

**NY BOG: Lise Lyck (sep. 2014), ”Udkant og sammenhængskraft i Danmark
Kapitlet må kun citeres med angivelse af forfatter.
Yderligere oplysninger: Lise Lyck, ll.tcm@cbs.dk.**

Kapitel 1 Introduktion, problemstilling og analysetilgang

Introduktion

Denne bog handler om bosætning, levekår og erhvervsudviklingsmuligheder i de dele af Danmark, der ofte benævnes yderdistrikter og småøer samt mindre flatterende, men let forståeligt, ”Udkantsdanmark”, og endnu mindre flatterende Det skæve Danmark og Den rådne Banan. Det er områder, hvor samfundsudviklingen har betydet, at der er sket en fraflytning, og hvor mulighederne for at erhverve en indkomst, der ikke ligger under indkomsten i det øvrige Danmark, er mindsket, samtidig med at levevilkår i forbindelse med offentlig service er blevet ringere og indflydelse på udviklingen generelt set er blevet mindre, se kapitel 8.

Det dækker en udvikling, der har fundet sted gennem en lang årrække i forbindelse med ændringen af Danmark fra et landbrugsland til et land, hvor indtjeningen i højere grad sker gennem industri- og servicevirksomhed.

Det afspejler også en udvikling, hvor præferencerne i hele verden er ændret i retning af, at stadig flere ønsker at bo i byer frem for på landet. Det skal i den forbindelse nævnes, at denne udvikling på verdensplan er meget kraftig. I 1950 var det således 29 pct. af verdens befolkning, der boede i byer, mens bybefolkningen i verden for første gang oversteg landbefolkningen i 2009 (FN 2010).

I forbindelse med ændring i bosætningsmønstre, er det altid vanskeligt at afgøre, om folk flytter overvejende på grund af dårlige beskæftigelsesmuligheder eller på grund af ændrede behov, typisk i form af ønske om et større service- og kulturforbrug i forbindelse med stigning i indkomstniveau, som det typisk ses i større byer.

Som det vil blive belyst i denne bog, har den danske politik i mange år primært haft fokus på de manglende beskæftigelsesmuligheders betydning, og den ulighed som disse forskelle har skabt. Dette har i høj grad givet sig udslag i intentionerne bag egnsudvikling mv., se kapitel 8 og 9. I de senere år, er der blevet lagt mere vægt på ændringen i bosætningsmønstret som et primært ønske om at bo og leve i byer. Dette skift har indebåret en vis passiv politisk accept af geografiske uligheder og udviklingsmuligheder samt en begyndende diskussion af, hvordan udligningsordninger mellem kommuner i Danmark skal fungere og også om omfanget af statslige overførsler for at mindske uligheden både geografisk og i relation til den enkelte borger.

Efter Kommunalreformen i 2007, er der i Danmark 98 kommuner. En opgørelse af fraflytningen viser, at den er et problem i rigtig mange af landets kommuner, se fx tabel 1.1.

Fraflytningen skal ses i lyset af, at befolkningen i Danmark voksede fra 5.196.642 i 1994 til 5.627.235 i 2014 (Danmarks Statistik Databank), dvs. en stigning på 430.593 personer eller 8,3 pct.

