

## Danish University Colleges

### Myter & fakta

Buch, Roger

*Published in:*  
Momentum+

*Publication date:*  
2016

#### *Document Version*

Post-print: Den endelige version af artiklen, der er accepteret, redigeret og fagfællebedømt (peer-review) af udgiveren, men uden udgiverens layout.

[Link to publication](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Buch, R. (2016). Myter & fakta. Momentum+, 2016(3), 4-8.

#### **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

#### **Download policy**

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

## Myter & fakta

Buch, Roger

*Published in:*  
Momentum+

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
Artiklen som den fremstår med udgiverens layout. Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Buch, R. (2016). Myter & fakta. Momentum+, 2016(3), 4-8.

### 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

### Download policy

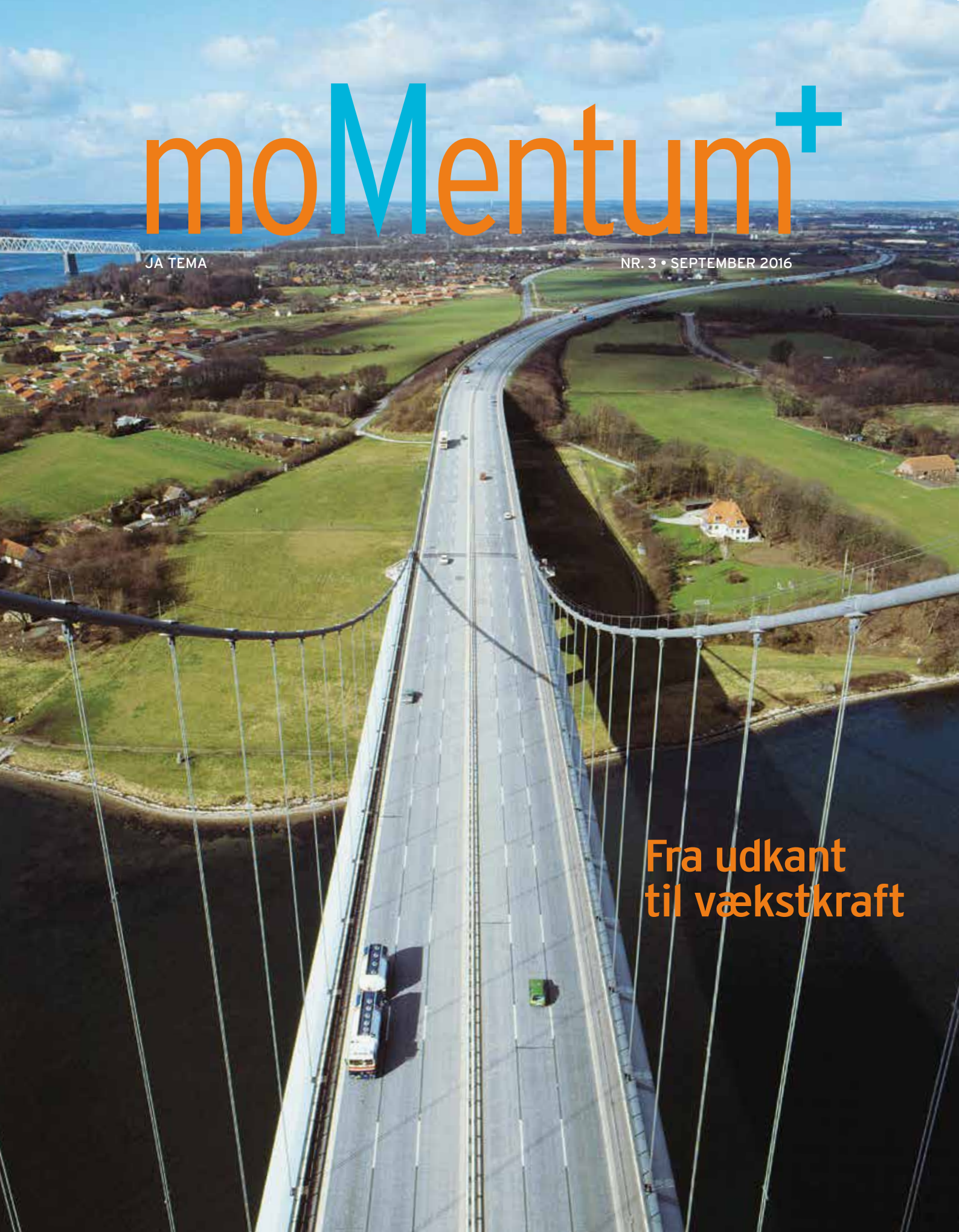
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# moMentum<sup>+</sup>

JA TEMA

NR. 3 • SEPTEMBER 2016

**Fra udkant  
til vækstkraft**



# Myter & fakta

Grundlæggende fakta glemmes ofte i diskussionen om udkantskommunerne. Myterne blomstrer: For kan udviklingen vendes? Har branding og erhvervsfremme en effekt?

