a. kulturliv, identitet, fællesskab, erhvervsmuligheder og turisme	57
10.5	Styrker i udkanten for fællesskabet, der også betyder arbejdspladser	58
10.6	Samlet set	58
11.	Konklusion	59
12.	Litteraturliste	63

1. Indledning

I nærværende publikation vil yderområdernes stilling og rammer for yderområdernes udvikling bliver diskuteret. Vi belyser udkantbegrebet ud fra **Begreber og forståelser** og med den **Center/periferi dynamik**, der skaber yderområder og regionale forskelle. Herefter viser vi hvilke **statistiske, kategorier og begreber**, der anvendes, når yderområdebegrebet skal anvendes på de danske kommuner. Valget af parametre er afhængige af det formål, som ønskes tilgodeset med kategoriseringen. Den **regionale udvikling belyses** gennem de seneste års statslige centraliseringspolitikker, herefter belyses den regionale udvikling ved hjælp af **3 vigtige faktorer**, der er centrale for udviklingen i de enkelte kommuner i center og udkant:

Befolkningstallet i landdistrikterne falder, men det stiger samtidig i hovedparten af de mindre byer.

Antallet af arbejdspladser falder markant i yderkommuner i Syd- Vest og Nord Danmark i de samme kommuner, som mister befolkning. Disse mister måske befolkning, fordi der tabes arbejdspladser.

Boligpriserne vokser meget hurtigere i Københavnsområdet og i de største byer end i resten af landet.

Med udgangspunkt i en ny norsk undersøgelse "**Hvorfor vokser steder?**" Drøftes kommunernes strukturudvikling og attraktivitet. Det vises, at attraktivitet kan vurderes meget forskelligt.

Vigtige politik- og strategiområder som uddannelsesmuligheder og sport og kultur udpeges som vigtige for fastholdelse og tiltrækning af befolkning og arbejdspladser. Endelig opstilles lister over handlemuligheder og **politikområder for stat, regioner og kommuner**, der er ønsker at påvirke udviklingen.

Samlende **konkluderes**, at hovedparten af yderområderne i Danmark geografisk set har en overkommelig afstand til såvel arbejdspladser som til servicebyer. Demografisk er der kun en lille afvandring, og kun et mindre fødselsunderskud i yderkommunerne, men befolkningen ældes. Befolkningsnedgangen har i de fleste yderkommuner – ø-kommunerne undtaget - været mindre ned 6 pct. over de seneste 10 år. De, der har bil i yderkommunerne, kan inden for rimelig tid nå frem til arbejdspladser samt offentlig og privat service.

Arbejdsproduktivitetsens store stigning i landbruget og i industrien siden 1970 har betydet en funktionsudtømmning af landdistrikterne og de helt små byer. Arbejdspladserne synes at vige tidligere end befolkningen i yderkommunerne. Der bor forsat langt flere mennesker dér, end der lokalt er arbejdspladser til, bl.a. fordi der er en billig boligmasse. Der bor mange, som må pendle for at have job, samt en del ældre, der er uden for arbejdsmarkedet.

Mens landbruget har tabt arbejdspladser, har den nære offentlige service med udbygningen af daginstitutioner og skolegang i flere år givet nye job på flere lokaliteter i den enkelte kommune og bidraget til, at ændringerne i bosætningsstrukturen ikke blev så voldsomme. I kystkommunerne bidrager turisterhvervet og de tilknyttede håndværks- og serviceerhverv ligeledes til at skabe muligheder for en decentral befolkningsstruktur.

Ejendomsprisernes udvikling har skabt meget kraftig regionale forskelle. De store byer og især kommunerne tæt ved København har haft voldsomme ejendomsprisstigninger siden 1992, mens landkommuner og yderkommuner har haft en meget mindre stigning i ejendomspriserne. Det betyder, at det for nogle grupper i samfundet er vanskeligt at flytte ind til storbyerne, hvor der er mange job i det senindustrielle samfund, og hvor der er en variation i job, der er vigtig for familier, med begge voksne på arbejdsmarkedet.

Yderområderne har tilbagegang i befolkning og arbejdspladser, men tilbagegangen er de fleste steder moderat, og der er eksempler på, at tilbagegangen er blevet minimal, og på at kommunale initiativer virker. Det er imidlertid vigtigt at koncentrere den kommunale indsats om besluttede styrkepositioner frem for at skyde med spredehagl.

2. Problemstillinger og iagttagelser

UdkantsDanmark eller yderområder bringes på dagsordenen i en række forskellige sammenhænge. Det bringes på banen, f.eks. når statslige arbejdspladser bliver udflyttet, når den mellemkommunale refusion er til diskussion, når tilgængeligheden til uddannelse bliver vurderet, og når levevilkår i forskellige dele af landet vurderes.

Center-periferi dimensioner har været og er stadig et element i såvel den teoretisk- som den empiriskbaserede diskussion af samfundsudviklingen.

På det seneste har historikeren Claus Bryld, i Politiken 30.04.19 og forfatteren Knud Romer, i DR Aftenshøvet 30.04 taget skarp afstand fra at lægge stor vægt på udkantproblemstillingen i diskussionen af samfundsudviklingen. De peger på, at der er forskellige kvaliteter ved at bo i centret og ved at bo i periferien, "men vi spiser alle pasta med kødsovs" som Knud Romer sagde i DR TV.

I 2010 udgav Reg. Lab. "10 debatpunkter om erhvervsudvikling i yderområder", af Henrik Toft Jensen og Viggo Plum med flere. Nærværende publikation er en opfølgning på de 10 debatpunkter. Vi belyser, hvordan yderområdernes befolkningsudvikling, erhvervsudvikling og den regionale udvikling har været siden 2010. Hvad er det for kræfter, der påvirker udviklingen, og kan og skal der gøres noget og hvorfor? Er debatpunkterne stadig relevante, eller har billedet ændret sig til et andet.

På trods af meget skrivi om yderområder og en række initiativer, der sigter mod at rette op på det "skæve Danmark" for at forbedre vilkårene i yderområderne, viser det sig, at debatpunkterne stadig er relevante.

Indledningsvis blev det i Reg Lab udgivelsen fra 2010 slået fast, at Danmark geografisk set er relativt godt afbalanceret, når der sammenlignes med andre europæiske lande, det anføres endvidere, at egentlig udkant ikke findes i Danmark, der er ikke mange steder, som har mere end en times kørsel til en international lufthavn eller et universitet. Det drejer sig kun om enkelte kommuner i Syd- og Vestdanmark samt om nogle øer. Samtidig er der kun et begrænset antal lokaliteter, der har mere end 1 times bilkørsel til en mellemstor by med et blandet arbejdsmarked og et blandet offentligt og privat serviceudbud.

Forskelle mellem familiernes gennemsnitlige disponible indkomster og gennemsnitlige formuer pr. familie i kommunerne er tydelige, når man sammenligner kommuner med de højeste gennemsnitsindkomster som i Gentofte Kommune og enkelte andre kommuner med gennemsnitsindkomsten for hele landet. Imidlertid ligger gennemsnitsindkomsterne i alle øvrige kommuner ret tæt på gennemsnittet for hele landet. Der er ingen kommuner, hvor den disponible indkomst i 2017 ligger mere end 19 % under landsgennemsnittet. De laveste gennemsnitsindkomster finder vi Ishøj og i Lolland Kommune altså såvel i centrum som i periferien. Målt på denne måde er forskellene dog stigende. I 2009 var der ingen kommuner, hvor den gennemsnitlige indkomst var mindre end 15 % under landsgennemsnittet. Det vil sige, at Danmark regionalt er blevet lidt mere skævt målt på registreret gennemsnitsindkomst. Hertil kommer skævhed inden for de

enkelte kommuner, så afstand fra top til bund er større end det vises med gennemsnitindkomster mellem kommunerne. Samtidig er der dog ikke sket en forøgelse af forskellene, når det drejer sig om familiefordelt nettoformue målt på samme måde: Afstand mellem kommuner med laveste gennemsnitsformue og den familiefordelte gennemsnitsnettoformue i Danmark. (Kilde Statistikbanken). I tillæg til dette skal det anføres, at leveomkostningerne specielt boligudgiften er meget lavere i mange af de kommuner, med lav gennemsnitsindkomst, end i mange af de kommuner, der har en høj.

De øvrige debatpunkter i publikationen fra 2010 drejede sig om det danske erhvervsfremmesystem, der nu er ændret, om værdien af store og små projekter, om mobiliseringen af lokale ressourcer, om erhvervssucceser, om negativ italesættelse og om, at overdreven fokus på at måle og veje kan dræne initiativlysten. Alle debatpunkter, der stadig har relevans for vurdering af udkantsproblematikken.

I det sidste debatpunkt spørges der, om der på trods af, at Danmark geografisk set er rimeligt godt afbalanceret "alligevel er noget galt i yderområderne". Dette spørgsmål prøver vi også at belyse her.

3. Betegnelser og forståelser

UdkantsDanmark eller yderområder er betegnelser, der i flæng anvendes, når man skal beskrive det Danmark, som er anderledes end centret - forstået som storbyen eller storbyerne.

Koncentration af befolkning og arbejdspladser har karakteriseret udviklingen i Danmark i mange år i forbindelse med mekaniseringen af landbruget og industrialiseringen samt senest i forbindelse med udviklingen af det senindustrielle servicesamfund.

Der er imidlertid variationer over tid, der er ikke koncentration af befolkning og erhverv i alle perioder f.eks. falder befolkningstallet i perioden 1970 til 1990 med 100.000 mennesker i det område, der senere bliver til region Hovedstaden. Det største fald i centerkommunerne sker i Københavns Kommune med 300.000 personer eller med 39% i perioden 1955 – 1990. Så i den periode er der pause i centraliseringen. Pausen i centraliseringen af befolkningen i 1970'erne og 1980'erne kan også registreres i de tre store provinsbyer i Danmark. Befolknings-

tilvæksten finder i denne periode sted i de fleste provinsbyer. Industrien flyttede mod vest. (Statistisk Årbog 1975 s. 9-14 og 1991 s.46-50).

Fra 1990 er storbyerne og storbykommunerne igen begyndt at vokse i Danmark, men som det ses af **Tabel 1** fortsætter mange byer i størrelseskategorier helt ned til 2.000 indbyggere med at vokse. Byer mellem 200 og 1.999 indbyggere og landdistrikternes små landsbyer - under 200 indbyggere - samt enkeltgårde og -huse taber befolkning i landdistrikterne.

Betegnelser som udkants Danmark eller yderområder opfattes af mange som negative betegnelser, men værre bliver det, når den lidt flatterende betegnelse "den rådne banan" bruges. De mere neutrale betegnelser som landdistrikt eller direkte positive betegnelser som "vandkant Danmark" og "produktions Danmark" m.m. er konstrueret for at modvirke de negative. Kaare Dybvad 2015 har peget på de uheldige konsekvenser af de negative betegnelser, de er stigmatiserende, hvem vil flytte til områder, der ligger i den "Rådne Banan"?

Gunnar Svendsen har analyseret pressens brug af betegnelserne: Brugen af de negative betegnelser i omtalerne af problematikken toppede i 2010 med 41,5% og er siden faldet til 20% af omtalerne. (Gunnar Svendsen m. fl. Ed.: Vækst og vilkår på landet, 2018 side 13).

Tabel 1. Folketallet i forskellige bystørrelser 2011 -2019.

	2011	2013	2015	2017	2019
Hovedstadsområdet	1 199 224	1 230 728	1 263 698	1 295 686	1 320 629
100.000 indbyggere og derover	520 869	533 261	545 879	559 122	572 595
50.000-99.999 indbyggere	294 577	297 671	302 992	359 873	413 000
20.000-49.999 indbyggere	764 179	773 692	782 604	747 088	725 954
10.000-19.999 indbyggere	427 685	428 668	432 607	440 741	423 201
5.000-9.999 indbyggere	365 907	374 651	376 438	392 466	411 385
2.000-4.999 indbyggere	536 334	531 890	536 029	541 396	538 575
1.000-1.999 indbyggere	308 162	303 129	302 726	299 192	297 934
500-999 indbyggere	220 899	225 616	221 610	222 208	216 427
250-499 indbyggere	153 600	148 583	146 059	145 492	146 764
200-249 indbyggere	38 817	39 486	40 093	39 866	38 424
Landdistrikter	721 935	706 213	698 897	694 806	690 776
Uden fast bopæl	8 440	9 040	10 083	10 833	10 417

Byer kan være delt over en kommunegrænse. Dermed kan antallet af personer i en bystørrelseskategori være mindre end bystørrelsen tilskrives.

3-6-2019 Danmarks Statistik , © www.statistikbanken.dk/BY2

4. Center/periferi

Relationerne mellem centrum og periferi har været vigtige temaer i megen samfundsanalyse. Det påvises, at periferien ofte bidrager til centrets vækst gennem overførsler af det økonomiske overskud, som skabes i periferien. Dette er tydeligst ved analysen af relationer mellem lande, men viser sig også for nogle relationer mellem regioner

Center/periferi (Andre Gunder Frank: Kapitalism och underutveckling i Latinamerika, 1970) og Samir Amin's Det ulige bytte, (Den nye verden 1972 bind 2) var vigtige bidrag til denne forståelse. For analysen af relationer mellem centrum og periferi og analyser af udkanter er Ottar Brox: Hvad sker i Nord-Norge? (1966) et vigtigt bidrag. Diskussionerne om karakteren af relationerne mellem periferi og center dominerede center-periferi debatten i 1960-erne og 1970-erne.

I en dansk sammenhæng er hovedtemaet nu som dengang: Betyder vækst i centrene øgede muligheder i periferien (når det regner på præsten drypper det på degnen) eller betyder vækst i centrene tabt befolkning og tabte muligheder for periferien? Kaare Dybvad finder, at der er grund til at sætte spørgsmålstegn ved formodningen om, at hvad der er godt for København er godt for hele landet. (Kaare Dybvad: Udkants-myten, 2015).

I 1970-erne og begyndelsen af 1980-erne kom lokalsamfund på den akademiske dagsorden med en række analyser og undersøgelser: Bodil Bjerring m.fl. ed. Lokalsamfund udvikling eller afvikling, (1974), og Kirsten Simonsen m.fl. ed. Lokalsamfund og sociale bevægelser, (1982), er eksempler på analyser, der viste, at der også var styrker ved livet uden for de store byer. Danmarks Statistik publicerer Levevilkårsundersøgelser 1976 – 1978. Disse tabelværker indeholder ud over de traditionelle økonomiske og demografiske data også data, der belyser en lang række sociale variable, men indeholder kun få data, der vises med en opdeling efter geografi.

Thomas Højrup's undersøgelser i Salling (Det glemte folk, 1983) er grundlaget for antropologiske teoretiseringer over de livsformer, han konstruerede. Hele dette livsforms teori- og begrebskomplekset fik stor betydning for opfattelsen af og analysen af yderområder i 1980-erne og 1990-erne. En stor grad af respekt for og nogen romantisering af livet i udkantsområderne var resultatet af disse analyser og begrebsdannelser. Senest har Kaare Dybvad med Udkantsmyten i

2015 bidraget til at sætte respekt for og fokus på livet uden for de store byer på dagsordenen.

I de sidste 20 år har de demografiske og økonomiske parametre haft stigende betydning i analysen af udkantsområderne, med de deraf følgende betegnelser for og vurderinger af vilkårene i udkantsområderne. Flere af disse analyser munder ud i et: "Det er synd for udkantsområderne eller udkantkommunerne", derfor bør der gøres noget fra statslig side.

Ved analyser af indkomster og levevilkår i nogle udkantkommuner viser det sig, at levevilkårene d'ér er ringere end i andre dele af landet – om end forskellene i Danmark er mindre end mange andre lande. I udkantkommunerne er der en høj gennemsnitsalder, levealderen er kortere, uddannelsesniveaut lavere og i nogle udkantkommuner er der mange personer på overførselsindkomster. Egentlige fattigdomstræk kan der også være tale om nogle steder. I Lolland og Gulborgsunds kommuner tilbyder skolerne sammen med FødevarerBanken "Fra Madspild til Måltid" gratis morgenmad og frokost til eleverne. Det viste sig nemlig at 30% ikke havde fået morgenmad hjemmefra, ligesom mange ikke havde madpakke med. Et fattigdomsfænomen, som de fleste i Danmark finder problematisk. Skolerne har konstateret, at børnenes indlæring blev øget, når de var mætte. (Politiken 16.02.2019). Der foreligger tilsvarende oplysninger for andre kommuner, så problemet findes også i andre kommuner, og en række af disse hører ikke til blandt yderkommunerne.

Yderområder i Danmark og i hele Europa er præget af større fraflytning end tilflytning. Dette giver sammen med et lavt fødselstal målt i forhold til antal dødsfald et faldende befolkningstal. Dette på trods af større nettoindvandring fra udlandet i de fleste kommuner.

Hanne Wittorff Tanvig publicerede i 2008 "International forskningsstatus - udvikling i landsbyer og landdistrikter", (Københavns Universitet 2008). Her påpeger hun kompleksiteten i definitioner, metoder og forskningsmæssigt fokus. Hun peger på nødvendigheden af et nyt paradigme, der lægger vægt på menneskelige ressourcer med lokal organisering og engagement, som det centrale, for at modvirke den klientgørelse, som statslige støtteordninger og projekter kan resultere i (Hanne Tanvig, 2008, side 49).

Eskild Hansen og Bjarne Jensen har (i "Lokal ledelse og lokal vækst – når steder og mennesker skaber forandring og udvikling" 2018) samme udgangspunkt, at

lokalt engagement, lokal organisering og ledelse er vigtige forudsætninger for vellykkede projekter, der bidrager til udviklingen i de enkelte kommuner.

”I to myter om den regionale befolkningsudvikling” (i Gunnar L. H. Svendsen mf. Ed. 2018) peger Hans Thor Andersen og Helle Nørgård på, at myten om den konstant stigende centralisering og urbaniseringsproces bygger på en grov forenkling. Der er også modsat rettede bevægelser med vækst uden for de store byer.