Tabel 1.1: Befolkningsudviklingen fra 1994-2004, fordelt på kommuner

Albertslund	-6,2 pct.	Hjørring	-3,6 pct.	Ringsted	15,4 pct.
Allerød	11,2 pct.	Holbæk	11,8 pct.	Roskilde	15,9 pct.
Assens	1,6 pct.	Holstebro	5,7 pct.	Rudersdal	7,7 pct.
Ballerup	7,1 pct.	Horsens*	18,6 pct.	Rødovre	6,0 pct.
Billund	3,2 pct.	Hvidovre	6,6 pct.	Samsø	-13,3 pct.
Bornholms	-10,5 pct.	Høje-Taastrup	7,7 pct.	Silkeborg	16,3 pct.
Brøndby	2,8 pct.	Hørsholm	6,6 pct.	Skanderborg*	20,6 pct.
Brønderslev	1,0 pct.	Ikast-Brande	6,6 pct.	Skive	-2,4 pct.
Dragør	13,4 pct.	Ishøj	3,0 pct.	Slagelse	5,7 pct.
Egedal	17,0 pct.	Jammerbugt	0,6 pct.	Solrød	11,2 pct.
Esbjerg*	0,5 pct.	Kalundborg	4,5 pct.	Sorø	9,9 pct.
Fanø	2,3 pct.	Kerteminde	5,9 pct.	Stevns	8,1 pct.
Favrskov*	19,7 pct.	Kolding*	12,8 pct.	Struer	-6,4 pct.
Faxe	8,9 pct.	Københavns	21,9 pct.	Svendborg	1,4 pct.
Fredensborg	3,4 pct.	Køge	14,4 pct.	Syddjurs	12,9 pct.
Fredericia	7,2 pct.	Langeland	-16,2 pct.	Sønderborg	0,7 pct.
Frederiksberg	17,4 pct.	Lejre	12,8 pct.	Thisted	-6,9 pct.
Frederikshavn	-9,3 pct.	Lemvig	-13,5 pct.	Tønder*	-10,1 pct.
Frederikssund*	14,3 pct.	Lolland	-17,0 pct.	Tårnby	6,3 pct.
Furesø	10,5 pct.	Lyngby-Taarbæk	9,6 pct.	Vallensbæk	24,8 pct.
Faaborg-Midtfyn	0,9 pct.	Læsø	-26,0 pct.	Varde*	2,5 pct.
Gentofte	12,1 pct.	Mariagerfjord*	3,8 pct.	Vejen	6,1 pct.
Gladsaxe	9,4 pct.	Middelfart	11,8 pct.	Vejle*	14,5 pct.
Glostrup	8,8 pct.	Morsø	-9,5 pct.	Vesthimmerlands*	-0,2 pct.
Greve	3,5 pct.	Norddjurs*	-0,2 pct.	Viborg*	11,6 pct.
Gribskov	10,7 pct.	Nordfyns	3,9 pct.	Vordingborg	1,1 pct.
Guldborgsund	-3,7 pct.	Nyborg	5,3 pct.	Ærø	-16,3 pct.
Haderslev*	0,2 pct.	Næstved	10,5 pct.	Aabenraa	-1,8 pct.
Halsnæs	9,9 pct.	Odder	14,6 pct.	Aalborg	10,9 pct.
Hedensted*	14,3 pct.	Odense	7,7 pct.	Aarhus	18,0 pct.
Helsingør	8,3 pct.	Odsherred	5,9 pct.	I alt	8,3pct.
Herlev	2,2 pct.	Randers*	6,1 pct.		
Herning	8,0 pct.	Rebild*	6,4 pct.		
Hillerød*	19,0 pct.	Ringkøbing-Skjern	0,6 pct.		

*Tal før kommunalreformen i 2007 er her skønnede tal. Da der indgår delte kommuner i den sammenlagte kommuner (delt kommuner er medregnet i det skønnede tal i forhold til den andel af indbyggerne i kommunen, der er overgået til den nye sammenlagte kommune). **Kilde:** Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

At så mange kommuner har en befolkningsfraflytning giver anledning til en diskussion af sammenhængskraften i Danmark, fordi udviklingen i høj grad afspejler udviklingen i indkomst og livsvilkår. I korthed betyder fraflytningen, at kommunen får et mindre indkomstgrundlag, at huspriserne falder, fordi efterspørgslen mindskes, og at den kommunale servicestruktur bliver relativt for stor i forhold til befolkningsstrukturen, hvilket som regel indebærer kommunale nedskæringer og en lavere kommunal service. Det giver også anledning til tomme boliger og til manglende vedligeholdelse af ejendomme, hvilket i sig selv yderligere kan forstærke problemerne.

Kommunalreformen af 2007 har også betydet, at den gennemsnitlige kommunestørrelse er vokset kraftigt og er meget høj sammenlignet med andre lande i Europa. Tabel 1.2, der er baseret på publikationen ”Kommunalreformen kort fortalt” (2005), viser, at Danmark med den nye Kommunalreform har fået et system med færre kommuner og med større afstand til borgerne. Det betyder, at der er blevet færre politikere i Danmark, ikke alene fordi antallet af kommuner er gået ned, men også fordi, at kommunalbestyrelserne gennemgående har færre medlemmer end i de andre lande. Dette kan tydeligt ses ved at sammenligne med Sverige.