Udkantskommuner har altid været der, men begrebet er forholdsvis nyt. I medierne optrådte ordet første gang i artiklen »Latteren breder sig« i Berlingske Tidende den 27. marts 1991. Måske en overraskende overskrift, for der er vel ikke meget at more sig over i udkantskommuner?

Artiklen handler om, hvordan en norsk kommune fik dækning af verdenspressen - CNN, medier fra Kina og Grækenland og altså reportagebesøg fra Berlingske Tidende - fordi byrådet enstemmigt havde vedtaget en »humørlov«:

Fra den 1. april 1991 skulle alle borgere i Sund Kommune være i godt humør. Dog med en undtagelsesparagraf for borgere med kærestesorger. En ganske morsom beslutning, som ikke var den første. Året før havde byrådet efter to måneders regn besluttet, at regnen skulle slutte, hvilket den angiveligt også gjorde den 1. april.

Sund Kommune er ikke udkantskommune i dansk forstand. Kommunen havde god økonomi, og siden et brobyggeri i 1971 til fastlandet og Bergen var befolkningstallet vokset fra 3.000 til 5.000 i 1991. Siden er det vokset yderligere til knap 7.000.

Med kun 30 km til Norges næststørste by Bergen fremstår Sund Kommune måske ikke som udkant, men køretiden er faktisk cirka den samme som mellem Svendborg/Fåborg-Midtfyn og Odense kommuner eller mellem Norddjurs og Aarhus kommuner.

Og Svendborg, Fåborg-Midtfyn og Norddjurs er alle defineret som udkantskommuner i Danmark. Udkantsafstand er altså ikke nødvendigvis lig med udkantsudvikling - og hvad er så det?

## Udkantsudvikling

Udkanten eller periferiens problemer er en negation af centrenes positive udvikling. På den ene

Der er landdistrikter næsten overalt i landet. Kun seks danske kommuner - alle beliggende i hovedstadsområdet - har slet ikke borgere i landdistrikter.





## Når borgere og virksomheder i årtier har bevæget sig i én retning, så skal der meget stærke kræfter til at vende strømmen. 3.981 udflyttede, statslige arbejdspladser gør det ikke

side befolknings- og erhvervmæssig stagnation og på den anden side vækst i befolkning og arbejdspladser. Udkanten er i øvrigt karakteriseret ved bl.a. mere traditionel erhvervsstruktur, lavere indkomstgrundlag og flere egentlig fattige.

Men også at udviklingen imod flere ældre slår kraftigere igennem, at de ældre i udkantskommuner har færre private pensionsopsparinger og derved ikke kan dække fremtidens øgede ældredgifter, at uddannelsesniveaet er lavere, at færre virksomheder har ansatte med videregående uddannelser, at flere har livsstilssygdomme, og at der er lægemangel ...

Ja, listen af udfordringer kan fortsættes næsten uendeligt, men hænger især sammen med, at befolkning og arbejdspladser centraliseres, hvilket set helt fra oven egentlig kan overraske.

### Stabilitet og skift

Opgjort på hovedlandsdele er der nemlig næsten ufattelig stabilitet. Ved den første folketælling i 1769 boede 44 pct. af borgerne i Jylland, 56 pct. på Øerne.

247 år senere hedder fordelingen 46 pct. i Jylland, 54 pct. på Øerne. Faktisk har Jyllands andel af borgerne i dette kvarte årtusind kun varieret mellem 41,5 pct. i 1801 til 46,4 pct. i perioden 1993-1996 og altså med en svagt stigende trend siden 1801.

Men overfladens stabilitet snyder, da der inden for landsdelene er massive skift i borgernes placering.