At vilkårene i landdistrikter og yderområderne trækkes frem som et politisk problem kan give anledning til at rejse spørgsmålet, om der er mange, der finder, at det er et offentligt gode, at der er mennesker og aktivitet i yderområderne. I Dansk Økonomi, (foråret 2015, Yderområder i Danmark, 2015), anlægges denne type overvejelser. Det er i realiteten samme type overvejelser, som de, der er baggrund for fredninger: At bevare nogle værdifulde elementer for eftertiden inkl. en aktiv befolkning også i de yderområder, hvor markeds kræfterne ikke sikrer en tilstrækkelig stor økonomisk og befolkningsmæssig aktivitet. Man fristes til at spørge: Er det fordi, det er synd for yderområderne og deres befolkning, at befolkningen forsvinder eller er det synd for storbyernes befolkning, at man ikke kan tage på landet, og betjenes af, se på eller kunne deltage i en spændende økonomisk og kulturel aktivitet i yderområderne. Aktiviteter, der er forskellige fra de, der hører til livet i storbyen?

5. Statistik og kategoriseringer.

Udkantbegrebet anvendes, som det fremgår, på forskellige måder i litteraturen. Statistisk set anvendes en række forskellige parametre i vurderingerne af om et område og en kommune defineres som udkant og karakteriseres som en udkantskommune. Valget af parametre og vurderingen afhænger af de formål, der er med karakteristikken.

Først og fremmest er der behov for statistisk at fastslå, hvornår et område kan karakteriseres som et byområde eller som landdistrikt. De statistiske definitioner er ret enkle. Alle bebyggelser med mere end 200 indbyggere betragtes som by, medens alt andet betragtes som landdistrikter. Hvis der er mere end 200 meter mellem husene medregnes deres beboere ikke til byområdet. Omvendt hvis der er under 200 meter mellem husene, så medregnes befolkningen som en del af et byområde, hvis der bor mere end 200 indbyggere i byen. Denne morfologiske og befolkningsmæssige inddeling mellem by og land bruges som udgangspunkt for

at vurdere områders karakter uafhængig af den kommunale inddeling og bebyggelsens funktioner.

I Danmark anvendes der herudover en kategorisering, der tager udgangspunkt i den kommunale inddeling, hvor hele kommuner kategoriseres som yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner. Der er gennem de seneste 12 år anvendt forskellige parametre, alt efter de hensyn, man ønsker tilgodeset.

I det følgende gennemgås 6 af de kategoriseringer, der anvendes eller ønskes anvendt.

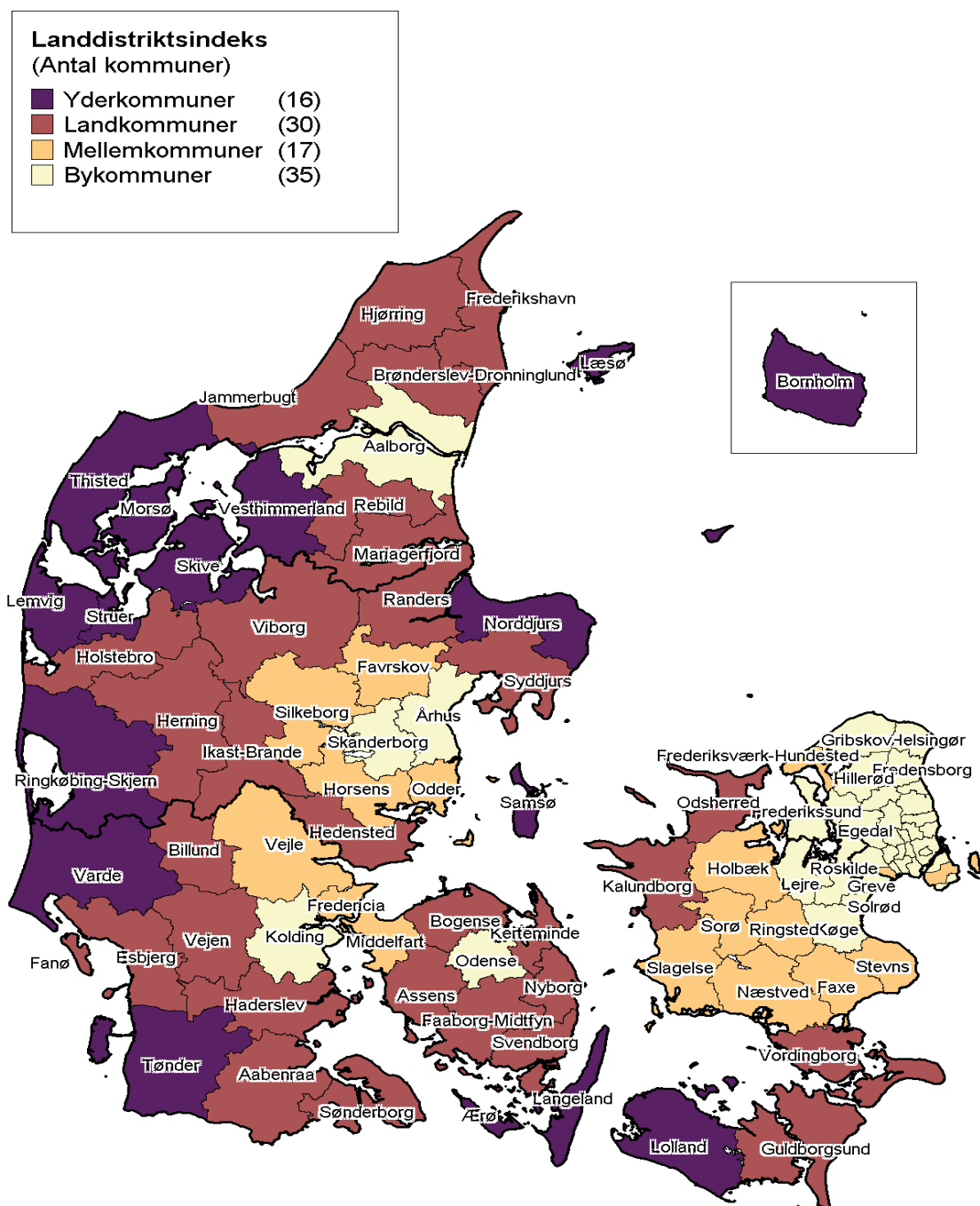
- A. Indenrigs- og Sundhedsministeriet anvendte i landdistriktsprogrammet 2007-2013 følgende opdeling: 35 Bykommuner, 18 Mellemkommuner, 29 Landkommuner og 16 Yderkommuner, (Inge Toft Kristensen mf.: Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikt 2007).

Til denne kategorisering anvendes følgende parametre:

1. Befolkningstæthed.
2. % del beboere i Landdistrikt og byer under 1000 indb.
3. % del af kommunens areal i landzone.
4. Gennemsnitlig afstand til motorvej.
5. Arbejdspladser i % af beskæftigede.
6. Afstand til områder med overskud af arbejdspladser.
7. % del beskæftigede i Landbrug, skovbrug og gartneri.
8. Udvikling i antallet af beskæftigede.
9. Befolkningsudviklingen: Stigende eller faldende befolkningstal.
10. Uddannelsesniveau
11. Alderssammensætning
12. Beskatningsgrundlag

I alt en sammenvejning af 12 geografiske og samfundsøkonomiske kriterier. Opdelingen i de 4 kategorier blev anvendt som grundlag for fordelingen af landdistriktsmidlerne fra EU. Her blev yderkommuner prioriteret.

Figur 1 Landdistriktsindeks 2007 - 2013

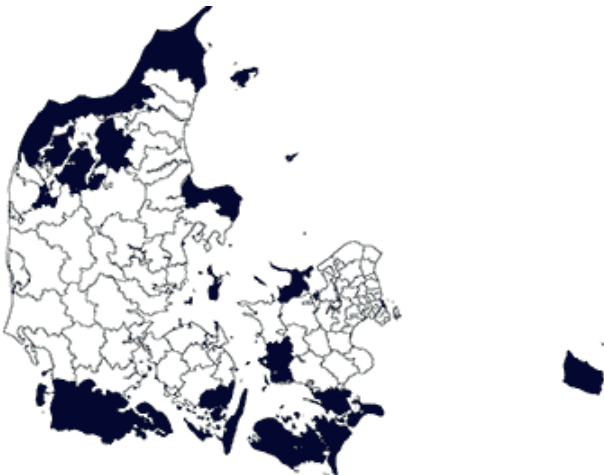


Kilde: Inge Toft Kristensen: Landdistriktskommuner 2007. side 4.

- B. Ved fordelingen af strukturfondsmidlerne (EU) 2007-2013 anvendes en lidt anden inddeling. Her er det kun 11 af yderkommunerne fra landdistriktsprogrammet, der er medtaget. Til gengæld er der medtaget 7 landkommuner samt alle øer som yderområder. Kategoriseringen som yderområder er sket på grundlag af lav erhvervsindkomst og lav eller negativ befolkningstilvækst.
- C. En tredje definition af yderområder, der anvendes i perioden 2014-2020, er kommuner, hvor Danmarks Erhvervsfremmestyrelse kan iværksætte særlige initiativer. Disse kommuner er karakteriseret ved, at befolkningen har en gennemsnitlig erhvervsindkomst, der er under 90% af landsgennemsnittet, og at der er mere end ½ times kørsel til en større by med mere end 45.000 indbyggere.

I alt bor der ca. 940.000 personer i disse 23 kommuner.

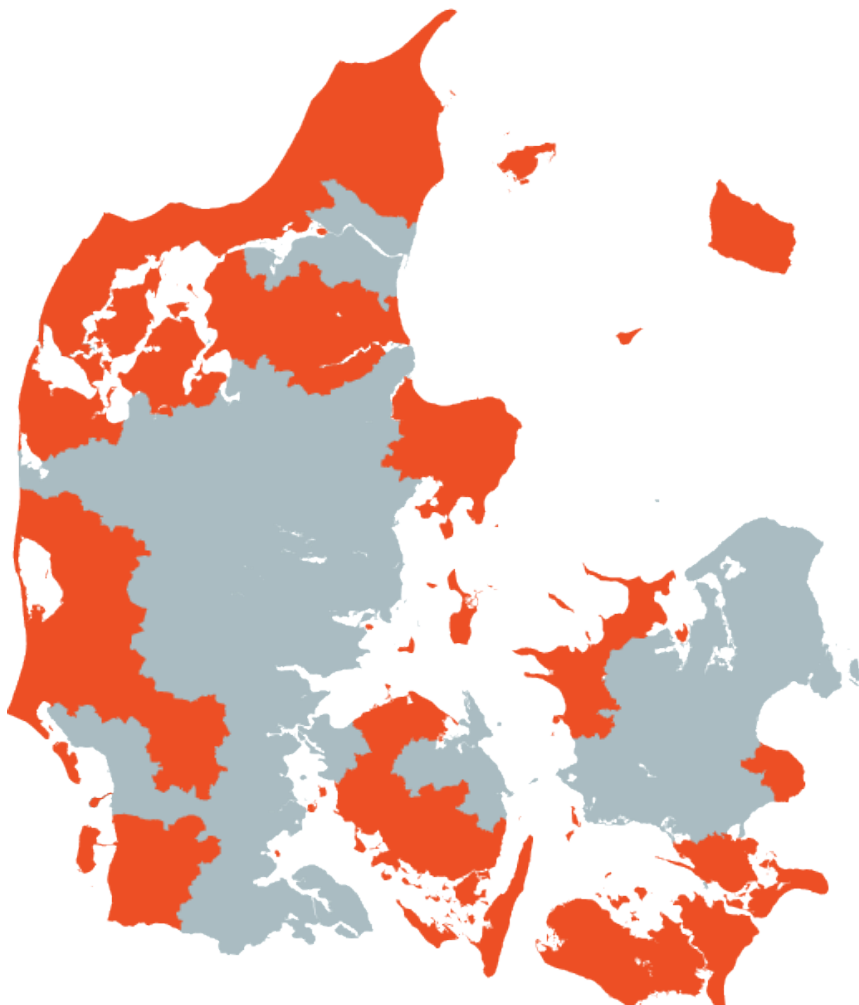
Figur 2: Yderområder 2014 - 2020



Kilde: Erhvervsstyrelsen

- D. Ved ændringerne i planloven i 2017 fik en række kommuner friere rammer til at etablere boliger og erhverv samt udvalgswarebutikker i landzonen og kystnærhedszonen, i alt fik 29 kommuner og ikke-brofaste øer disse friere rammer. Yderområder defineres i denne sammenhæng som kommuner, "uden for Københavnsområdet og det Østjyske bybånd, hvor 40% af befolkningen bor udenfor bymæssig bebyggelse". Bortset fra Hjørring og Frederikshavn er alle yderkommuner fra ovenfor nævnte kategoriseringer medtaget, hertil kommer at en del landkommuner er medtaget.
- E.. Real Danias støtteprogram: "Når stedet tæller", anvender en anden afgrænsning af yderområder. Real Danias definition af yderområder kombinerer definitionen fra Landdistriktsindekset 2007-13 med Erhvervsstyrelsens definition fra indekset 2013-20. Resultatet er følgende Danmarkskort:

Figur 3. Real Danias afgrænsning af yderområder 2011



Kilde: Real Dania

- F. På det seneste er "lavvande i kommunekassen" ønsket som en ny parameter. Her er det kommunens likviditet pr. indbygger, der kunne måles. Som Slagelses kommunaldirektør peger på, vil det være helt andre kommuner, der kommer i spil som yderkommuner end de kommuner i Vestjylland og Nord- og Syd Danmark, der karakteriseres som yderkommuner i de ovenfor nævnte kategoriseringer (Magisterbladet nr. 2, 2019 s. 18-22). Dette er en drejning af udkantproblematikken der fjerner fokus fra levevilkår, beskæftigelse og flyttemønstre.

Der er tydeligt, at der anvendes forskellige parametre alt efter det formål, der skal tilgodeses af kategoriseringen. Der er naturligvis en kamp om at finde et kategoriseringssystem, der er fordelagtigt for den kommune, man kommer fra. Yderkommuner er ikke blot en objektiv størrelse, men også en definition, der er resultatet af politiske processer, samtidig ændres den enkelte kommunes "score" på parametrene af udviklingen over tid.

Andre variable, som man kunne anvende, kunne være kulturforbrug og lokal-samfundstilknytning, der er vigtige variable, når livet i de forskellige kommunetyper skal vurderes. Her bør målestokken være mere afhængig af lokale værdier end af centrale vurderinger, der bygger på en opfattelse af, at alle i hele landet skal have adgang til de samme oplevelser og services uafhængigt af, hvor de bor – en sædvanlig lighedstankegang.

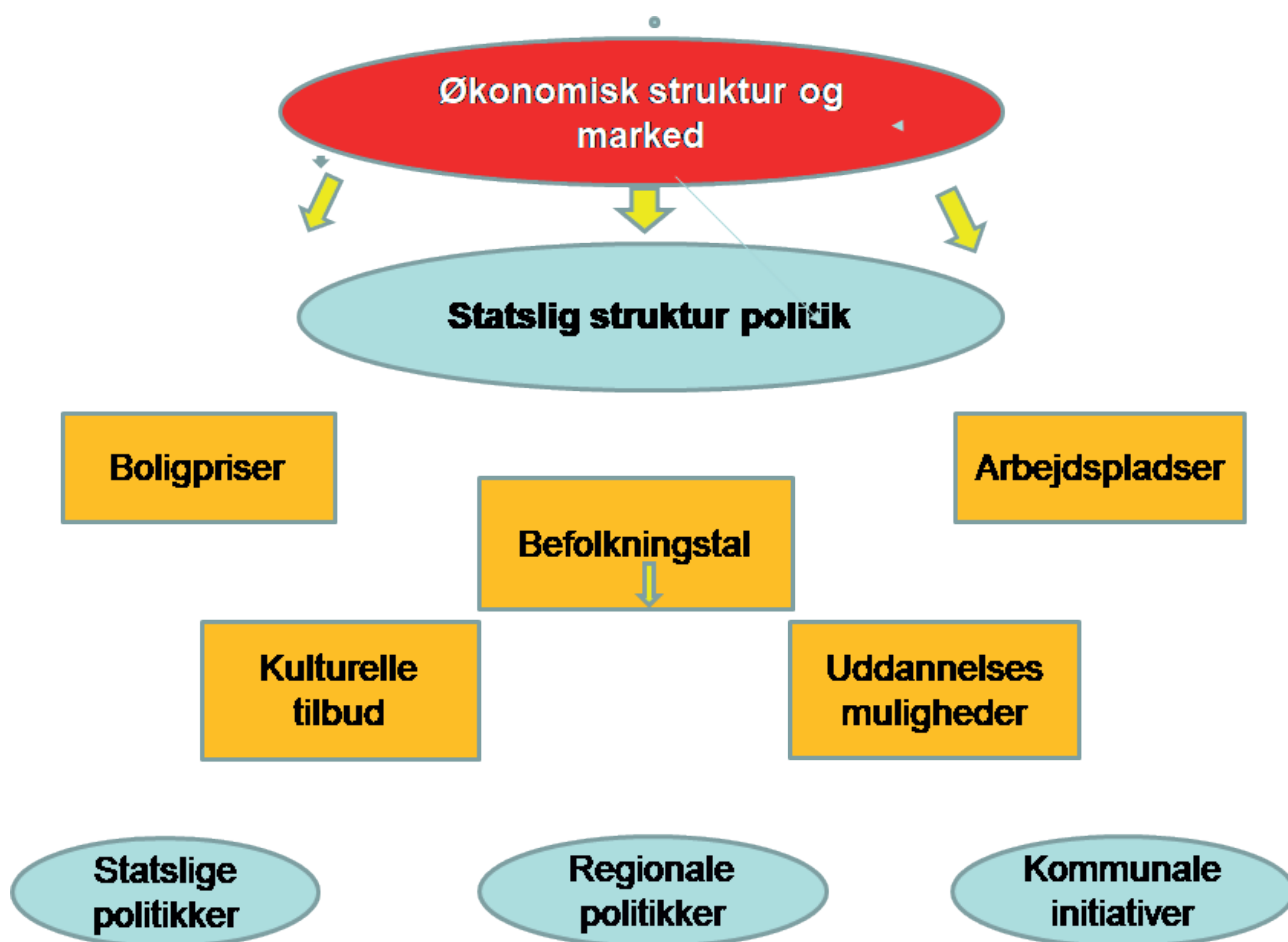
6. Den regionale udvikling

Når den regionale udvikling skal bedømmes lægges der vægt på en lang række faktorer. Der er naturligvis først og fremmest fokus på udviklingen i de enkelte kommuners **befolkningstal** og **arbejdspladser** samt **pendlingsmuligheder**. Vores analyser peger på en anden meget vigtig faktor nemlig udviklingen i **boligpriserne** (Henrik Toft Jensen, Viggo Plum og Peter Skriver: Nye tendenser i befolkningens flyttemønstre i Danmark, 2018). Det er først og fremmest disse faktorer, som staten, regionerne, kommunerne og fonde søger at påvirke gennem politikker, tilskud og planlægning. Alt sker inden for de rammer, som de aktuelle økonomiske strukturer, marked og konjunkturer sætter for udvikling og aktiviteter.