Tabel 1.2 Indbyggerantal i kommuner i udvalgte europæiske lande

	Under 1.000	1.000- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 50.000	50.001- 100.000	Over 100.000		
	Pct.						Samlet antal	Gennem- snitlig størrelse
Danmark 2005	0	5,9	41,7	46,1	4,8	1,5	271	19.900
Danmark 2007¹	0	3,1	1	61,2	28,6	6,1	98	55.200
Finland	5,1	46,3	25	20,4	1,8	1,4	432	12.100
Frankrig	76	19	2,7	2,1	0,2	0,1	36.565	1.600
Holland	0,2	2,1	12,6	71,3	8,4	5,6	467	34.900
Italien	24,2	47,1	14,6	12,4	1,2	0	8.101	7.200
Norge	5,3	50,3	21	20,6	1,6	1,2	433	10.500
Spanien	60,7	24,3	6,6	6,8	0,9	0,7	8.109	5.300
Sverige	0	4,5	21	59,7	10,7	4,1	290	31.100

¹For kommuner med 1-5.000 indbygger og 5-10.000 indbyggere er der tale om ø-kommuner og kommuner, der indgår forpligtende samarbejder.

Kilde: Danmark: Danmarks Statistik. Indbyggertal pr. 1. januar 2005, Finland: Statistics Finland. Data fra 2004, Frankrig: Ministère de L'Intérieur, DGCL, "Les collectivités locales en chiffres 2004". Data fra 1999, Holland : Statistics Netherlands. Data fra 2005, Italien : Istat. Data fra 2004, Norge: Statistisk Sentralbyrå. Data fra 2005, Spanien: Instituto Nacional de Estadística. Data fra 2004, Sverige: Statistiska Centralbyrån. Data fra 2005.

Den større gennemsnitlige kommunestørrelse i Danmark gav under processen med at få vedtaget en ny kommunalreform anledning til kritik af og tvivl om, at den ny kommunalreform ville kunne gennemføres uden et demokratisk underskud. Dette er behandlet indgående af Roger Buch, se for eksempel Buch, 2004.

Udviklingen og de større enheder giver anledning til dels nye diskussioner af mobilitetens betydning for samfundsudviklingen, dels til diskussion af ændringer i den danske velfærdsstatsmodel. Med hensyn til mobilitet, drejer det sig især om fysisk mobilitet i forbindelse med færge- og busdrift og dermed muligheden for at leve i betydelig afstand fra det sted, hvor man arbejder, se kapitel 4. Det er en diskussion, der har været igangværende i mange år, uden at løsninger er fundet.

Mobilitet giver også anledning til et øget fokus på ITK-muligheder, se kapitel 5, og dermed til muligheder for long-distance arbejde og for at fungere i et moderne samfund hvor IKT og digitalisering spiller en stadig større rolle i privatlivet og i relation til arbejde og forbindelserne til den offentlige sektor.

Mobiliteten påvirkes også af kapitalforholdene, især spørgsmålet om ejendomspriser og mulighederne for at omsætte fast ejendom. I praksis er der ofte tale om teknisk insolvens, lange liggetider både for salg af parcelhuse og sommerhuse, samt vanskeligheder med finansiering i forbindelse med køb og salg af fast ejendom, se kapitel 6.

Velfærdsstatens udvikling

Med hensyn til ændringerne i den danske velfærdsstatsmodel, drejer det sig især om en ændring fra en mere indenlandsk lighedsorienteret velfærdsstatsmodel til en mere global velfærdsstatsmodel baseret på en konkurrencestatsopfattelse (Pedersen, O. K. 2011).

Disse diskussioner af velfærdsstaten giver også anledning til, at målsætningerne for den økonomiske politik ses i et forskelligt tidsperspektiv. Et fokus på ulighed er som regel baseret på en kortsigts tidshorisont, hvor udgangspunktet er den faktiske ulighed, for eksempel mål ved Gini-koefficienten (Gini-koefficienten angiver ulighed i indkomstfordelingen. Hvis alle mennesker havde samme indkomst, ville Gini-koefficienten være 0, mens den ville være 1 hvis, én person havde al indkomst i samfundet).

En konkurrencestatsopfattelse fører derimod til en mere procesorienteret opfattelse af økonomiske målsætninger, hvor tidshorizonten typisk er mellemlang og i praksis ofte 5-15 år. De forskellige opfattelser medfører også en ændret vurdering af indkomstdannelsen og af, hvilke økonomiske instrumenter, der er til rådighed i den økonomiske politik.