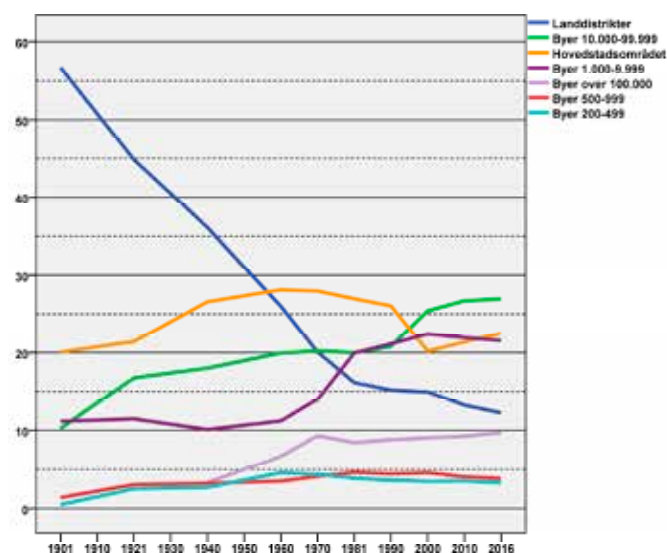
Et eksempel er København, som i midten af 1800-tallet havde ni pct. af befolkningen, men som under de følgende årtiers industrialisering fordoblede befolkningsandelen til 18 pct., som nås 1935-1945.

Derefter fulgte årtiers udflytning til forstadskommunerne og et fald tilbage til de oprindelige 9 pct., som nås igen 1991-1995, hvorefter der kom tyve års fremgang til 10,4 pct. i 2016.

I absolutte tal er udviklingen lige så imponerende, fra cirka 770.000 borgere omkring 1950 ned til 465.000 i 1992 og op igen til 590.000 i 2016 - og med udsigt til at være tilbage på 770.000 indbyggere omkring 2050 ifølge Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivninger. Altså frem og tilbage på 100 år.

Landdistrikternes befolkningsandele er ændret endnu mere markant, men kun i én retning:

Nedad. Landdistrikterne var indtil omkring 1920 bostedet for hovedparten af borgerne (se figur 1). Befolkningsandelen faldt til omkring 15 pct., hvor det stabiliserede sig i 1980'erne for så op til kommunalreformen i 2007 og den økonomiske krise i 2008 at begynde et nyt kraftigt fald til den forelø-



Figur 1. Befolkningsandel for hovedstadsområdet, byer og landdistrikter 1901-2016. Procent. Kilde: Beregninger ud fra Statistisk Årbog, 2016; 20. I 1999 blev 12 kommuner med 40 byer udskilt af hovedstadsområdet, så det derefter kun omfattede det egentlige sammenhængende byområde. Derved faldt antal indbyggere i hovedstadsområdet med ca. 20 pct.

bige bund på 12,2 pct. i 2016. Alene siden år 2000 har landdistrikterne mistet 18 pct., og i 2015 krøb antallet af borgere for første gang under 700.000.

Vinderne i kampen om borgernes bosætning har historisk især været hovedstadsområdet, de større byer (10.000-99.999 indb.) og byer over 100.000.