De **lokale uddannelsesmuligheder** og **kulturelle og sportslige tilbud** og **aktiviteter i kommunerne** får en central plads, når steders attraktivitet skal udvikles og bedømmes. Disse to områder er sammen med erhvervs- bolig- og bebyggelsesudvikling, områder som politikker og strategier kan søge at påvirke.

Dette er illustreret i figur 4, hvor sammenhænge er søgt illustreret. Med markedet som rammesætter og statslig struktur politik som formidler af markedets vilkår for den lokale udvikling.

Figur 4. Sammenhænge og politikker



I det følgende er gennemgangen struktureret efter skemaet her i figur 4. Først gennemgås den statslige strukturpolitik, herefter følger gennemgangen af udviklingen i de 3 vigtige faktorer, der er angivet i figuren, derefter følger en kort diskussion af, hvorfor steder vokser. Efter at betydningen af uddannelsesmuligheder og kulturelle tilbud i kommunerne er beskrevet opstilles lister over forskellige handlemuligheder for stat, regioner og kommuner.

6.1 Centralisering og decentralisering

En række statslige politikker har haft en betydelig indflydelse på centralisering og decentralisering af arbejdspladser. Strukturreformen 2007 betød en reduktion af antallet af administrative kommunale centre fra 276 til 98, der er dog kommuner, som har opretholdt administration på flere lokaliteter. Strukturreformen betød også en reduktion fra 13 amtskommuner til 5 regioner. Samme udvikling karakteriserede retskreds- og politikredsreformerne, hvor antallet af retskredse reduceredes fra 82 til 24 og antallet af politikredse reduceredes fra 54 til 12.

På det militære område er der nedlagt en række kaserner, dette har naturligvis haft stor betydning for de kommuner, der har mistet den militære aktivitet. I alt er der nedlagt kaserner i en del byer og der er nu kun militære forlægninger i et mindre antal kommuner.

Flytningen af skatteligningen og -opkrævningen fra kommunerne i 2005 betød ligeledes en centralisering af skattearbejdspladserne til færre arbejdssteder, på forskellige lokaliteter i Danmark.

Den offentlige service centraliseres ligeledes, tydeligst for hospitalernes vedkommende, men også for de korte og mellemlange videregående uddannelser. Uddannelsesstederne er samlet og reduceret i antal de sidste 30 år. Seneste beslutning er, at 8 VUC udbudssteder nedlægges sommeren 2019. Dette er alvorligt for de steder, hvor udbuddet nedlægges, idet voksne ikke flytter/kan flytte i nær samme omfang som unge. Store enheder har også været dagsordenen, når det gælder kommunal service som folkeskoler daginstitutioner og plejehjem. Alle rede fra 1956 med etablering af centralskolerne.

Det er ønsket om at rationalisere og bespare på offentlig service, der driver værket. Samtidig ønsker man at skabe grundlag for at kunne have alle ønskede kompetencer, specialiseringer og valgmuligheder på de enkelte lokaliteter, hvor der udbydes offentlig service. Dette gælder især for hospitalerne og uddannelsesin-

stitutionerne. Det er ikke blot specialiseringer og kompetencer, det drejer sig om, når der centraliseres, men også om hurtig tilpasning af udbuddet til efterspørgslen (hvis der er færre børn lukker daginstitutioner og skoler). Der er mange kræfter, der trækker i retning af koncentration inden for det offentlige.

Stat og kommuner kan imidlertid føre politik, og her har der de seneste år været ført en vis sprednings- og dekoncentrationspolitik med beslutninger om at flytte dele af centraladministrationen fra København ud i landet til større og mindre byer. Det har flyttet en del arbejdspladser fra København ud i landet. Det er imidlertid kun en lille del af det ansatte personale, der flytter med, i stedet ansættes der nyt personale i de byer, hvor styrelser og anden statsforvaltning placeres. Dette giver et stort kompetence tab i en periode. De udflyttede statslige arbejdspladser etableres i en række provinsbyer, men kun i begrænset omfang i yderkommunerne. Der blev udflyttet i 00-erne, og derefter i to bølger 2015-2016 og 2018-2019, der blev planlagt udflytning af 3.600 arbejdspladser i første bølge og 1.800 i anden, men på grund af nedskæringer i den offentlige sektor i øvrigt, var det færre arbejdspladser, der endte med at blive oprettet i provinsen. De årlige 2% besparelser rammer alle statsligt finansierede arbejdspladser uanset om de er i centrum eller i periferien, kun erhvervsskolerne slap i 2019.

Bloktilskud og kommunal udligning flytter skatteindtægter fra by- og mellemkommuner til yder- og landkommuner. Denne distribution af økonomiske ressourcer er med til at sikre den kommunale opgavevaretagelse i yder- og landkommuner, men støder på modstand fra mellem- og bykommuner, Samtidig peger yder- og landkommunerne på, at der sker en "eksport" af personer på offentlig forsørgelse fra de store bykommuner til yderkommunerne og landkommunerne. Enten som direkte kommunalt genereret "eksport" eller som en alm. flytning "eksport", der er den eneste løsning for familier med lave indkomster, fordi de billige boliger findes i landkommunerne og yderkommunerne har. "Eksporten" belaster imidlertid yderkommunernes og landkommunernes budgetter.

Avisen Information angiver, at der i perioden 2014 – 16 var mange på offentlig forsørgelse, der forlod landets tre største byer. Det drejede sig i perioden 2014 - 16 om en gennemsnitligt årligt nettofraflytning af personer, der i det pågældende år på et tidspunkt har været på overførselsindkomst:

Årligt 4.470 personer fra Københavns Kommune, 1.396 fra Aarhus kommune og 428 fra Odense kommune.

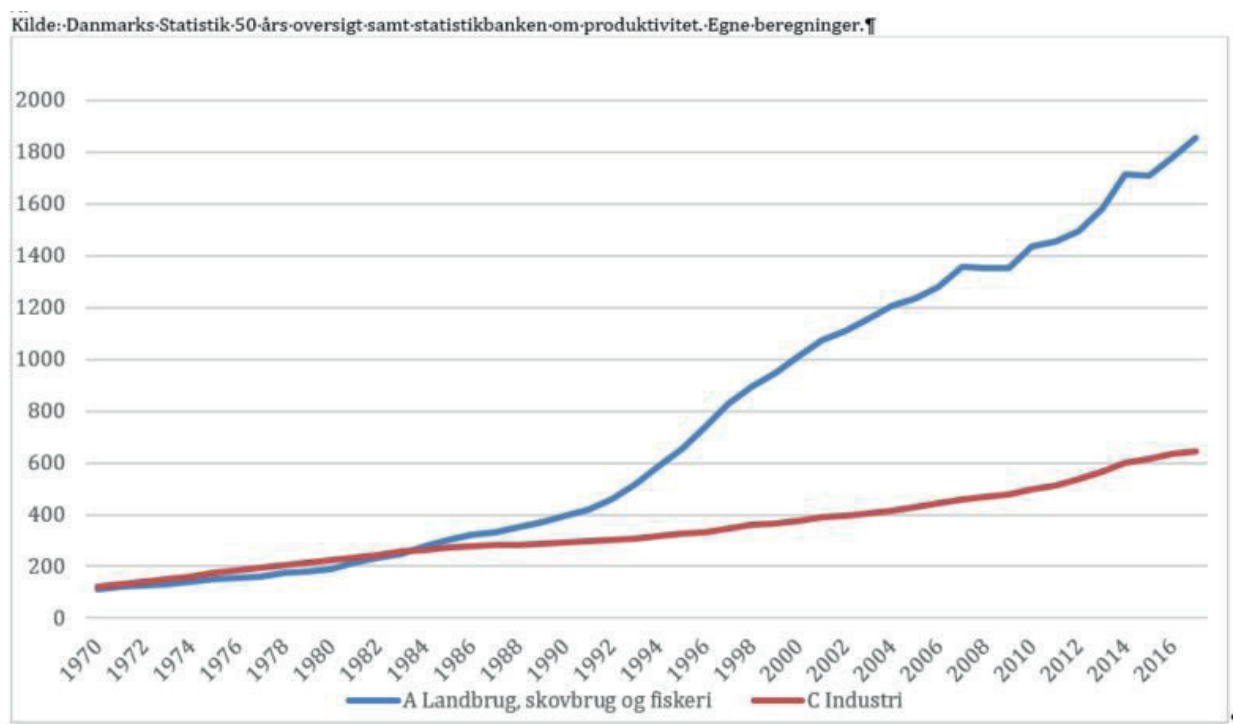
(Morten Madsen: Social eksport, Information 26.07.2019 side 4) Læg vel mærke til, at det anføres, at der er tale om overførselsindkomst. Det må således dreje sig om alle overførselsindkomster: Folkepension, førtidspension, efterløn, flexydelse, kontanthjælp, introduktionsydelse samt formentlig også Statens uddannelsesstøtte.

Inden for en række private sektorer sker der en centralisering af arbejdet. Indkøbscentre og nethandel betyder butiksdød i mange byer, hvor Røde Kors og Kirkens Korshærs butikker overtager de mange tomme forretningslokaler. Den frie lukkelov er til glæde for mange handlende, men betyder samtidig at storcentrene synes at have mest gavn af friheden. Resultatet er blevet at mindre købstæders og mindre byers handelsliv er under pres. Planlovens restriktioner på størrelsen af detailhandelsarealet i indkøbscentre er svækket ved Planlovsrevisionen i 2018. I industrien er der sket udflytninger til lavtlønslande, og den stigende robotisering af arbejdet betyder rationalisering og tab af traditionelle industri arbejdspladser i Danmark, men stigende produktivitet.

På denne baggrund er det ikke vanskeligt at forstå, at nogle områder i Danmark i lighed med andre europæiske lande er præget af et (mindre) fald i befolkningstallet. Der er imidlertid ikke tale om, at der i 2019 er arbejdsløshedsøer i yderkommunerne i Danmark, også der er der næsten fuld beskæftigelse.

De bagvedliggende kræfter er først og fremmest produktivitetsudviklingen i landbrug og industri, denne medfører en betydelig koncentration af landbrug og den landbrugsproduktsforarbejdende industri (mejerier og slagterier), med en kraftig reduktion af antallet af producerende enheder. Det håndværk og den service, der betjener landbruget, som f. eks. Smedeværksteder, maskinstationer, råvarehandel og konsulenter er samtidig blevet koncentreret.

**Figur 5. Arbejdsproduktivitets udviklingen i landbrug og industri
1970 -2017 (løbende 5 årigt gennemsnit)**



Hvis vi ser på landbrugserhvervet, så er det slående, at dette erhverv i dag beskæftiger langt færre end for 50 år siden. Produktiviteten i landbruget er fra 1966 steget fra indeks 100 til indeks 2150, hvilket er 3,5 gange så meget som for industriens vedkommende.

Dette kan også illustreres på anden måde: En landmand i Stenlille dyrker i dag et areal, der for 50 år siden tilhørte 33 land- og husmandsbrug og ernærende 33 familier, landbruget har nu ikke mere

brug for de bygninger, som hørte til de 32 landbrug. Bygningerne er nu enten revet ned, beboet af pensionister eller af personer, der pendler til arbejdspladser i byerne. Det højproduktive landbrug producerer og producere endda mere, men skaber ikke mange arbejdspladser.

7. Tre vigtige faktorer til belysning af den enkelte kommunes udvikling.

Hans Thor Andersen og Helle Nørgård har i en artikel i Økonomi og Politik nr. 4, 2018 diskuteret, hvorledes der ofte omtales udviklingstendenser i dagbladene, som ved nærmere eftersyn viser sig at være ganske små udsving set i forhold til nogle hovedtendenser. Nedenfor gengives deres oversigtstabel over befolkningsudviklingen, der underbygger en pointe om, at der ikke er sket den helt store koncentration, bortset fra at andelen af befolkningen, der bor i landdistrikterne er faldet meget. Til vores brug er det især perioden fra 1960 og frem som har interesse, altså efter at det første store ryk væk fra landbruget mod industrien er sket. Vi ser nedenfor på 8 (A-H) vigtige udviklingstendenser og på den seneste udvikling.

Tabel 2 Befolkningens fordeling efter bystørrelse 1901 – 2018 i %.

Befolkningens fordeling efter bystørrelse 1901 - 2018 (%).

	1901	1921	1940	1960	1970	1981	1990	2000	2010	2018
Storkøbenhavn	20,1	21,4	26,6	28,1	28,0	27,0	26,0	26,0	27,8	29,0
By > 100.000	0,0	0,0	3,3	6,7	9,3	8,4	8,8	9,0	9,3	9,7
By 10 - 99.999	10,2	16,7	18,0	19,9	20,2	20,0	20,8	19,6	20,3	20,5
By 1 - 9.999	11,2	11,4	10,1	11,2	13,9	19,9	21,1	22,4	21,9	21,5
By under 1000	1,8	5,6	5,9	8,1	8,5	8,5	8,0	8,0	7,5	7,1
Landdistrikter	56,7	44,8	36,1	26,0	20,1	16,1	15,2	14,9	13,2	12,1
Danmark	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Thor Andersen og H. Nørgaard. Økonomi og politik nr.4 2018

A. Landdistrikter taber befolkning, men der bor forsat mange.

Set gennem de sidste 50 år er befolkningen i landdistrikterne forsat med at falde procentuelt fra 20,1 til 12,1 procent, men i absolutte tal dog kun fra ca. 1 mio. til 700.000. Dette sker samtidig med, at funktionsudtømningen af landdistrikterne er forsat beskæftigelsesmæssigt, idet produktiviteten i landbruget og i følgeindustrierne er vokset betydeligt, så produktionsvolumen er steget og beskæftigelsen er faldet. Samtidig er følgeindustrierne som fødevarerindustrier og industrier, der forsyner landbruget, ofte blevet samlet i de mellemstore byer. Der er endvidere sket en koncentration af skoler, handelsliv og dele af den offentlige service. Der er således ikke nogen beskæftigelsesmæssige grund til, at der forsat bor så mange i landdistrikterne, men med bil, adgang til natur og billigere boliger, har mange valgt det som boligsted og accepteret pendling. Kommuner der ligger langt fra de større byområder - yderkommunerne - har afstand som et handicap i kampen om pendlerne. Der skal helst være to relevante jobs i pendlingsafstand for de 2 voksne i mange familier. Når de ofte komplicerede offentlige transportforhold tages i betragtning, kan det synes overraskende, at der er så mange, der forsat vælger at bo på landet også i yderkommunerne. Huspriser og livsstil er mulige forklaringer

B. En periode med dekoncentration eller de-urbanisering.

I 1970-erne faldt den andel af befolkningen, der bor i byer med over 10 000 indbyggere. Der skete en form for de-urbanisering. Mange traditionelle arbejdspladser rykkede til mindre byer eller forsvandt, mens nye typer job, der krævede højere uddannelsesniveauet kom i stedet i de større byer. Det er først efter år 2000, at andelen af Danmarks befolkning, der bor i Storkøbenhavn og efter 1981 at andel af befolkningen i de øvrige store byer med over 100 000 indbyggere stiger.

I Storkøbenhavn var ejendomspriserne tidligere højere nord for København i de gamle velhaverkommuner med flot natur og social prestige end i København. Dette er skiftet efter år 2000.

For det område, som dækkes af Hovedstadsregionen, ses, at befolkningstallet er faldet med 100.000 indbyggere fra 1970 - 1990 (Jensen, Plum, Skriver 2018, s 7). Gennem to-tre årtier har befolkningskoncentrationen været sat på pause. Centraliseringen sker altså ikke som en kontinuerlig proces.

C. En periode var det ikke de store byer, der voksede, men de mindre.

Andelen af befolkningen i byer med mellem 1.000-9.999 indbyggere voksede betragteligt i perioden fra 1960 (11,2 pct.) og udgør i 2018 efter et lille fald 21,5 pct. af befolkningen. En befolkningsstigning fra 513.000 til 1.248.000 (143 pct.) altså en større vækst end set både i de mellemstore og store byer, samt i Storkøbenhavn. Befolkningen steg her i alt fra 2,8 mio. indbyggere i 1970 til 3,4 mio. i 2019 (21pct.). Ud fra tabel 1, der dækker by størrelsernes udvikling fra 2010 til 2019, kan vi se, at det i hvert fald efter 2010 primært er byerne mellem 5.000 og 9.999 indbyggere, der vokser. Mens samme tabel for perioden 2010 til 2018 viser, at det samlede befolkningstal i byer fra 10.000 til 49.999 er faldende. Byer med mere end 50.000 indbyggere inkl. hovedstadsområdet vokser betydeligt.

I de sidste 10 år er koncentrationsprocessen eller agglomerationsprocessen således tydelig, samtidig med at de mindre byer vokser procentuelt meget, og de mellemstore byer er næsten stagnerende.

D. De små byer stagnerer.

De små byer under 1000 indbyggere har et lille procentuelt fald i perioden fra 1970-2018, men har i absolutte tal fastholdt en befolkning på ca. 425.000 indbyggere. Det er byer, der ofte har mistet dagligvarebutikken og skolen. Gennemsnitlig har disse byer dog fastholdt befolkningstallet.

E. Landsgennemsnit skjuler variationer i bystørrelser.

Der vil være en tendens til, at der i omegnen af de større byer er landsbyer og stationsbyer, der vokser. Der gives planlovstilladelser til udlæg af byzone og

udstykning af grunde i byområder. Samtidig vil en del landsbyer og stationsbyer i yderkommuner, der ligger langt fra de større byer miste befolkning. Der er således ikke et ensartet mønster over byernes vækst eller fald i de enkelte by størrelser.

F. Konjunktur påvirker befolkningsudviklingens geografiske dimension.

Flere forskere bl.a. hans Thor Andersen og Helle Nørgård, samt Sven Illeris har peget på, at de-urbaniseringen i 1970'erne var overraskende, den fulgte efter den store økonomiske vækst i tresserne, hvor flere fik adgang til bil og to indkomster i familierne. Flere udskiftede lejlighederne i byerne med parcelhus i stationsbyer og landsbyer. Overskuddet af familier, der flyttede ud af byen, og storbyens befolkningsnedgang satte spørgsmål ved industrisamfundet urbaniseringsparadigme. Men efter lavkonjunktoren med stigende arbejdsløshed i slutningen af 70'erne og efter regeringens Kartoffelkur i 1986 vendte billedet. Forstærket af de store ungdomsårgange fra 1960erne, der skulle have de uddannelser, der som oftest var placeret i de større byer og i de største byer, hvor universiteterne er.

Det gav som resultat, at Storkøbenhavn igen vokser fra 1990. Der sker en udtynning af befolkningen i det centrale København, gennem saneringer og sammenlægning af lejligheder. Først efter 2000 kommer der for alvor gang i nybyggeriet i Københavns Kommune på de gamle havnearealer og industrigrunde samt i Ørestaden. Byens centralkommune – Københavns Kommune – begynder at vokse og befolknings sammensætningen ændres både socialt og aldersmæssigt. Fra at være beboet af en betydelig andel af socialt svage enlige og ældre til at have en overvægt af unge studerende og yngre familier, der gennemgående er mere velstillede end tidligere.

Det var nu adgang til nye lejligheder men samtidig en stor vækst i ejendomspriserne, der afspejler en ny attraktivitet ved centerkommunerne for de befolkningsgrupper, som kan betale. I højkonjunktoren før krisen fra 2008 havde vi en lille nettoudflytning fra Københavns Kommune, efter krisen fortsatte tilflytningen af unge studerende, mens de unge familier med børn i Københavns Kommune ikke havde råd til flytte ud i samme omfang som før. Der var nu en indenlandsk nettotilflytning til København. Efter 2015 ser vi igen et skift med lille nettoudflytning.

Denne udvikling betød at yderkommunerne mistede en stor del af deres unge befolkning. Med en lidt ældre befolkning vil disse kommuner ofte have et fødselsunderskud og et tendentielt faldende i befolkningstal.

G. Koncentrationstendenser for job og unge.

Der er en langsigtet tendens med tiltrækning især af unge mod byerne med uddannelsesinstitutioner og de mange typer job, som er blevet koncentreret der. Der var koncentration af job inden for offentlig administration på kommunalt, regionalt og statsligt niveau, omend udflytningen af statslige arbejdspladser har søgt at modvirke koncentrationen. Det samme gælder job i privat service med dagligvarehandel i kædeforretninger og bankerne, der anvender nye teknologier med digitale platforme. Urbaniseringen med vækst i de store byer og i de fleste byer over 5000 indbyggere (se tabel 1) fortsætter. I yderkommuner og landkommuner mister de mindre byer inkl. gamle købstæder befolkning.

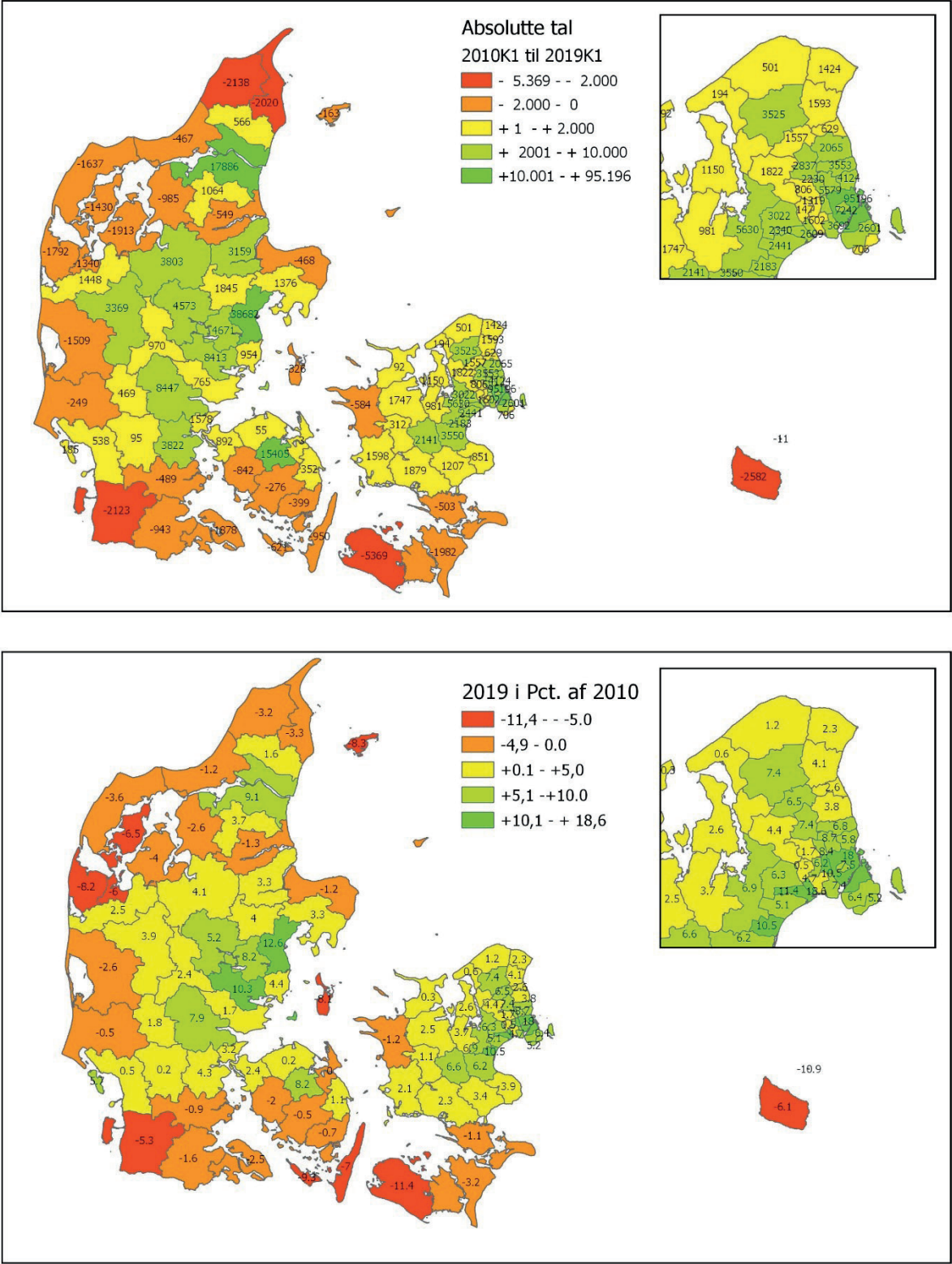
Tendenser kan vende, men en planlægning i yder- og landkommuner må nok lægge vægt på, at en del af god og tidssvarende kommunal service skal hentes i de lidt større byenheder, der så må dække et større opland. Befolkningen, der bor i landdistrikter og små byer må have en bil til rådighed til pendling og indkøb, hvis det skal være komfortabelt at bo der.

H. Den seneste befolkningsudvikling i de danske kommuner

Udviklingen i befolkningstallet og alderssammensætningen i kommunerne er en vigtig udfordring for den kommunale politik. Både vækst og fald i befolkningstallet og ændringer i alderssammensætningen nødvendiggør omstilling og påvirker de kommunale budgetter. Behovet for pladser i de kommunale institutioner som børneinstitutioner, skoler og plejehjem er meget afhængig af ændringer i alderssammensætningen i en kommune.

Figur 6.

Den samlede befolkningsudvikling fra K.1 2010 til K.1 2019 i kommunerne



I de enkelte kommuner er der ofte modsatrettede tendenser. Mange små og store byer vokser, medens landdistrikterne taber befolkning, det har stor indflydelse på fordelingen af den kommunale service.

Der er tre parametre, der er afgørende for om befolkningstallet er stigende eller faldende i de enkelte kommuner:

Indenlandske flytninger, hvor balancen mellem tilflytning og fraflytning resulterer i **nettoflytninger**.

Indvandring fra og udvandring til udlandet har siden slutningen af 1980'erne resulteret i en betydelig **nettoindvandring** i næsten alle danske kommuner.

Antal fødsler og antal dødsfald resulterer i en **naturlig befolkningstilvækst**. Denne er i den enkelte kommune stærkt afhængig af alderssammensætningen, hvis der mangler unge er fødselstallet lavt og dødstallet højt, og det giver ofte en negativ befolkningstilvækst.

Det er disse tre parametre, der tilsammen resulterer i faldende eller voksende befolkning i de enkelte kommuner.

For perioden 2011 til 2018 er resultatet et stigende befolkningstal i øst (Nordøstsjælland, Midt- og Østjylland samt Nordfyn, medens der er et faldende befolkningstal i Syd- Vest- og Norddanmark).

I. Befolknings udviklingen i yderkommunerne efter landdistrikt indekset.

Flere yderkommuner har som tidligere omtalt en række demografiske, sundhedsmæssige og sociale problemer. Nedenfor beskrives befolkningsudviklingen i yderkommunerne for at kunne vurdere om faldet i befolkningstallet er et stort problem. Vi ser nærmere på yderkommunerne, inklusiv ø-kommunerne, Bornholm, Ærø, Læsø, Langeland og Samsø. Ø-kommunerne har dog anderledes vilkår end de øvrige.

Disse yderkommunerne i Jylland og på Lolland har samlet set et befolkningsfald på omk. 4,5 pct. over 9 år, ø-kommunerne har et fald på 7,0 pct. Undersøges

samtlig kommuner viser det sig, at ud af landets 98 kommuner har de 58 haft befolkningsfremgang i perioden 2010 til 2019. Mens 40 har haft stagnation (mindre end 1 pct. fremgang) eller nedgang.

Lolland er med en nedgang på lige over 11 pct. den kommune, der er ramt mest af befolkningsnedgang. I Lolland kommune rammer nedgangen både landdistrikter og alle byer i kommunen. Lemvig har også stor nedgang på 8,2 pct., mens Morsø og Struer ligger på omk. 6 pct. Tønder, der ligeledes som Lolland ligger ret isoleret og har lange pendlingsafstande til større byer, har klaret sig bedre og har kun lidt under 5,3 pct. nedgang. Den store kommune Ringkøbing-Skjern, der i sin branding selv opfatter sig som meget erhvervsvenlig og kalder sig for vækst Danmark, har en nedgang på blot 2,5 pct. over 9 år.

Tabel 3. Folketal den 1. i kvartalet efter køn, område og tid. Fordelt efter antal og Procent (2010K1=100%)

	2010K1	2012K1	2014K1	2016K1	2018K1	2019K1
Bornholm						
antal	42 154	41 303	40 215	39 756	39 632	39 572
Procent (2010K1=100%)	100,00	97,98	95,40	94,31	94,02	93,87
Lolland						
antal	46 984	45 241	43 528	42 638	41 982	41 615
Procent (2010K1=100%)	100,00	96,29	92,64	90,75	89,35	88,57
Langeland						
antal	13 510	13 094	12 695	12 547	12 641	12 560
Procent (2010K1=100%)	100,00	96,92	93,97	92,87	93,57	92,97
Ærø						
antal	6 679	6 636	6 393	6 290	6 178	6 058
Procent (2010K1=100%)	100,00	99,36	95,72	94,18	92,50	90,70
Tønder						
antal	39 710	39 083	38 316	37 904	37 777	37 587
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,42	96,49	95,45	95,13	94,65
Varde						
antal	50 378	50 193	49 958	50 289	50 301	50 129
Procent (2010K1=100%)	100,00	99,63	99,17	99,82	99,85	99,51
Norddjurs						
antal	38 148	37 876	37 925	38 144	38 197	37 680
Procent (2010K1=100%)	100,00	99,29	99,42	99,99	100,13	98,77
Samsø						
antal	4 010	3 889	3 767	3 710	3 720	3 684
Procent (2010K1=100%)	100,00	96,98	93,94	92,52	92,77	91,87
Lemvig						
antal	21 790	21 384	20 933	20 399	20 133	19 998
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,14	96,07	93,62	92,40	91,78
Ringkøbing-Skjern						
antal	58 439	57 892	57 093	57 139	57 005	56 930
Procent (2010K1=100%)	100,00	99,06	97,70	97,78	97,55	97,42
Skive						
antal	48 137	47 620	46 942	46 639	46 599	46 224
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,93	97,52	96,89	96,80	96,03
Struer						
antal	22 483	22 098	21 533	21 474	21 270	21 143
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,29	95,77	95,51	94,60	94,04
Læsø						
antal	1 969	1 897	1 808	1 817	1 807	1 806
Procent (2010K1=100%)	100,00	96,34	91,82	92,28	91,77	91,72
Morsø						
antal	21 833	21 474	21 003	20 629	20 514	20 403
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,36	96,20	94,49	93,96	93,45
Thisted						
antal	45 297	44 908	44 230	43 991	43 716	43 660
Procent (2010K1=100%)	100,00	99,14	97,64	97,12	96,51	96,39
Vesthimmerlands						
antal	38 106	37 534	37 479	37 296	37 277	37 121
Procent (2010K1=100%)	100,00	98,50	98,35	97,87	97,82	97,42

Beregnet værdi: Procent (2010K1=100%) Procent (værdi nr. 1 = 100%) for variabelen tid. Statistikbanken: Folke-
tal 2010-2019, opdelt på kommuner. som meget erhvervsvenlig og kalder sig for vækst Danmark har en nedgang
på blot 2,5 pct. over 9 år.

Generelt har de kommuner der ligger fjernt fra de store byer en lav udpendling f.eks. har Lolland kun 20 pct. udpendling, mens Ringkøbing-Skjern har en netto indpendling og i øvrigt adgang til et stort pendlingsopland, trods placering helt mod vest.

Trods tab af arbejdspladser i landbrug, fiskeri og industri er befolkningstabet begrænset for flere af yderkommunerne.

Men yderkommunerne med en lidt ældre befolkning vil ofte have fødselsunderskud og lidt nettofraflytning altså et faldende i befolkningstal. Det er tydeligt for Lolland og Lemvig, mens Tønder, som kunne anses for at være langt væk fra alt – undtagen grænsen –, slet ikke har det mønster, der ses på Lolland.

Lolland er måske forsat mærket af, at sukkerlandbruget og industrien engang var det hvide guld, samt at der ser ud til at være mindre iværksætterkultur end i Vestjylland. Når dertil lægges en meget dårlig oplandsplacering for pendling, kan det bidrage til at forstå, at det er Lollands Kommune, der har det største befolkningsfald (i perioden fra 2010 til 2019 over 11 pct. fald).

For ø-kommunerne har Bornholm klaret sig bedst ved kun at miste lidt over 6 pct. af befolkningen over de 9 år, mens Læsø, Samsø og Langeland mister omkring 7-8 pct. over de 9 år. Ærø er den største taber af befolkning blandt ø-kommunerne med et befolkningstab på lidt over 9 pct. Ø-kommunerne taber således en mindre procent af befolkningen end Lolland, men taber mere end de fleste jyske yderkommuner. Der er således alvorlige udfordringer mht. befolkningstab for Lolland Kommune og Lemvig Kommune samt ø-kommunerne.

Ø-kommunerne har sjældent pendlingsmuligheder, som yderkommunerne har på fastlandet, og kun dér, hvor turismeattraktion og oplevelsen af særlige kvaliteter for kunstnere og livsnydere skaber nye jobs, kan tendensen til fraflytning modvirkes lidt. Flere øer, som er en del af større kommuner, har samme slags udfordringer.

7.2 Udviklingen i antallet af arbejdspladser i kommunerne med særligt fokus på yderkommuner.

Tabet af arbejdspladser i forbindelse med krisen har været mærkbart i næsten

alle kommuner. Nogle kommuner har ikke genvundet det tabte.

I perioden 2009 – 2018 har tabet været markant over 10 % i følgende kommuner:

Lollands –, Gulborgssund- og Kalumborg Kommune.

Fåborg-Midt Fyn, – Nyborg-, Kerteminde –, Langeland – og Ærø Kommune.
Haderslev – og Tønder Kommune,

Lemvig-, Morsø-, Brønderslev- og Frederikshavns Kommune.

Altså både i kommuner, der opfattes, som hørende til udkant Danmark og kommuner, der sjældent opfattes som udkant Danmark.

Arbejdspladser tabes således nok før end befolknings nedgangen slår igennem. Netop fordi pendling er en mulighed for en del af befolkningen. Kun de mest afsides liggende øer og enkelte kommuner har større procentvis fald i antal beskæftigede end i antallet af arbejdspladser.

Fald i befolkningstallet og fald i antallet af arbejdspladser betragtes normalt som et alvorligt problem, som bør adresseres.