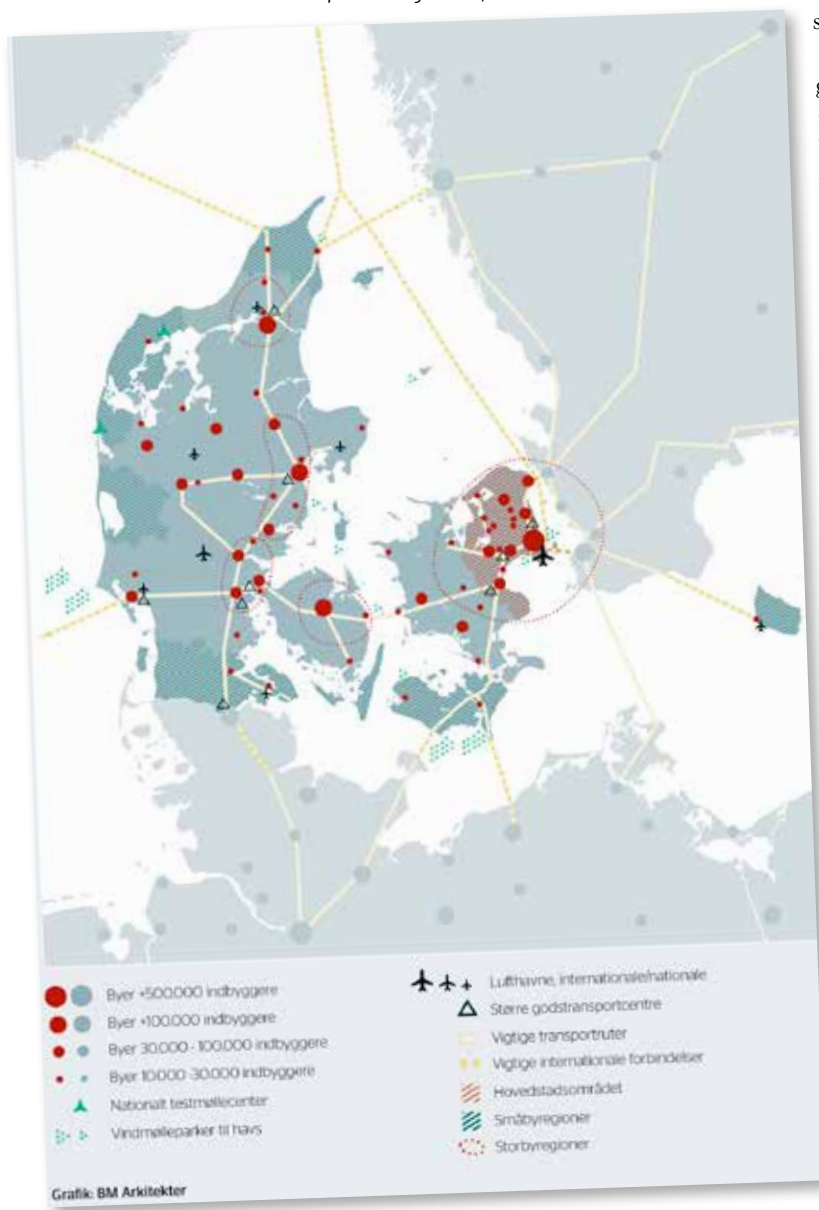
Men fra 1960'erne var også mellemstore byer >

(1.000-9.999 indb.) i fremgang, en udvikling som dog siden 2000 er vendt til tilbagegang. Spørgsmålet er, om de større byer (10.000-99.999 indb.) vil blive ramt af samme udvikling, da deres befolkningsandel har stået stille mellem 2000 og 2016.

I de små byer ses tilbagegang: I de mindste (200-499 indb.) stød siden 1960'erne, mens faldet først begynder efter år 2000 i den næstmindste gruppe (500-999 indb.).

Et gæt på fremtidens bæredygtige by er måske så højt som 10.000 indbyggere, med mindre byen ligger ved en pendlingsåre mellem større byer.

Figur 2. Regeringens Danmarksbillede 2013.  
Kilde: Landsplanredegørelse, 2013.



## Landdistrikter overalt

Landdistrikter forbindes ofte med Udkantsdanmark - Bornholm, Lolland-Falster, Vestsjælland, Fyn, Vest- og Nordjylland - men i virkeligheden er der landdistrikter næsten overalt i landet. Kun seks kommuner har slet ikke borgere i landdistrikter: København, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Hvidovre og Rødovre kommuner. I de øvrige kommuner varierer landdistrikternes befolkningsandel meget, som det ses i tabel 1.

Selv om landdistrikterne går tilbage, er ikke alle i tilbagegang. Som det ses i tabel 2 har 14 kommuners landdistrikter fremgang 2010-2016.

Men målt i absolutte tal er der kun en fremgang på 752 borgere, imod en nedgang på 34.317 for de 75 kommuner, hvor landdistrikterne har mistet borgere.

I de seneste år er den negative udvikling gået en anelse langsommere. Færre kommuner har faldende befolkningstal og taber færre borgere, og flere kommuner har fremgang og vinder flere borgere, men den samlede tendens er stadig: Tilbagegang for landdistrikterne. Og i det længere historiske lys er nedgangen accelereret det seneste årti sammenlignet med de foregående årtier.

Den økonomiske krise og kommunalreformen er formentlig to af de vigtigste forklaringer på nedgangen i de seneste år for landdistrikter og byerne op til 10.000 indbyggere. Mange geografiske områder er blevet mindre attraktive som bosætningsområder pga. de 800 lukkede daginstitutioner, 400 lukkede skoler og 100 lukkede biblioteker, som fulgte i kølvandet på kommunalreformen. Måske borgerne ganske simpelt samles, hvor der stadig er offentlig service?