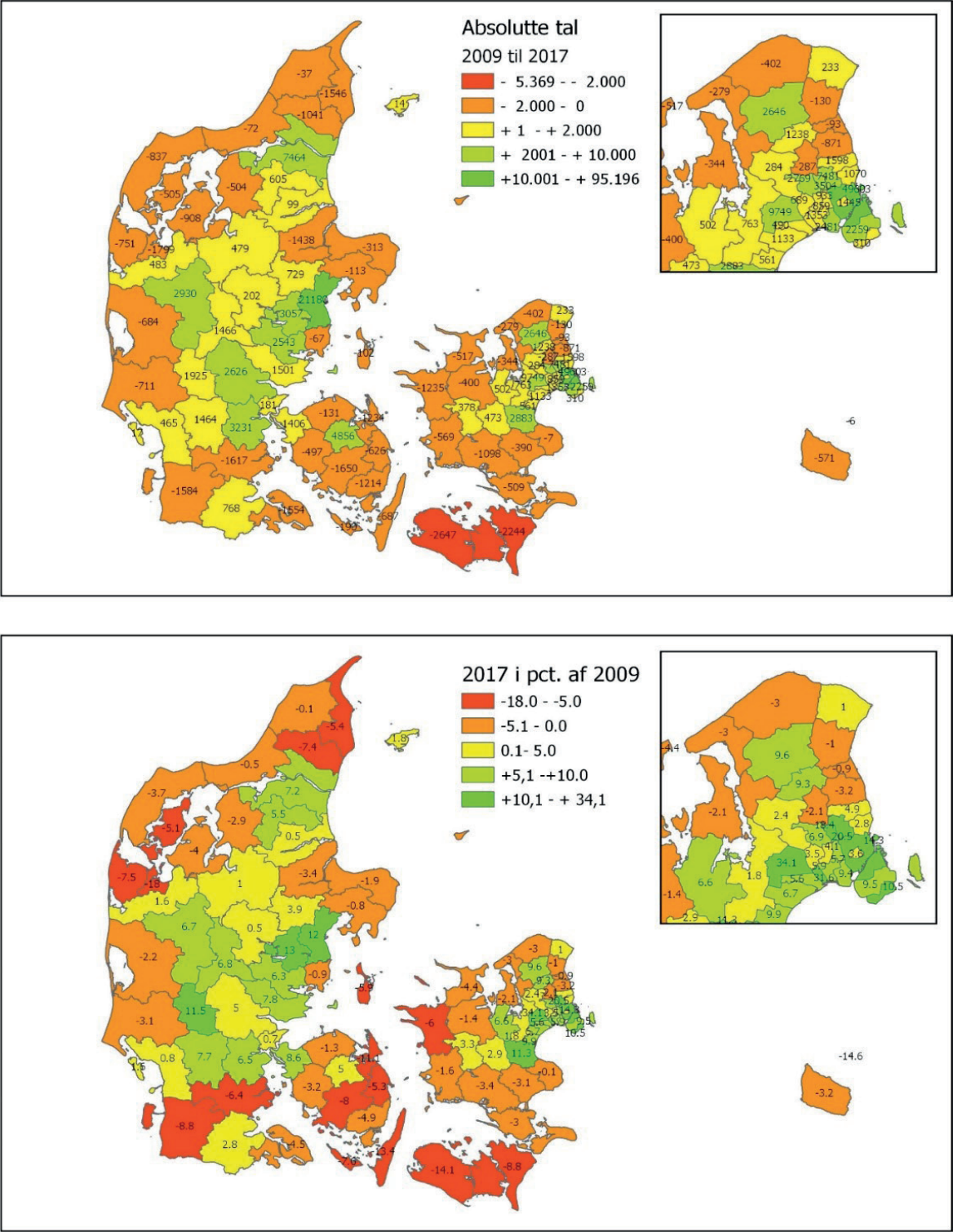
Mange kommuner fører en politik, der søger at tiltrække befolkning og arbejdspladser. Der er en del, der lykkes, men der er stadig en række udkantkommuner, hvor tilbagegangen i folketal og arbejdspladser er markant.

Der tages ofte udgangspunkt i de erhvervsmæssige muligheder, der er i yderområderne, men det er sjældent tilstrækkeligt til at hindre tilbagegangen i antal arbejdspladser og befolkning.

Arbejdspladser, der forsvinder, sætter pres på fraflytningen. Manglen på uddannelsesmulighederne for ungdom og voksne tvinger de, som vil have uddannelse, væk. Turismeudviklingen kan give lidt håndværksjob og servicejob, men for ø-kommunerne er en del af servicejobbene, der er rettet mod turisme så sæsonbetonede, at der ikke er grundlag for egentlig bosætning af ret mange nye indbyggere. Alderssammensætningen bliver ældretung i yderkommunerne og især i ø-kommunerne. Tendentielt er indkomst gennem offentlige ydelser også udbredt i ø-kommunerne, men topper dog i Lollands Kommune.

Figur 9

Den samlede arbejdspladsudvikling fra 2009 til 2017 i kommunerne



7.3 Priser på boliger pr m2. De regionale forskelle vokser.

Der er meget stor og stigende forskel på priserne for en bolig mellem kommunerne. I det følgende vises kort (figur 11 og 12) over priserne på parcel- og rækkehuse i udvalgte år. For ejerlejligheder er der også betydelig prisforskel pr. m2.

Ud over disse to ejeformer er der andelslejligheder, der udgør 30 pct. af boligmassen i Københavns Kommune (Altinget 12.04.19), almennyttige boliger og andre lejeboliger. Parcel og rækkehusene udgør derfor kun en mindre del af boligmassen i de store byer, men da prisdannelsen på disse ikke er reguleret, afspejler den udbud og efterspørgsel og dermed attraktion.

Lave priser er en væsentlig fordel ved at flytte fra storbyerne og ud til mindre byer eller udkanten, hvor priserne er lavest pr. m2. De lave boligpriser kan sikre et økonomisk råderum også for lavere indkomster i de små bysamfund og yderkommunerne.

M2 priserne er naturligvis også afhængig af boligens standart. Standarten i yderområderne er i en del tilfælde noget mere moderat i de store byer.

Der har været en voldsom vækst i priserne i kommunerne ved de store byer. Befolkningen, som har hus der, har haft en stor værdistigning i deres huse over de seneste 27 år.

Det kan virke som et paradoks, at der er sket tilflytning til større byområder, når husprisen er så meget højere i byen og især i storbyregionernes centrum. Men det viser, at attraktiviteten ved byer – især store byer er stor. Dette hænger selvfølgelig sammen med jobmuligheder, uddannelsesmuligheder, kulturliv og byliv. Nedenfor ses nærmere på prisudviklingen på parcel og rækkehuse som indikator for prismekanismen og attraktiviteten, når prisen er markedsbestemt.

De almennyttige boliger og andelsboligerne er meget vigtige i byerne, her tilbydes boliger til en langt lavere pris end den markedsbestemte pris på alm. ejerboliger.

En del af storbybefolkningen vælger at klemme sig ind i en lille storbybolig frem for at flytte til en større bolig uden for den store by - for at sikre sig let adgang til job og storbybegivenheder.

De følgende 4 kort dækker perioden 1992-2018, således at prisudviklingen for kommunerne vises i tal og forskellene mellem kommunerne vises ved en opdeling i kvintiler med 5 farver på kortet. Dvs. at de 98 kommuner er fordelt med de 19 billigste med klar grøn farve, de næste 3 x 20 kommuner i de næste kvintiler - lysegrøn, gul og brun- og igen 19 kommuner i den sidste og dyreste femtedel markeret med den røde farve.

Analysen på kommuneniveau er ud fra data fra Realkreditrådet (Rkr. Statistikbank). Disse er på figur 10 fra 1992 og 2006 (lige før krisen) samt i figur 11 for 2011 (hvor krisen endnu dårligt var overvundet) og 2018 efter et nyt boom i bolig priserne. Priserne er målt for realiserede handler i årets sidste kvartal.

I 1992 var Lollands Kommune den billigste kommune med 2.485 kr. pr. m² og Hørsholms Kommune den dyreste med 7.743 kr. pr. m² altså en forskel på ca. 3 gange Lollands niveau.

I 2018 4. kvartal er Lolland forsat den billigste kommune med en pris pr. m² på 4.401 kr., mens den dyreste kommune er Frederiksberg med over 51.565 kr. pr m². altså nu en forskel på 11- 12 gange Lollands niveau. Kortene viser, at der er er meget større forskelle mellem m² priserne i 2018 end i 1992.

Gennem hele perioden 1992 - 2018 ligger kommunerne mod vest og mod syd i den laveste 5. del (grøn klar farve). I 2018 er alle de dyreste 19 kommuner (rød farve) samlet ved den københavnske storby, i et bælte fra Dragør over centralbyen og nordpå langs Øresund. I de store byer Århus, Odense og Ålborg ligger priserne i 2018 på det næsthøjeste femtedel. Flere omegnskommuner til Århus er fra 2011 med i den næst dyreste femtedel. Det gælder også for kommunerne rundt om København mod vest til Lejre og resten af Nordsjælland undtagen Halsnæs Kommune, dvs. kommunerne helt mod nord og mod vest. Fra 2018 kommer Ringsted med i denne gruppe. På Fyn er Odense med i den næst dyreste gruppe i hele perioden, mens Esbjerg er faldet ud af denne gruppe allerede i 2006, hvor boligpriserne steg voldsomt på landsplan.

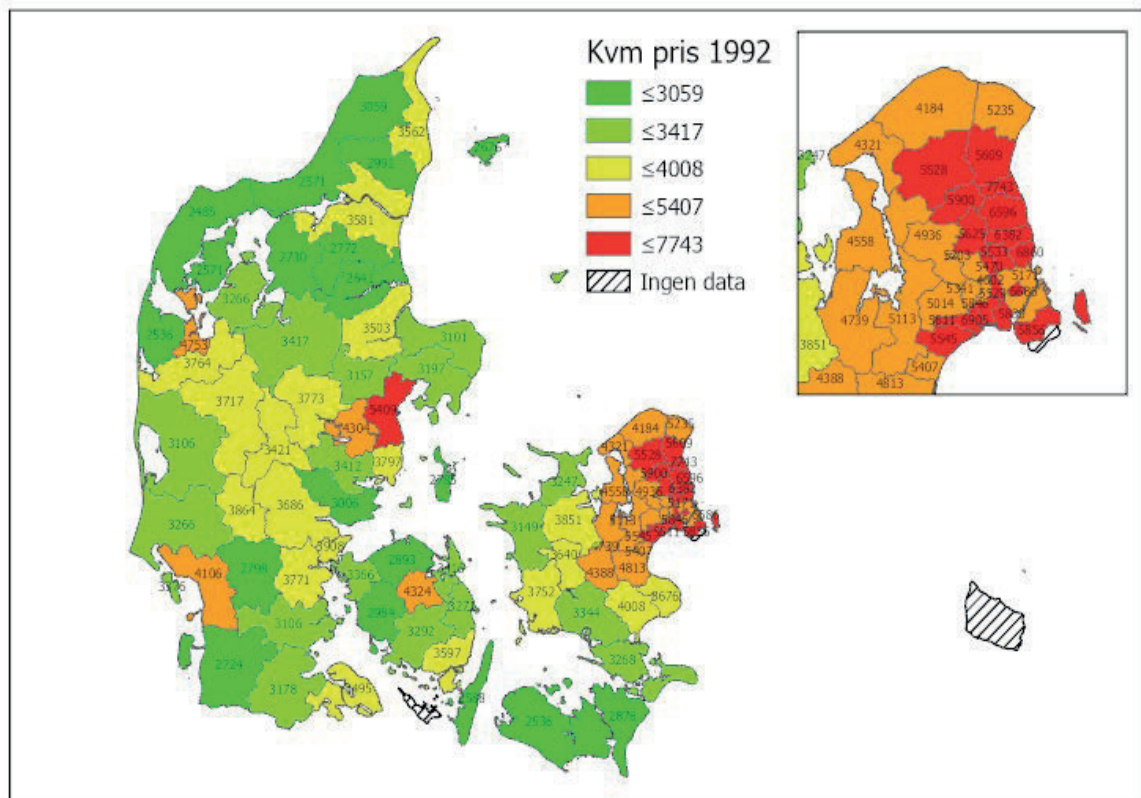
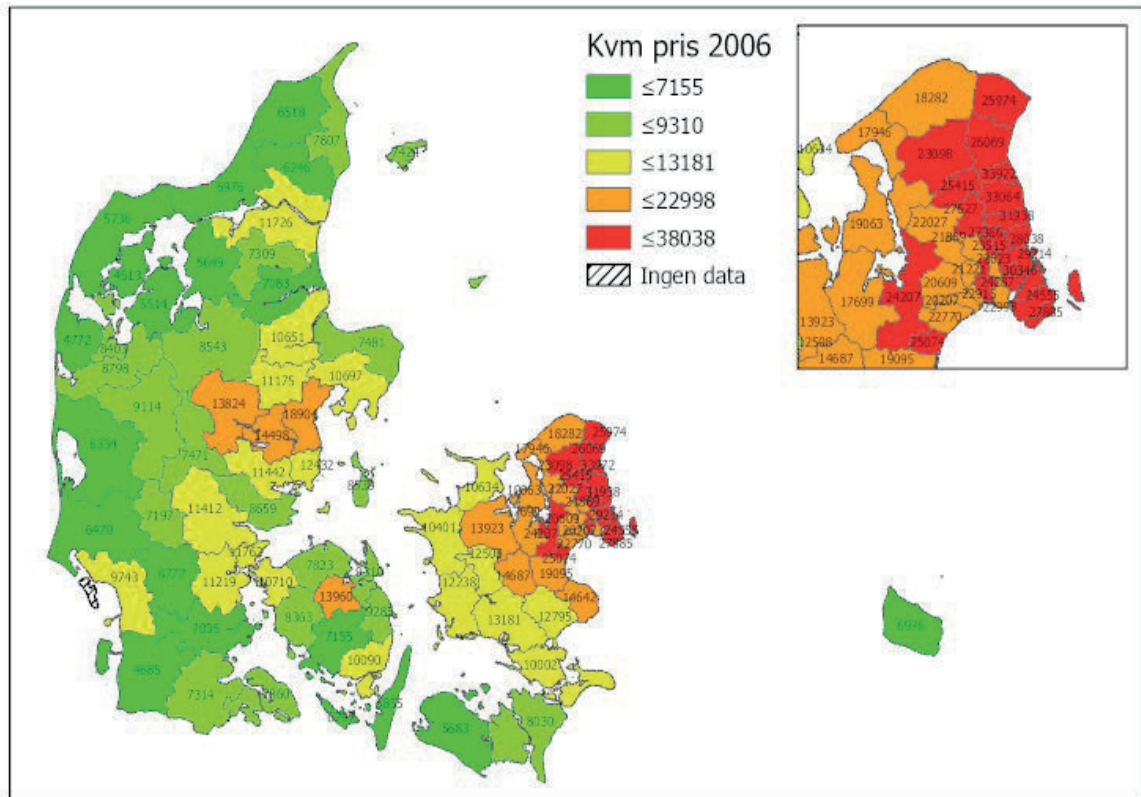
Den midterste femtedel – gul farve – er gennemsnitsprisen pr. m² steget omk. 20 pct. fra 2011 til 2018. Her er der tilgængelige boliger, så prisstigningerne har været moderat indtil nu. Der er grundlag for, at en del familier kan vælge at flytte til områder med betalbare huse. For mange, der flytter ud og forsat arbejder i det storkøbenhavnske område, er det nok oftere plads, have og pris end natur, der er bestemmende for flyttebeslutningen, selvom natur ofte bliver nævnt ved in-

terviews om flyttebegrundelser. Små biler er blevet billigere, dette gør pendling mere tidsmæssigt og økonomisk overkommeligt. Vi har således både en push og pull effekt til områder, der kan anses egnet for en pendlingstilværelse.

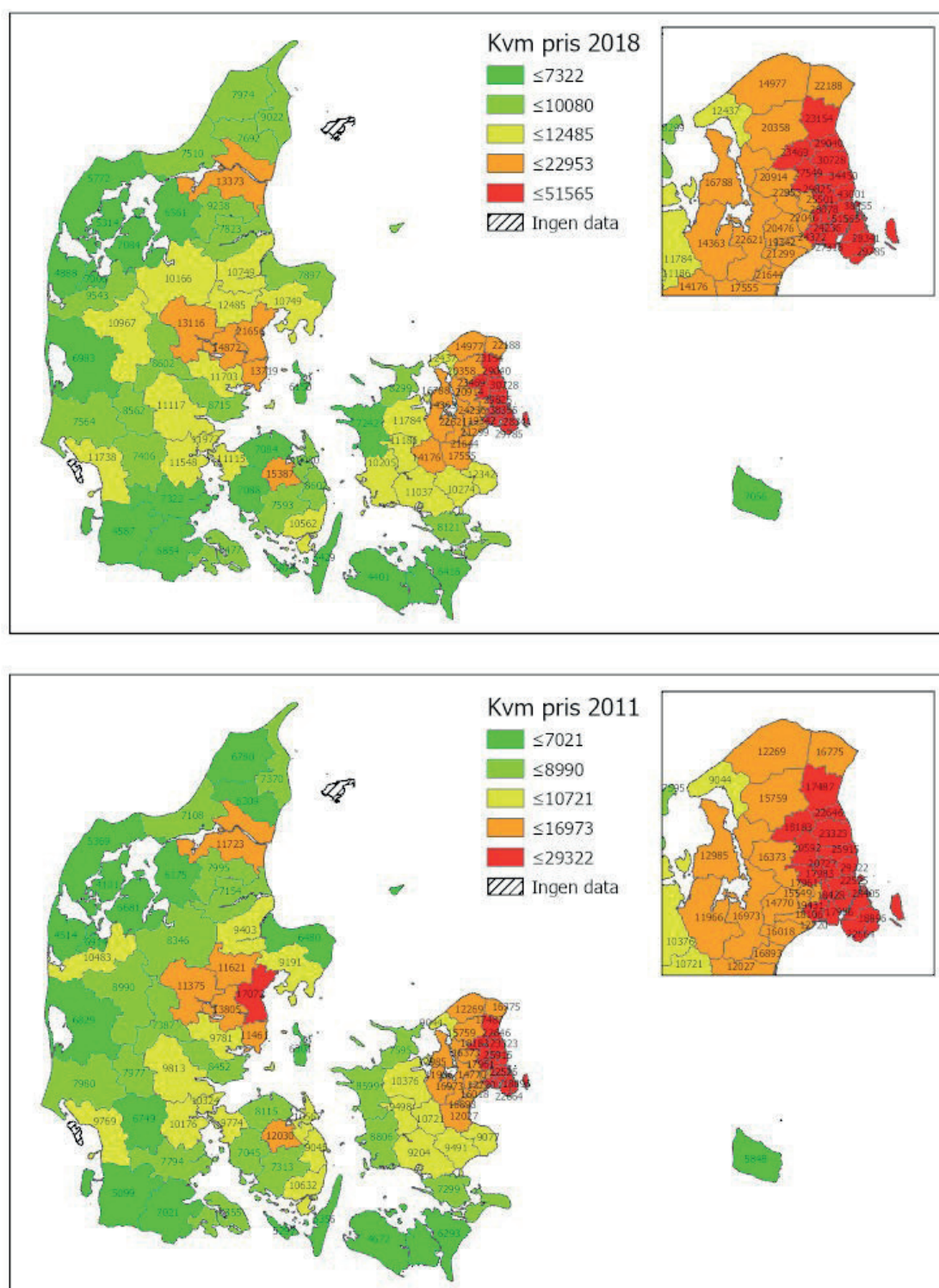
Samlet set er det kommunerne i de store byer og omkring de store byer samt langs den Østjyske motorvej, der i stigende grad adskiller sig fra de øvrige kommuner med lave m² priser. De regionale forskelle i ejendomspriser er voksende. Dette giver vanskeligheder for personer der vil sælge i udkants- og i landkommunerne for at flytte mod de større byer.

Det er også en fordel for personer, der vil flytte den anden vej, hvis de kan finde job eller acceptere lang pendling.

Figur 10 Ejendomspriser pr m² for parcel- og rækkehuse i 1992 og 2006



Figur 11 Ejendomspriser pr m² for parcel- og rækkehuse i 2011 og 2018



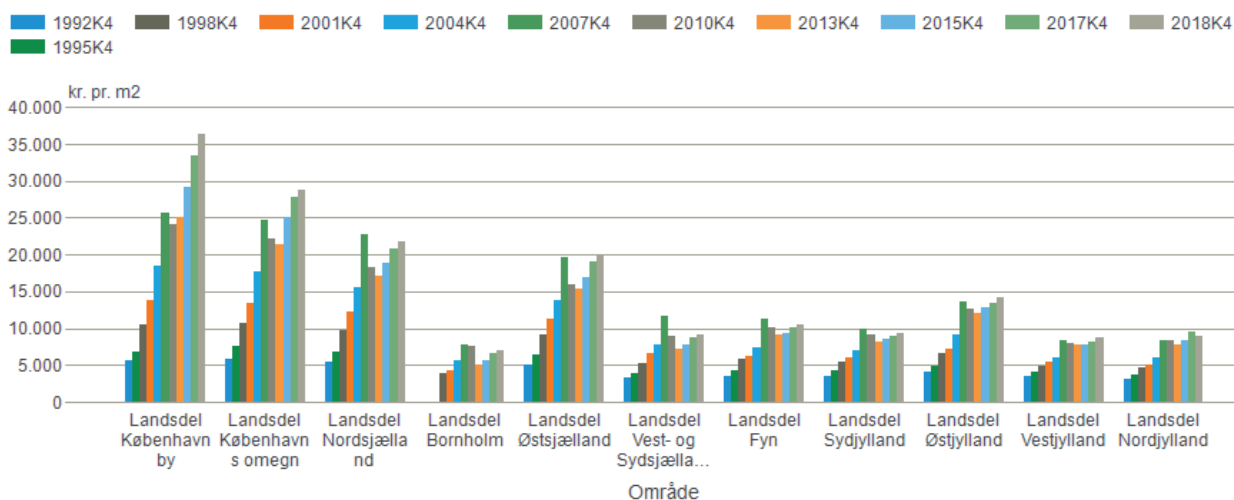
De, der er over 60 år, flytter i meget begrænset omfang over kommunegrænser, så denne aldersgruppe, som er mindre afhængig af arbejdsmarkedet, drager sjældent fordel af at flytte til kommuner med lave boligpriser. Dog flytter en mindre del pensionister i sommerhus i nærheden af de store byer. Odsherred har relativt mange pensionister i sommerhuse, der bruger disse som helårsboliger. Men det kendes også fra en del andre kommuner.

Udviklingen i ejendomspriser kan også illustreres mere overskueligt ved et søjlediagram, som i figur 12 på landsdele. Søjlediagrammet viser, hvorledes der fra 1992 til 2018 er sket en voldsom prisstigning pr. m² i landsdel København, landsdel Københavns omegn og en moderat prisstigning i landsdel Østsjælland, mens de øvrige landsdele har en meget mindre stigninger i ejendomspriserne. Stigningen før krisen i 2008 (grøn søjle i midten) og faldet derefter ses tydeligt for de fleste landsdele. Landsdel Københavns by og landsdel Københavns omegn er de eneste, der har opnået et højere prisniveau 2018 end før krisen 2007. De øvrige landsdele har næsten nået niveauet fra 2007. Dog har Landsdel Vest- og Syd-
 sjælland endnu ikke nået prisniveauet før krisen. Søjlediagrammet viser således hvorledes forskellen i prisudviklingen er markant mellem Københavnsområdet og de øvrige landsdele. Østjylland vokser prismæssigt bl.a. pga. storbyen Aarhus.

Figur 12.

Ejendomspriser på boligmarkedet

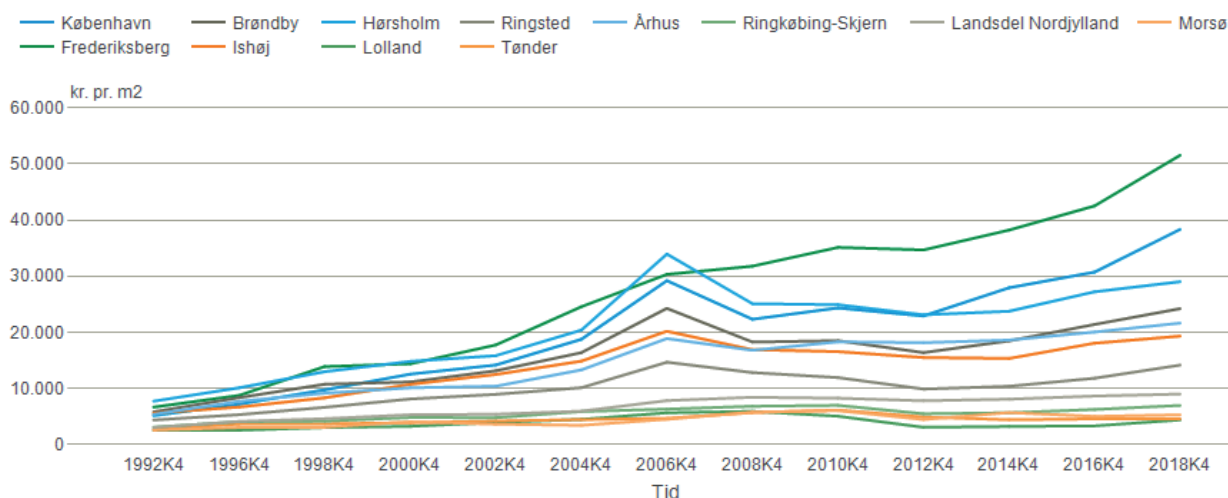
Priser på realiserede handler: **Realiseret handelspris** | Ejendomskategori: **Parcel-/rækkehus** | Tid:



Figur 13.

Ejendomspriser på boligmarkedet

Priser på realiserede handler: **Realiseret handelspris** | Ejendomskategori: **Parcel-/rækkehus** | Område:



Ved at se på udvalgte kommuner (med alle bliver det grafisk uoverskueligt) ses i et kurvediagram, hvorledes Frederiksberg Kommune som eneste stiger hele perioden, mens alle andre har en nedgang i priserne efter krisen, for derefter at stige igen. Prisfaldet er indvundet for kommunerne ved København og for Århus. Hørsholm Kommune ligger højest i 2006 og lå også højest i 1992.

Priserne i udkantkommuner som Lollands-, Tønder- og Morsø Kommune forbliver meget lave i hele perioden. Det samme gælder for Ringkøbing-Skjern Kommune. Landsdel Nordjylland er taget med for at vise, at en hel landsdel trods Ålborg har haft en meget begrænset prisudvikling.

Forskellen mellem de rige københavnske kommuner som Københavns-, Frederiksberg- og Hørsholm kommune og udkantskommunerne er voldsom, når prisudviklingen anskues over hele perioden. I 1992 var, som nævnt, forskellen i pris pr. m2 mellem Lolland og Hørsholm, som dengang var dyreste kommune, knap 3 gange, mens forskellen mellem Lolland og Frederiksberg, der i 2018 er den dyreste kommune, nu er vokset til 11 -12 gange Lollands Kommunes m2 prisniveau.

Det kan tilføjes, at inden for det sidste år fra 4. kvartal 2017 til 4. kvartal 2018 er huspriserne pr. m2 i gennemsnit steget med 4,2 pct. og med størst stigning i København by, hvor stigningen er 8,5 pct. mens omegnskommunerne kun steg med 3,7 pct.

Region Nordjylland havde direkte negativ udvikling med et fald i salgspriserne på -4,6 pct. De øvrige landsdele og regioner havde stigende priser: Region Sjælland med 5,1 pct. Region Hovedstaden med 5,1 pct. Region Syddanmark med 4 pct. og Region Midtjylland med 5,5 pct. Det er interessant, at stigningen har været lidt højere end regionsgennemsnittet for Landsdel Vestjylland og for landsdel Vest- og Sydsjælland. Priserne i de mere perifere områder er i nogle regioner steget lidt mere i det sidste år end i områder nærmere regionens centralkommune. København by stiger mest. (Realkreditrådets Boligstatistikbank). Attraktiviteten er forsat stigende i centerkommunerne i Københavnsområdet vurderet ud m2 priserne.

For hele landet udgør de privatejede parcel-og rækkehuse 51 pct. af boligmassen (heraf er nogle så udlejet privat). Mens de almene boligselskaber står for 21 pct. på landsplan og de privatejede lejligheder (ejerlejligheder) udgør 11 pct. Lejligheder udlejet af pensionskasser og firmaer udgør 9 pct. mens andelejligheder kun udgør 8 pct. på landsplan. (Realkreditrådets Boligstatistikbank). Herudover bor 20 000 (knap 1 pct.) officielt fast i deres sommerhus. De forskellige boligtyper giver mulighed for en større mangfoldighed i adgangen til boligmassen især i de store byer.

Analysen på parcel-og rækkehus priser skal primært bruges som illustration på det frie markeds stigende regionale forskelle for de, som efterspørger boliger. En undersøgelse (Hans Kristensen og Hans Skifter Andersen, 2009, Center for Bolig og Velfærd) viste at parcel- og rækkehuse for de fleste familietyper også for ældre var 1. præference, men at beliggenhed og pris modificerer mulighederne reelt. For de unge og især de helt unge singler var ejerlejligheder første prioritet. Denne præferenceundersøgelse underbygger, at det private boligmarked og dets prisudvikling kan udtrykke attraktivitet. Men for at sikre en socialt differentieret befolkning i de store byer er det afgørende, at der forsat findes andre og billigere boligmuligheder. Vi har ikke har undersøgt prisudviklingen på disse andre ejerformer.

7.4 Sammenfatning: De tre vigtige faktorer

Befolkningsudvikling, arbejdspladser og prisudviklingen på boliger er de 3 afgørende faktorer som vist i diagrammet figur 5. De er gensidigt afhængige og er de vigtigste faktorer, der belyser udviklingen i en kommune. Det er disse udefra

givne faktorer, som kommunerne søger at påvirke gennem deres politikker. Befolkningsudviklingen er således betinget af demografiske forhold (dødsfald, fødsler, ind- og udvandring, til- og fra flytning). Flytninger er påvirket af vækst/fald i antal arbejdspladser og omvendt påvirkes antal arbejdspladser af den erhvervsaktive befolkning og dens aldersmæssige og uddannelsesmæssige sammensætning. Muligheden for pendling som alternativ til høje huspriser i storbyerne er også et vigtigt forhold. Således er huspriserne en faktor, der medvirker til beslutningen om, hvor man kan og vil bosætte sig. I vores optik udtrykker huspriserne en markeds-mæssig absolut præference og attraktivitet ved steder for de, der har penge nok til at betale for at bo på en lokalitet i de store byer. Men andre forfattere se anderledes på attraktivitetsbegrebet, se nedenfor i afsnit. 8.

Lavere indkomst, mere sygdom, kortere levealder, flere på overførelsesindkomster, flere ældre er alt sammen kendetegn som belaster yderkommunerne og deres økonomi. Dette er baggrunden for, at de kommunale udligningsordninger er på dagsordenen. Når hertil kommer, at indkomstforskellene i Danmark er steget i de senere år, og at ejendomspriserne er steget mest i de større byområder og især centerbyerne, så viser det et billede af et skævt Danmark trods Danmarks begrænsede geografiske udstrækning. De unge, som flytter mest, flytter mod uddannelse og job i de større byer, samtidig med, at der sker en koncentration af erhvervslivet i byerne. Yderkommunerne må agere i den markedsdrevne udvikling og planlægge efter en intrakommunal koncentrationstendens, hvis offentlig service til børn og ældre bliver en stigende belastning i de rene landdistrikter. At planlægge efter vækst, hvis der tendentielt sker stagnation eller fald, vil være forkert.

Der bobler imidlertid modsatte tendenser op en gang imellem i nogle af yderkommunerne. Hvor kommune og/eller lokale ildsjæle har gjort et sted mere attraktivt end forventet.

8. Hvorfor vokser steder?

I en norsk undersøgelse af Knut Vareide: "Hvorfor vokser steder", fra 2018 er der en statistisk beskrivelse af mange af de træk, der karakteriserer kommuner. Det er spændende, at se hvor meget en meget stor statistisk undersøgelse af de enkelte kommuners nettoflytninger, jobvækst og fald kan forklares ud fra de strukturelle forhold, der er en hoveddrivkraft i den centralisering, der i påvises i Norge, Sverige og Danmark.

Til trods for centraliseringstendensen peges der på muligheder for decentral vækst i Kurt Vareides store undersøgelse. Der er kommuner, der klarer sig bedre end forventet, dette er et spændende fokus i Knut Vareides undersøgelse.

Der vises en betydelig sammenhæng mellem vækst i antal arbejdspladser i kommunen og befolkningsvækst, men hvilken af de to, der er dynamo, er netop ikke klart. Vareide analyserer de strukturelle forhold, der kunne forventes at skabe vækst i job, og de strukturelle forhold, der kunne forventes at skabe befolkningsvækst/fald. De kommuner, hvor det går bedre end forventet i jobskabelsen anses for erhvervsmæssige attraktive, og de kommuner, hvor det går bedre med netto-tilflytning end forventet, anses attraktive som boligkommuner.

Der peges på, at de kreative erhverv, social kapital og især klyngeteori synes at give delforklaringer på den strukturelt betingede vækst i storbyerne. Knut Vareide kritiserer Henry Floridas snævre forståelse af kreativitet. I stedet bruger han det brede begreb social kapital samt Krugmans klyngeteorier, som forståelsesramme for, at byerne med mange uddannede og mange job i forretningsservice, rådgivning og kreative fag, skaber en strukturel vækst. Samtidig har industrien og landbruget jobreduktioner. Disse virksomheder er netop lokaliseret landdistrikterne og i en del mindre byer uden for vækstcentrene omkring de store byer.

Forventet vækst kræver i Vareides perspektiv nogle af følgende strukturelle forhold:

1. Stedet skal være lokaliseret i nærheden af en større by, med gode pendlingsmuligheder.
2. Stedet kan ligge i en større arbejdsmarkedsregion, som har vækst i antal arbejdspladser.
3. Stedet kan have en ung befolkning, som giver fødselsoverskud hvert år, modsat de perifere landkommuner, der ofte har en ældre befolkning og fødselsunderskud hvert år.
4. Stedet kan have fået mange indvandrere, som følge af indvandringen til Norge. Disse bosættes ligesom i Danmark med en vis overvægt i de mindre bysamfund.
5. Stedet kan have en stærk vækst i antal arbejdspladser i kommunen (eller nabo kommuner) som skaber tilflytning. Turisme kan blandt andre være en aktivitet, der skaber arbejdspladser og dermed også tilflytning eller fastholdelse af borgere i kommunen, i serviceerhverv, handel og byggeri/reparationer.

Punkt 1-4 er strukturelle forhold, som den enkelte kommune ikke har ret megen indflydelse på. Mens punkt 5 kan hjælpes på vej af kommunen og skabe erhvervs attraktivitet.

Vareide lægger også afgørende vægt på et bosteds attraktivitet. En kommune kan tiltrække flere indbyggere (eller undgår større fraflytning) end der kunne forventes på grundlag af de strukturelle forhold. Her mener Vareide, at en kommune kan gøre en del mht. at sikre gode kommunale tjenester, gode skoler, et rigt kulturliv, dejlig gågade med folkeliv, fritidsaktiviteter samt et godt omdømme. Samtidig er naturforhold også vigtige for en kommune, der prøver at blive attraktiv, både for de som bor i kommunen og for turismeudvikling. Måske er kysten langs Nordsjælland eller Odsherred eksempler på, hvorledes netop købekraftige sommerhusbrugere og fast befolkning kan have gensidig glæde af at være et grundlag for detailhandel, lokale håndværkere og andet lokalt erhvervsliv, kulturliv mv. Vareide lægger også vægt på, at der er skal være byggegrunde til rådighed, hvis en kommune skal være attraktiv, så det er muligt at bosætte sig.

Attraktivitetsbegrebet for såvel erhvervslivet som bosætning er således udtryk for en ekstra faktor, der fremkommer som et plus for kommunens evne til at skabe job eller nettotilflytning udover, hvad de generelle strukturelle forhold kunne skabe af forventninger.

Attraktivitetsbegrebet forklarer ikke i sig selv, hvorfor en kommune er attraktiv. Det kræver mere dybtgående lokale feltstudier for at finde forklaringsfaktorer. Det kan være lokale ildsjæle, der skaber et godt omdømme, eller personer i den kommunale forvaltning og i erhvervslivet, der skaber rammer for en udvikling, der tiltrækker befolkning eller mere erhvervsliv. I en dansk sammenhæng har Eskild Hansen og Bjarne Jensen i " lokal ledelse - lokal vækst. Når steder og mennesker skaber forandring og udvikling" fra 2018 analyseret vækststrategier i en række kommuner, hvor enten kommunaldirektør, borgmester eller erhvervsliv har været dynamo, ofte i et tæt samspil. Der vises spændende eksempler af meget forskellig art, der skaber overbevisende billeder af succeser, men uden afklaring af, hvad der skulle måles på, hvis succesernes kvantitative bidrag til den samlede kommunale udvikling skulle belyses.