## Politiske beslutninger er afgørende

Den øgede tilbagegang i landdistrikterne siden kommunalreformen viser, at selv om nedgangen i figur 1 kan se ud næsten som en naturlov - nedgang i mere end 100 år - så er kommunale og nationale politiske beslutninger også afgørende: De kan fremme eller svække landdistrikterne.

Men som tabel 2 viser, er det ikke alle landdistrikter, som har tilbagegang. Afgørende er den geografiske placering af kommunen, som landdistriktet er en del af. Presset på landdistriktet vil nemlig i høj grad afhænge af kommunens placering i Danmark.

Nationale politiske beslutninger (placeringer af infrastruktur, videregående uddannelser, statslige arbejdspladser mv.), virksomheders beslutninger (placeringer af hovedkvarterer, forsknings- og udviklings- eller produktionsafdelinger) samt borgernes beslutninger om bosættninger har gennem mange årtier skabt det nationale billede med vækst- og stagnationskommuner.

En af de seneste opsummeringer af det nationale billede findes i Landsplanredegørelse 2013 og omtales som »Regeringens Danmarksbillede« (se figur 2). De fem storbyregioner (de stiplede områder) viser, hvor befolkning og erhvervsliv står stærkt. Ligger et landdistrikt tæt på vækstcentrene, er det næppe problematisk at være landdistrikt. Et landdistrikt tæt ved Aarhus eller København kan trives glimrende, mens et landdistrikt i Vestjylland eller på Bornholm har det svært - og det samme gør sig i stor stil gældende for hele kommuner.

Udkantskommunens problemer er som regel de samme som landdistriktets problemer.

Danmarksbilledet er resultatet af årtiers nationale og kommunale beslutninger kombineret med de valg, virksomheder og borgere har truffet. Udviklingen har stået på i årtier, og stort set alle prognoser viser, at den fortsætter: Borgere og virksomheder koncentrerer sig i vækstcentrene - de fem regionale og måske 15-20 lokale vækstcentre. Udviklingen er ikke speciel dansk, men genfindes i Skandinavien, i Europa og som en global tendens.

### Myte 1: Udviklingen kan vendes

At en udvikling har stået på længe og findes verden over, gør den ikke til en naturlov, men udviklingen skaber alligevel sin egen dynamiske inerti: Når borgere og virksomheder i mange årtier har bevæget sig i én retning, så skal der meget stærke kræfter til at vende strømmen.

3.981 udflyttede, statslige arbejdspladser gør

Tabel 1. Antal kommuner med forskellige andele af borgere, som bor i landdistrikter 2016.

0 pct. i landdistrikter	6 kommuner
0,1-9,9 pct. i landdistrikter	28 kommuner
10,0-19,9 pct. i landdistrikter	26 kommuner
20,0-29,9 pct. i landdistrikter	27 kommuner
30,0-39,9 pct. i landdistrikter	9 kommuner
40,0-66,6 pct. i landdistrikter	2 kommuner
I alt	98 kommuner

Kilde: Beregnet ud fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, BY1 og FOLK1A.

det ikke, vandkantsprojekter gør det ikke, landdistriktpuljer gør det ikke.

Et godt eksempel findes i Norge, hvor landdistriktspolitikken og mange andre tiltag - en langt større og målrettet indsats over mange årtier - ikke har kunnet forhindre centraliseringen.

Det vigtigste udgangspunkt for både nationale, kommunale og lokale indsatser er derfor at se i øjnene, at udviklingen IKKE vender, men tværtimod fortsætter stille og roligt. Dette er ikke kynisme eller pessimisme, men derimod realisme. Og behård realisme er det eneste grundlag for succesfulde initiativer.

At udviklingen fortsætter skal ikke føre til opgivelse og apati, men derimod til at udforme politikker, som kan modvirke de negative effekter og alt i alt få det bedst mulige ud af situationen. Det forudsætter også, at kræfterne bruges rigtigt og fx ikke fokuseres i jagten på virksomheder.

### Myte 2: Virksomheder er vejen frem

Kommuner satser mere og mere i jagten på arbejdspladser. KLs nyhedsbrev beskrev i 2015, hvordan udgifterne til erhvervsfremme var steget fra 556 mio. kr. i 2007 til 959 mio. kr. i 2014. Dansk Byggeris og især Dansk Industris årlige erhvervsklimaundersø-

Tabel 2. Antal kommuner med fremgang, stabilitet eller tilbagegang 2011-2016 og samlet 2010-2016. Samt antal vundne og tabte borgere i kommunerne med henholdsvis fremgang og tilbagegang.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Samlet 2010-16
Fremgang	19	31	23	25	30	29	14
Uændret	12	5	6	12	12	13	5
Tilbagegang	63	58	65	57	52	52	75
I alt	94	94	94	94	94	94	94
Antal vundne borgere	1.274	2.061	1.898	1.730	3.539	2.353	1.274
Antal tabte borgere	÷8.198	÷9.322	÷10.370	÷6.994	÷5.598	÷5.935	÷8.198

Kilde: Beregnet ud fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, BY1 og FOLK1A. Uændret er afgrænset som +/- på mindre end seks borgere



Mange geografiske områder er blevet mindre attraktive som bosætningsområder pga. de 800 lukkede daginstitutioner, 400 lukkede skoler og 100 lukkede biblioteker, som fulgte i kølvandet på kommunalreformen. Måske borgerne ganske simpelt samles, hvor der stadig er offentlig service?

FOTO: COLOURBOX

gelse får stor opmærksomhed, og mange kommuner satser kræfter på at klare sig godt i undersøgelserne.

Det må i virkeligheden undre, da der aldrig er påvist nogen sammenhæng mellem erhvervs klima og erhvervsudvikling. Hvis man overvejer de seneste hundrede års erhvervsudvikling, der ligesom befolkningen er præget af centralisering i det østjyske bybånd og i hovedstadsområdet, er det åbenbart, at dette i meget ringe grad har noget at gøre med kommunal erhvervspolitik.

Centraliseringen er i langt højere grad skabt af statslige beslutninger om infrastruktur, uddannelsesinstitutioner og statslige arbejdspladser, af virksomhedernes valg af lokalisering tæt ved disse ressourcer og markedet samt endelig borgernes valg. At kommunal erhvervspolitik kan dæmme op for disse kræfter er en illusion.

Men det endnu mere fundamentale er, at kommuner ikke lever af arbejdspladser, men derimod af skatteborgere. Mere end 95 pct. af kommunernes indtægter kommer fra borgerne, mens selskabsskat og dækningsafgift kun bidrager med hver 2 pct. Selv om arbejdspladser selvfølgelig er glimrende og kan give afledte indtægter til kommunen, er det alligevel langt vigtigere at være attraktiv som bosætningskommune end som erhvervsområde - hvilket udkantskommuner og landdistrikter tæt på de erhvervsmæssige vækstcentre i årtier har overlevet på.

### Myte 3: Branding er redningen

Sund Kommune i Norge fik global branding af kommunen med sin »humørlov«, men dette øjeblikke opmærksomhed sætter næppe blivende spor i kommunens udvikling.

Branding er ellers ofte fremstillet som en af mirakelkurene. Der henvises hyppigt til Horsens' skifte fra fængselsby til kulturby. Dette imponerende imagskift er dog næppe forklaringen på fremgangen i Horsens. Placeringen i det østjyske bybånd og med fx overophedede boligmarkeder både i Aarhus og Trekantområdet er formentlig langt vigtigere end branding.

Og tænk igen på den nationale centralisering i vækstcentrene - skyldes det mon branding? Udviklingen i landdistrikter og udkantskommuner - men også i vækstcentrene - er i langt højere grad styret af historiske og udefrakommende strukturelle forhold. I Fjell, som er nabokommune til Sund Kommune, er befolkningen ikke blot vokset med 125 pct. ligesom Sund, men derimod med mere end 250 pct.

Har Fjell Kommune været dygtigere? Formentlig ikke, men de ligger 20 km tættere på væksten - lige ved broen ind til Bergen. Banalt, men afgørende vigtigt.

Netop de banale, men grundlæggende fakta glemmes ofte i udkantsdiskussionen - myterne blomstrer. De nødvendige nationale, kommunale og lokale initiativer for at sikre den bedst mulige fremtid for landdistrikter og udkant bør bygge på behård realisme. Centraliseringen fortsætter, men det skal tages med højt humør og spørgsmålet: Hvordan skaber vi alligevel den bedst mulige fremtid for borgerne? Gode bud følger i de næste artikler.

*Cand.scient.pol. og ph.d. Roger Buch er forskningschef i samfundsvidenskab ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.*