Trods fine planer fra Tønder kommune falder antal af indbyggere, mens Aalborg og Vejle kan vise fine planer og godt samspil mellem erhvervsliv, kommune og civilsamfund, og her er der også en vækst i befolkningstallet, men om det primært

skyldes gode strukturelle forhold eller de gode lokale initiativer, planer og samspil er ikke afklaret. Knut Vareides arbejde er en imponerende statistisk analyse, der foretages en afdækning af en lang række faktorer, som kunne tænkes at spille ind på en arbejdspladstilvækst og eller befolkningstilvækst i en kommune.

Set i et dansk perspektiv passer det ind, at strukturelle forhold er rammebestemende for flere af de kommuner, der ofte kaldes yderkommuner. Det er de strukturelle forhold, der resulterer i afvandring fra landdistrikterne og fra flere af de mindre byer til større byer enten i kommunen eller i andre kommuner. Det viser sig dog, at nogle kommuner eller landsbyer kan skabe en særlig attraktivitet for bosætning eller erhvervsliv, så de performer bedre end man kunne forvente ud fra de strukturelle rammebetingelser. En kamp for at højne attraktiviteten i mindre byer og enkelte yderkommuner er vigtig men det er ofte svært at sikre succes.

Der findes mange eksempler på, at danske kommuner og ildsjæle forsøger at gøre netop deres sted attraktivt for ny befolkning eller ny industri og for at mindske fraflytningen.

Der er flere historiske eksempler på danske industrivirksomheder, der er blevet globale samtidig med, at de har bibeholdt lokaliseringen i den mindre by, hvor de er grundlagt: Danfoss, Grundfoss og Lego, samt de industrielle distrikter som Herning, Ikast og Brande, der har kunnet transformere deres tøj- og tekstilindustri fra fremstilling til design- og handelsvirksomheder i globale produktionskæder.

Også nye pladskrævende industrier er enkelte steder blevet til realiteter som store datalagre, transport og distributionsvirksomheder, der er placeret ved god infrastruktur præger en del kommuner, men få af disse er udkantkommuner.

Knut Vareide analyser er et meget solidt statistisk arbejde, der analyserer på mange variable. Dette kan bidrage til at vise mulige sammenhænge.

Knut Vareides 5 punkter, som er refereret ovenfor, er et godt udgangspunkt. Hvor netop understregningen af, at de 4 første er strukturelle betingelser, er vigtig. Råderummet for kommunerne er således alene punkt 5 i den norske model. I en dansk sammenhæng spiller bosætningspolitikken dog også en vigtig rolle. Kommunerne har altså et begrænset operationsfelt i forhold til de strukturelle dynamikker, som sættes af omverden, men de er vigtige for kommunernes poli-

tikudformning. Hvad den ene kommune gør kan være godt i den kommune, men det er sjældent en god ide at kopiere ideen i nabokommunen. At føre en kommunal erhvervs- og bosætningspolitik, specielt hvis kommunen har noget særligt at byde på, så kan der inden for de givne strukturelle rammer tiltrækkes arbejdspladser eller beboere og skabes mere tilfredshed hos kommunens beboere. Det er imidlertid vigtigt at initiativer og aktiviteter sættes i gang med klare forventning om, hvad de skal resultere i og hvordan de kan gavne den kommunale udvikling.

De strukturelle træk vil nemt kunne ses som en tendentiell koncentrationstendens mod agglomerationsområderne i og ved de store byer. Det er også det overordnede billede i det senindustrielle servicesamfund både i Danmark og globalt. Men som vi viste var der i 1970- og 1980'erne en stagnation og endda nedgang i befolkningen i de store byområder, dels pga. en dårlig boligmasse, dels fordi en del industri fra de store byer flyttede ud til mindre byområder eller omegnskommuner i Danmark. En del flyttede helt ud af Danmark. Samtidig voksede den offentlige lokale service alle steder med børneinstitutioner, skoler og dermed arbejdspladser. Kommunalreformen fra 1970'erne betød en væsentlig udbygning af den kommunale administration over hele landet.

Peter Maskell (1989) peger på, at lokaliteter kan have tilbageliggende fordele, hvor jord, bygninger og arbejdskraft kunne tilbydes industrien til lavere omkostninger i de mindre byer end i de centrale bykerner. Maskell peger også på avancerethedsulemper for områder med høje priser pga. stor efterspørgsel efter plads og bygninger og arbejdskraft. København og det øvrige Danmark oplevede disse fænomener det i 1970- og 1980'erne med den industrielle omstrukturering.

Spørgsmålet er om disse fordele/ulemper stadig kan komme til at spille en rolle i det senindustrialiserede servicesamfund. De store forskelle i bolig- og ejendomspriserne kunne komme til at spille en større rolle fremover, end de har gjort de seneste år.

Attraktivitet, tilbageliggende fordele og avancerethedsulemper er etiketter, som kommunale politikere og planlæggere skal være opmærksom på, men de skal ikke gribe dem som elementer i et panik "udsalg", der er grænser for de gevinster, der er ved at sælge sig billigt.

Fremfor kun at se de overordnede strukturelle træk fra markedsøkonomien og

tendenser til large scale økonomi og koncentration i agglomerationsområder kan man måske forestille sig, at også de meget servicepræget senindustrielle samfund med teknologisk udvikling af fibernet, computere, robotter til industri og hjem kan medføre en ny periode med lidt spredning af befolkning og arbejdspladser, evt. yderligere understøttet af statslige udflytninger af arbejdspladser. Men selvom der har været peget på mange muligheder lige fra decentrale skrive-stuer, til mange forskellige typer af hjemmearbejdspladser - også på Danmarks øer - i forbindelser med højhastighedsnet, så synes en spredning af arbejdspladserne og befolkningen ikke at dominere, de strukturelle faktorer dominerer i de fleste tilfælde.

"Kommuner på forkant, 25 lokale strategier viser nye veje" udgivet af Erhvervsministeriet v/Erhvervsstyrelsen, KL og Real Dania fra 2017, viser 25 kommuners strategiplaner med eksempler på, hvad 25 kommuner forsøger at bidrage med for at gøre stedet mere attraktivt.

Opgaven består her således bl.a. i at finde frem til, hvad der skaber udvikling i den enkelte kommune, og hvorledes den enkelte kommunes attraktivitet kan udvikles.

9. Vigtige politikområder.

Inden for de strukturelle rammer: kommunens geografiske placering og kommunens befolkningsudvikling, arbejdspladsudvikling samt boligprisudvikling, er der en lang række politikområder, hvor kommunens politik og strategi kan spille en væsentlig rolle.

Kommunens erhvervspolitik, befolkningspolitik og boligpolitik spiller her en central rolle, men ved siden af disse politikker, der direkte søger at påvirke, hvorledes de strukturelle udviklingstendenser slår igennem i den enkelte kommune, er uddannelsesmuligheder og sports- og kulturliv vigtige elementer i forhold til bosætning. Dette hænger sammen med, at mange familiers dagligdag er meget afhængig af uddannelsesmuligheder, sportsaktiviteter og kulturelle tilbud, der kan skabe rammer om et godt liv med målbare resultater.

I afsnit 10 følger derefter lister over ideer til politikker og strategier, som kan

være udbygninger på befolknings-, erhvervs-, bolig-, uddannelses- og sport- og kulturpolitik.

Her skal to vigtige politikområder gennemgås, inden vi kommer til listerne over mulige politiske initiativer.

9.1 Uddannelsesmuligheder

Uddannelsesmulighederne tæt ved bopælen er afgørende for, at familier med børn bliver boende/flytter til.

Hvis folkeskolen i en lille by forsvinder, vil byen, have vanskeligere ved at tiltrække nye beboere med børn med mindre den erstattes af en privatskole.

Gymnasier er et andet vigtigt element i en bosætningspolitik, hvis der er for langt til et gymnasium, en erhvervsskole eller et VUC uddannelsessted, vil det være vanskeligere at tiltrække bosætter med børn til de områder og kommuner. Nedlæggelser af omkring 10 VUC uddannelsessteder i 2019 vil forringe bosætningsmuligheder og uddannelsesniveau i de kommuner, som mister deres VUC.

I 2019 har 3 regioner grebet ind i elevernes gymnasievalg ved at begrænse antallet af gymnasieklasser i de større byer i regionen for i stedet at sikre klasser til gymnasier i mindre byer.

For de videregående uddannelsers vedkommende er der nu tilskud – ganske vist små – til oprettelse af uddannelsesudbud – filialer - i byer, som ikke har sådanne tilbud. Der sigtes ofte mod byer, hvor tilbuddet om korte og mellemlange videregående uddannelser blev lukket i begyndelsen af dette årtusinde med argumenter om, at de faglige miljøer var for små og derfor for svage.

Her er der et tydeligt dilemma mellem hensynet til at skabe de store, rationelle og kompetente faglige miljøer, der forventes at være tilstede i store institutioner, og hensynet til at sikre let tilgængelige uddannelsesstilbud over hele landet også med små faglige miljøer.

Nedlæggelsen af mange folkeskoler har mange steder i landet resulteret i oprettelse af små privatskoler i de samme byer og ofte i de bygninger, der før blev anvendt til folkeskoler. Privatskolerne nyder godt af ret store offentlige tilskud. Hvis der oprettes en privatskole til afløsning af en nedlagt folkeskole forsvinder

en væsentlig del af rationalet med at samle eleverne på færre undervisningssteder og kommunen mister den "rationaliseringsgevinst", der var planlagt.

En del af bygningerne fra de nedlagte folkeskoler anvendes også som efter- eller højskoler, hvor børn fra byerne nyder landlivets glæder i et enkelt skoleår, samtidig med at de får mulighed for at stå på egne ben uden forældrenes indblanding i deres daglige gøren og laden.

Uddannelsesmuligheder er en vigtig faktor for et områdes udviklingsmuligheder specielt, når det drejer sig om folkeskole og gymnasium.

9.2 Sport og Kultur

Sport og kultur indgår i stadig stigende omfang som elementer, der har betydning for stolthed og livskvalitet i kommuner. Opbygning af sportslige styrkeområder eller kulturelle brands og identiteter som teater, musik, festivals m.v. har i de seneste 25 år haft stigende betydning som en markerings faktor, som kommuner lægger vægt på. Egnsteatrene får en kommunal støtte. Halvdelen af denne bliver i en del tilfælde refunderet af staten. Ud over egnsteatre er der flere steder teater- og revyaktiviteter på privatbasis ofte med fonds støtte. Musik- og andre festivals indgår i stigende grad i livet på forskellige lokaliteter.

Voksende opmærksomhed omkring bygningskulturen og engagementet omkring denne, der ofte støttes af fonde som f.eks. Real Danias "underværker" er med til at bidrage til steders attraktivitet og selvbevidsthed.

For sportens vedkommende er et godt klubliv og livet omkring sportshallen vigtige og identitetsskabende faktorer, hvis det dertil kan lykkes at skabe resultater, der får klubberne placeret i de rigtige divisioner og serier evt. ved et enkelt eller to sponsorerede indkøb af "stjerner", så er der noget at være stolt af.

10. Lister over politikker, strategier og udviklingsmuligheder.

I forlængelse af disse 2 vigtige politikområder, der er nævnt ovenfor, er der en række statslige, regionale og kommunale politikker og indsatser, som søger at påvirke udviklingen, så der på trods af og sammen med de statslige centraliseringspolitikker prøver at sikre, at der er udvikling og dynamik i Danmarks yderområder. Disse politiske initiativer kan være vigtige, men samtidig er den dynamik, som erhvervsliv, ildsjæle og hverdagsmagere (Henrik Bang og Eva Sørensen, 1999) skaber helt afgørende for livs- og udviklingsmulighederne i såvel centrale kommuner som yderkommuner. En række af de statslige, regionale og kommunale initiativer kan være fine, isoleret set, men kan have uheldige sideeffekter, der kan modvirke initiativernes egentlige formål. Det kan gælde for en række planlovslempelser og -reguleringer, her må hensynet til (kortsigtede) gevinster vurderes i forhold til de langsigtede effekter. Ligesom hensynet til effekterne i en kommune også må vurderes i forhold til sideeffekterne i nabokommunerne.

I det følgende opstilles en række lister over mulige statslige, regionale og kommunale initiativer og indsatsområder, det er kun lister ikke et udfoldet idekatalog, men vi håber alligevel, at der kan hentes en ide eller to fra listerne

10.1 Statslige politikker:

Decentralisering/dekoncentration.

1. Statslig erhvervsfremme og industripolitik.
2. Turismepolitik.
3. Udflytning af statslige arbejdspladser.
4. LAG midler m.v. EU midler til udvikling i yderområder.
5. Statslig godkendelse af 10 + 15 projekter, der tilsidesætter planlovsregulering.
6. Tilskud til decentralisering af udbud af videregående uddannelser
7. Kompensere for centraliseringen af hospitaler gennem etablering af sundhedshuse.
8. Kompensere for realkreditinstitutionernes tilbageholdenhed med at give realkredit lån til huskøb i yderområder evt. gennem landdistriktsobligationer med statsgaranti.

Planloven.

1. Minske planrestriktioner i landdistrikter og tilladelse til anvendelse af le-dige bygninger til ikke landbrugsmæssige formål.
2. Omdannelseslandsbyer, 2 i hver kommune hvert fjerde år. I disse kan der ses bort fra en lang række planrestriktioner.
3. Lempelser af bestemmelserne om strandbyggelinjen.
4. Fortsat begrænsninger på detailhandelsarealer.

Andre områder.

1. Bloktilskud og mellemkommunal udligning
2. Infrastruktur investeringer: Veje, jernbaner, IT-forbindelse
3. Fredninger og affredninger

10.2 Regionale politikker.

1. Begrænse antallet af gymnasieklasser man må oprette i store byers gymnasier og øge klasse antallet i de små gymnasier i de mindre byer.
2. Store Centralsygehuse og mindre akut sygehuser i hver region.
3. Regions lægeklinikker med ansatte læger, hvor de traditionelle lægeklinikker ikke kan sælges eller overdrages.
4. Regionalt finansierede lægecentre, med privat praktiserende læger, hvor regionen bidrager til investeringerne i bygninger og apparatur.

10.3 Kommunale politikker og Strategier:

A. Kommunale stedsstrategier.

Her søger kommunerne at tiltrække gæster og fremme salget af stedets produkter:

1. Branding af steder (æbleøen, konsulentsamfundet, Centre for den kreative klasse m. m.)

2. Branding af stedlige produkter, som f.eks. særlige landbrugsprodukter, (Vildmose kartofler, Lammefjords produkter, Bornholmer grisen, Højer pølser mv.).
3. Branding stedet ved hjælp af events, sport, festival mv.
4. Turisme- og sommerhuspolitik, stedets kvaliteter tiltrækker gæster, der giver omsætning i detailhandel, hos håndværkere. Turister og sommerhusgæster kan som brugere være med til at finansiere begivenheder som koncerter og andre kulturelle begivenheder.

B. Kommunal erhvervspolitik.

1. Kommunal erhvervspolitik, der målrettet søger at tiltrække bestemte virksomheder
2. Kommunen kan ansætte virksomheds ambassadører på rådhuset, der hjælper store og små erhvervsdrivende med at søge om lov på den rigtige måde f. eks. ansøgning om byggetilladelse.
3. Kommunale turismestrategier, udvikle kommunes mulighed for at være "a place to go" og/eller "a place to stay".
4. Vækstfabrikker, innovationscentre.

C. Kommunale initiativer, der søger at tiltrække befolkning.

Her er der tale om strategier for egentlig bosætning – helårs, eller som turismested - som rekreativt frirum. Både helårs- og turismebefolkning bidrager med skat, grundskyld og afledt omsætning i detailhandel, håndværk og service mv, der er med til at sikre et lokalt erhvervsliv:

1. Kommunal boligstrategi. Almennyttige boliger, og andre lejeboliger, så potentielle tilflyttere kan prøve at bo i kommunen
2. Kommunale sportsstrategier.
3. Kommunale kulturstrategier.
4. Kommunale servicestrategier: Børneinstitutions-, skole-, bibliotekspolitik m.v.

5. Kommunale socialstrategier. Der bliver taget hånd om alle med aktivering og nye jobtyper. Hjørring Modellen: stor kommunal indsats for at få personer på overførselsindkomst i arbejde eller på uddannelse.
6. Offentlig Private projekter OPP, som Vinge ved Frederikssund, nye erhvervsøer ved kysten i Hvidovre, Novozymes i Kalumborg.
7. Kommunale uddannelsesstrategier/etablering af campusområde, Godt studiemiljø også med gode faciliteter til E-læring samt gode muligheder for voksenuddannelse og voksenlærlinge samt voksen efteruddannelse. Voksne flytter kun sjældent til et uddannelsessted.
8. Kommunale naturstrategier med tilrettelagt natur, stier og cykelstier helst med interessante navne, der gør dem særlige.
9. Kommunale arealstrategier med planlagte arealer til f.eks. sommerland med sommerhusudlejning eller steder, der er et besøg værd.
10. Kommunal strategi om udviklingen af det bebyggede miljø med central pladسدannelse og detailhandelsstrategi.
11. Kommunal sports strategi

D. Kommunal strategi for udvikling af bebyggelsesstrukturen.

1. Skal yderkommunerne satse på lidt udvikling i de fleste småbyer, eller skal den kommunale indsats koncentreres udvikling af en eller nogle få centrale byer?
2. Skal de mange ejendomme i landdistrikterne og de små landsbyer gradvist udgå af yderkommunens boligmasse for helårsboliger?
3. Det opfattes som et smukt træk i den danske landskab, at der er spredt liggende smågårde og huse, som i sin tid flyttede ud fra landsbyerne. Er der nu grunde til kommunalt opkøb af bygningsmæssige gode smågårde, når de udbydes til salg, så de senere kan overgå til sommerhuse.
4. Der vil også forsat være ejendomme, der ligger så dejligt, at de er efterspurgt af personer, der accepterer lang pendling, der skal derfor skabes nemmere adgang til at investere i en god ejendom i landdistrikterne.
5. Mulighederne for at nedlægge dårlige boliger i landdistrikterne modvirkes af efterspørgslen fra lavindkomstgrupper eller kontanthjælpsmodtagere som kommer fra eller lokkes ud af de store og mellemstore byer. Hvad er kommunens politik opnå på dette område?

E. Kommunal klima- og miljøstrategi.

Kommunale klimatilpasningsplaner, affaldssortering og genbrug samt miljøpolitik og referencer til FNs verdensmål for bæredygtigudvikling bliver i stigende grad en del af en kommunal profilering:

1. Kommunal affaldssortering og genbrug.
2. Kommunal klimatilpasning med regnvandsreservoirs og oversvømmelsesforhindring
3. Kommunal CO2 politik med elkøretøjer, -maskineri og -drift
4. Kommunale referencer til FNs verdensmål for bæredygtig udvikling
5. Kommunal profilering som cykelby.

10.4 Ildsjæle og idemagere skubber på den kommunale politik og ønsker at fremme et bedre lokalt liv med bl.a. kulturliv, identitet, fællesskab, erhvervsmuligheder og turisme.

1. Elitehåndbold i Slagelse og Nykøbing Falster, Badminton i Skælskør, fodboldstadium i mange byer
2. Lokale Museer eller nationale med statsstøtte
3. Nye turismeformer som eksempelvis: Cold Hawaii i Klitmøller og Kabelbane ved Ringkøbing fjord
4. Alternative livsformer, produktionskollektiver langt fra bylivets hastigheder og omsiggribende stress, bofællesskaber
5. Borgeropbakning omkring en købmandshandel
6. Etablering af teater, drift af biograf, koncertarrangementer m.v.
7. Borgerinitiativer til samling omkring et mødehus, en sportsplads, en hal m. m.
8. Udvikling af industriens egendynamik. (Reg Lab Fremtidens Industri i Danmark, 2012)
9. Ildsjæle også på erhvervsområdet, (Bjarne Jensen og Eskild Hansen, 2018)

10.5 Styrker i udkanten for fællesskabet, der også betyder arbejdspladser.

1. Kroen, forsamlingshuset, sportshallen, svømmehallen
2. Efterskoler, højskoler
3. Tomme kommuneskoler bliver privatskoler
4. Alternativ livsstil: Thylejren, Svanholm, produktions og bofællesskaber
5. Plads til rekreation: Sommerhuse og turisme aktiviteter.
6. Plads til pladskrævende produktion af f.eks. energi – vindmøller/solceller og pladskrævende service og transport aktiviteter.
7. Boliger der kan udnyttes som flexboliger.
8. Billige boliger og ejendomme til kreative erhverv, værksteder eller som base for konsulenter, skribenter og andre, der enten arbejder hjemmefra eller i perioder hos den virksomhed eller organisation, som de løser en opgave for.
9. Yderområder og landkommuner er de større byers baghave – rekreative frirum.
10. Et omfattende forenings- og klubliv er karakteristisk for de fleste småsamfund i Danmark, hertil er kommet en række små hobbyprægede produktioner som f.eks. mikrobryggerier og små vingårde, der skaber lokale produkter, hvor en del af produkterne konsumeres lokalt. Disse aktiviteter kan også bidrage lidt til at kompensere for tab af industrielle arbejdspladser og identiteter

10.6 Samlet set.

Der er rigeligt meget, der kan satses på, kommunal service er vigtig. Det er vigtigt at beslutte, hvilke lokale styrker, der kan og skal udvikles, og om der kan der opnås enighed om at satse på et begrænset antal indsatser? Knut Vareide peger på, at det er en dårlig ide, hvis et sted udvikler de samme lokale styrker, som de omgivende steder har udviklet, så bliver disse lokale styrker ikke en grund til at besøge og bosætte sig på stedet.

11. Konklusion.

Vi har beskrevet en del af de mange udsagn om og dynamikker omkring udkanten eller yderområderne. Der er hentet nogle elementer fra center-periferi teorien og vist, hvorledes udkant både italesættes med forskellige politiske formål, og hvorledes de tekniske definitioner indrettes og ændres over tid og efter politisk formål. Vi har valgt at arbejde med betegnelserne yderkommune, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner som de kategorier, der blev indført af det daværende fødevareministerie i 2007. En opdeling byggende på 12 parametre om befolkningstæthed, skatteevne, arbejdspladser, sociale forhold og afstande til agglomerationsområder og uddannelsesniveau.

Vi har vist fremstillingens struktur i et diagram Figur 4, der viser samspillet mellem de økonomiske markeds strukturer, de statslige politikker, den kommunale befolkningsudvikling, arbejdspladsudvikling, og udvikling i boligpriserne. Endelig udpeger vi nogle handlemuligheder for kommunerne. Hvad de selv kan gøre for at tiltrække arbejdspladser og befolkning i deres bestræbelser for at gøre sig attraktiv under de givne strukturelle betingelser. Nogle få er beskrevet, men ellers angives en lang række inspirationsforslag i stikordsform.

Danmark har forsat et yderområde problem, om end der kun er en begrænset befolkningsnedgang i ø-kommunerne og nogle af yderkommunerne i Jylland, mens Lolland har størst befolkningstilbagegang og højeste udgifter til sociale overførsesindkomster. Problemerne for udkantkommunerne er væsentlige for de, som lever der, med befolkningstilbagegang, tab af arbejdspladser, manglende uddannelses- og jobmuligheder for unge samt dårligere sundhedstilstand. Men set i det store landspolitiske perspektiv og sammenlignet med europæiske yderområder er problemerne begrænsede. Der skabes ganske vist ulige levevilkår, men kun umulige levevilkår for et begrænset antal.

Arbejdsproduktivitetsens store stigning i landbrug og industri siden 1970 har betydet tab af job i landdistrikterne og i de helt små byer. Der bor forsat langt flere mennesker i landdistrikterne, end der lokalt er arbejdspladser til, formentlig fordi der er billig boligmasse og mange steder en smuk natur. Mange af de, der bor i landdistrikterne er ældre og uden for arbejdsmarkedet. Men der bor også mange, som må pendle for at have job. Arbejdspladserne synes at vige tidligere end befolkningen i yderkommunerne. Mens landbruget har tabt arbejdspladser,

har den nære offentlige service med daginstitutioner og længere skolegang givet nye job også ude i kommunerne og bidraget til, at ændringerne i bosætningsstrukturen ikke er så voldsomme. Det samme gælder turisterhvervet med de tilknyttede håndværks- og servicefag.

Der er udviklet meget store regionale forskelle i boligpriserne, således at de store byer og især kommunerne tæt ved København har haft voldsomme prisstigninger siden 1992, mens landkommuner og yderkommuner kun har haft en lille stigning i boligpriserne pr. m². Det betyder, at det for nogle grupper i samfundet er vanskeligt at flytte ind til storbyerne, det er dér, der er mange job i det senindustrielle samfund, og dér, der er den variation i job, der er vigtig for familier, hvor det nu er normalt, at begge voksne er på arbejdsmarkedet, så de efterspørger et varieret jobmarked. Vi påpeger, at ejendomsprisernes udvikling er et absolut udtryk for attraktivitet. Høje priser udtrykker attraktivitet for beliggenhed (smukt, godt arbejdsmæssigt eller blot midt i et pulserende byliv) for de, som kan og vil betale, mens andre må accepterer, at bo i kommuner, der ikke har de samme kvaliteter. Dér kan der bestemt også være et både smukt og dejligt liv, og boligerne er billigere. Det har de senere år skabt en betydelig segregation.

Flytningen mod de store byer præges af unge under uddannelse og unge, der er nystartet på jobmarkedet, her søger de til dels mod den del af boligmassen, der er i den almene sektor og i andelsboligforeninger, hvor de nævnte prismekanismer ikke slår så hurtigt igennem

De indenlandske vandring er peger over tid mod byerne, omend processen kan være modsat rettet i perioder, som i 1970-erne og 1980-erne. Indvandringen fra udlandet har bidraget til befolkningsmængden i yderkommunerne og landkommunerne siden år 2000, og dermed reduceret det strukturelt betingede fald i folketallet. I den seneste periode har der igen været en lille nettoflytning fra København nok pga. prisniveauet på parcel- og rækkehuse. Men vi ser også at nogle befolkningsgrupper foretrækker det dyre København på trods af, at de pendler til region Sjælland. Så beliggenhed, pris og arbejdssted/studiested kan ikke alene forklare bosætningen. Mange værdsætter storbyens adgang til kulturlivet, og måske venter de på det rigtige job i storbyen.

Vi har vist, hvorledes en norsk undersøgelse "Hvorfor vokser Steder" undersøger, hvorledes steders dynamik er betinget af en lang række strukturelle forhold, der i stor udstrækning knytter sig til, hvor arbejdspladserne lokaliseres. Denne lokalisering afhænger samtidig af, hvor befolkningen har de kvalifikationer som

efterspørges. Den norske undersøgelse peger på attraktivitet som afgørende for, om en kommune har befolkningsfremgang – eller mindre tilbagegang end det kunne forventes strukturelt.

Attraktivitet for en kommune opfattes i den norske undersøgelse således relativt, det er de steder, hvor det går lidt bedre end strukturelt forventet. Attraktivitet målt ud fra boligpriserne er derimod et spørgsmål om betalingsevne og vilje, boligpriser er en mere absolut størrelse. Her er der altså tale om to vigtige forståelser af attraktivitet.

Den norske undersøgelse viste, at mængden af arbejdspladser eller adgang til dem i nabokommunerne var helt afgørende for bosætningen, men også at det kunne være omvendt, at arbejdspladserne kom dertil, hvor befolkningen med de efterspurgte kvalifikationer havde bosat sig. Eksempler på dette er servicejob i privat og offentlig sektor rettet direkte mod nærhed til borgerne, men også arbejdspladser, der anvender kompliceret teknologi, hvor der er brug for storbyens varierende arbejdsudbud. Netværk og nærhed til beslutningsprocesser har også betydning.

Set geografisk må man konstatere, at de fleste yderområder trods alt, ligger inden for en overkommelig afstand til såvel arbejdspladsområder som til centrale service byer i Danmark. Demografisk er der kun en lille netto fraflytning fra yderkommunerne, men den stadigt stigende gennemsnitsalder i yderkommunerne betyder et fødselsunderskud, der bidrager til faldet befolkningstallet. Levevilkårsmæssigt er der for dem med bil i yderkommunerne en overkommelig afstand til en del service, men de, der ikke har bil har vanskeligheder.

De fleste yderkommuner skal nok indrette sig på at planlægge efter lille fald i befolkningen.

Beskæftigelse inden for turisme kan gøre gavn i nogle af yderkommunerne. Kommunernes planer og ildsjælenes gode ideer kan også medvirke til at bremse en affolkning nogle steder, men tendentielt vil væksten ske i mellem- og bykommunerne.

For mange er livet i yderkommunerne en historisk tvungen nødvendighed, for andre et tilvalg, men for begge grupper er der mange kvaliteter med natur, nærhed i det lokale liv, ro fra storbyernes stress, billige boliger mv., men der er også besvær med afstande til børnenes fritidsaktiviteter, indkøb og service og mangel

på uddannelsesinstitutioner ud over folkeskoleuddannelser.

Livet kan være godt i yderkommunerne, men er forsat afhængig den mellem-kommunale refusion, der kan sikre et rimeligt serviceniveau sammenlignet med det øvrige Danmark. Udligningsordningerne mellem kommunerne er vigtige for den kommunale service for de kommuner, der har et lavere beskatningsgrundlag og flere sociale udgifter. Kommunal udligning er et dagsaktuelt politikområde, som er vigtigt for yderkommunernes og landkommunernes mulighed for skabe service til befolkningen med børneinstitutioner, skoler, veje, byskabelse, ældreomsorg mv. Det er afgørende for serviceniveauet i yderkommunerne nu og i fremtiden og dermed for muligheden for at fastholde en befolkning. Vi ved, at en del borgere i yderkommunerne har mindre uddannelse, mere sygdom og lidt højere arbejdsløshed, samt at de geografiske afstande gør en del af den nødvendige offentlige service lidt dyrere end i de større bykommuner.

Udkantsproblemerne er således strukturelt betinget af den store produktivitetsfremgang i landbruget og dets følgeindustrier, samt af globaliseringen af industriproduktionen. Således har funktionstømningen af job på landet været meget voldsom siden 1960'erne.

Den overflødige boligmasse i landdistrikterne har muliggjort billige boliger til dem, der har kunnet og villet pendle til byerne samt til fastholdelse af de lokale ældre i billige boliger til deres dages ende og endvidere tilflytning af nogle økonomisk ringe stillede, herunder også kontanthjælpsmodtagere.

Velfærdsstatens overførelser af offentlige penge til de svage kommuner har i betydeligt omfang begrænset problemerne ved at bo i udkant kommunerne og de svageste landkommuner.

12. Litteraturliste.

Adams, Neil and Jeremy Alden, Neil Harris, Ed: Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union. 2006.

Amin, Samir: Det Ulige Bytte. Den Ny Verden, vol. 2, 1972.

Andersen, Hans Thor og Helle Nørgård: To myter om den regionale befolkningsudvikling. I Gunnar L. Svendsen mfl. Ed. Vækst og vilkår på landet 2018.

Andersen, Hans Thor og Helle Nørgård: Bosætning og flyttemønstre i Danmark – En oversigt, Økonomi og Politik nr. 4, 2018

Bang, Henrik og Eva Sørensen: Hverdagsmagere – en udfordring til demokratiet og samfundsforskningen i Magtudredningen, Jørgen Goul Andersen mfl: Den demokratiske udfordring , 2001.

Bjerring, Bodil. mfl. Ed.: Lokalsamfund udvikling eller afvikling. 1974.

Borzel, Tanja A. & Julia Langbein: Core- periphery disparities in Europe: Is there a link between political and economic divergence? Online 1. February 2019.
<http://doi.org/10.1080/01402382.2018.1558558534>.

Brox Ottar: Hvad sker i Nordnorge? 1966.

Brunt, Barry: Western Europe. A Social &Economic Geography. 1990.

Bryld, Claus: "Arbejderisterne sætter sig på magten i S", Politiken 30.04.2019
Debat side 7.

Castree, Noel and Coe, Ward, and Samers: Spaces of Work. Global capitalism and geographies of labour. 2004.

Dybvad,Kaare: Udkantsmyten. 2015:

Frank, Andre Gunder: Kapitalism och underutveckling i Latinamerika. 1970

Hansen, Eskild og Bjarne Jensen: Lokal ledelse og lokal vækst. 2018.

Harvey, David: From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. 1989.

Harvey, David: Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development. 2006.

Hudson, Ray & Allan M. Williams. Ed : Divided Europe. Society and Territory. 1999.

Hudson, Ray: Economic Geographies. 2005.

Hudson, Ray: European Integration and new forms of uneven development. But not the end of Territorially distinctive capitalism in Europe. In Regional and Urban Studies 10(1), 2003.

Højrup, Thomas: Det glemte folk. 1983.

Iammarino, Simona. Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper: Regional inequalities in Europe: Evidence, theory and policy implications. 13 July 2018. Vox, CEPR policy Portal-Vox EU.

Illeris, Sven: Regional udvikling: Regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa. 2010.

Jensen, Henrik Toft. Viggo Plum mfl.: "10 Debatpunkter om erhvervsudvikling i yderområder" Reg. Lab 2010.

Jensen, Henrik Toft. Viggo Plum og Peter Skriver: Nye tendenser i befolkningens flyttemønstre i Danmark. 2018.

Leyshon, Andrew. Roger Lee and Colin C. Williams. Ed: Alternative Economic Spaces. 2003.

Karlsson, Charlie Ed : Handbook of Research on Cluster Theory. 2008.

Kristensen, Inge Toft mfl. Landdistrikts kommuner – indikatorer for landdistrikt. 2017 for Indenrigsministeriet og Sundhedsministeriet.

Madsen, Morten: Social eksport, Dagbladet Information 26.07.2019 side 4.

Maskell, Peter: At forklare industriens regionala fordeling. I Anderson og A. Malmberg ed.: Regional struktur og industrielle strategier i Norden, Uppsala 1988.

Maskell, Peter. Eskelinen, Hannibalsson, Malmberg and Vatne. Competitiveness, Localised Learning and Regional Development. 1998.

McCann, Philip: Urban and Regional Economics.2001.

Pascariu and Duarte: Core-Periphery Patterns Across the European Union. 2017.

Perrons, Diane :Globalization and Social Change. People and places in a divided world. 2004.

Romer, Knud: i Aftenshøvet i Dr TV Politiken 30.04.2019.

Rae, Gavin: On The Periphery: The Uneven Development of The European Union and the Effects of the Economic Crisis on Central-Eastern Europe. In Global Society, vol 25. 2011.

Simonsen, Kirsten mfl. Ed: Lokalsamfund og sociale bevægelser. 1982.

Sperling, Anna von: Dybvad bør sikre, at familier faktisk kan bo på landet. Information 16-6-19.

Tanvig, Hanne Wittorff: International forskningsstatus – udvikling i landsbyer og landdistrikter. 2008

Vareide, Knut : Hvorfor vokser steder. 2018, (Undersøgelse primært på norske kommuner, men for en kortere periode også for danske og svenske kommuner)

Det økonomiske råd: Yderområder i Danmark. Dansk Økonomi 2015, foråret.

Diverse opslag i statistikbanken angående befolkning opdelt på kommuner, indkomst og formue.

Realkreditrådets statistikbank angående boligpriser, realiserede priser 1991—1918.

Danmarks Statistik Levevilkårsundersøgelse 1976-1978.

Real Danmark. Stedet tæller. 2011

Lavvande i kommunekassen. Magisterbladet nr.2, 2019.

Danmarks Statistik 50 års oversigt: produktivitets udvikling. Samt Statistikbanken for seneste periode.

Erhvervsstyrelsen: Nationalt program for EU's nationalfond Danmark - Innovation og bæredygtig vækst i virksomheder, 2018

Kommuner på forkant, 25 lokale strateger viser nye veje. Erhvervsministeriet/erhvervsstyrelsen, KL og Real Danmark. 2017.

Conference document, Leipzig 27-29 September 2017: Coping with Uneven development in Europe. Socio- economic and political responses to regional polarization.