Følges ulighedsopfattelsen, ses meget på det aktuelle bruttonationalprodukt (BNP) og på statens over-/underskud samt på den aktuelle beskæftigelse.

Vurderingen i relation til konkurrencestatsopfattelsen af velfærdsstaten lægger derimod mere vægt på økonomisk holdbarhed på sigt. Det betyder bl.a., at der sker en forskydning fra fokus på det konkrete resultat på statsbudgettet til det strukturelle over-/underskud på statsbudgettet på sigt.

I begge opfattelser af velfærdsstaten spiller mobilitet og fleksibilitet en betydelig rolle. Det er baggrunden for fokus på disse områder i kapitel 4, 5 og 6. Hertil kommer yderligere en spænd udvikling i samfundet om mindre forbrug og øget vægt på miljø. Her lægges vægt på mindre arbejde, mere fritid, grøn vækst og bæredygtig udvikling, der ikke er drevet af økonomisk vækst. Denne opfattelse dækkes i vidt omfang af de venstreorienterede politiske partier i Danmark og er også udbredt hos mange, der har valgt at leve i de områder, der behandles i denne bog, se kapitel 7.

Ovenstående er præsenteret for at vise, at synsvinklen på økonomisk udvikling og samfundsudvikling i det hele taget er under forandring. Det afgørende er derfor ikke at se på landdistrikternes befolknings- og beskæftigelsesmæssige udvikling gennem lang tid (Sørensen, J. F. 2014). I nævnte publikation påpeges, at befolkningstallet i landdistrikterne er faldet med 49,1 pct. fra 1940-2013, samt at befolkningstallet er faldet mest markant gennem 1960'erne og 1970'erne (Sørensen, J. F. 2014, side 12). Det påpeges også i publikationen (side 19), at debatten om landdistrikternes udvikling ofte kun rækker få år tilbage, hvilket kan skævvride opfattelsen af, hvordan udviklingen er foregået. Dette er der kompenseret for i denne bog ved brug af Danmarks Statistik nye publikation fra 2014 "65 år i tal – Danmark siden 2. Verdenskrig", hvor blandt andet bosætning og indkomstforhold over tid er behandlet.

Det er korrekt, som det fremhæves i Sørensens rapport, at den befolknings- og erhvervsmæssige tilbagegang i landdistrikterne ikke er et nyt fænomen, og at den mest markante tilbagegang hidtil har været i 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne. Udgangspunktet for nærværende bog er imidlertid, at det ikke er det mest interessante i udviklingen. Det er derimod spørgsmålet om, hvordan den økonomiske politik, der er ført de senere år, og som føres nu, påvirker samfundsudviklingen og den økonomiske sammenhængskraft i Danmark. Dette leder frem til problemstillingen, der behandles i denne bog:

Problemstilling

En analyse af intentionerne med den økonomiske politik og politikken regionale konsekvenser for yderområder og sammenhængskraften i Danmark.

Problemstillingen er dermed i overensstemmelse med EU-udviklingen, hvor regionalpolitikken i 2007 er blevet omdøbt til ”cohesion” eller ”sammenhængskraft”, som det ofte kaldes på dansk. Begrebet omfatter økonomisk, social og territorial samhørighed relateret til lighedstanken. Det er denne formulering, der er indskrevet i Lissabontraktaten (Lissabontraktaten 2007). Om regionalpolitik se i øvrigt kapitel 8.

Økonomien og de overordnede instrumenter, der anvendes eller kan anvendes til at påvirke udviklingen præsenteres. Det vil i praksis overvejende indebære en belysning af statens muligheder for gennem politik at påvirke samfundsudviklingen i yderområderne og sammenhængskraften i Danmark.

Bogen afsluttes med en konklusion/sammenfatning af analyserne præsenteret i denne bog samt med en diskussion af overvejelser/anbefalinger til påvirkning af forholdene i yderområderne.

Oversigt over bogens kapitler

I *kapitel 2* er der en præsentation af yderområder og øer, som de er blevet afgrænset gennem tiden og med et afsluttende fokus på, i hvilket omfang denne afgrænsning er hensigtsmæssig for belysning af problemstillingen. Her præsenteres også den afgrænsning, der er valgt i denne publikation med hensyn til småøer, mellemstore øer og yderområder. Afgrænsningen er valgt, da der ikke eksisterer en generelt anerkendt opdeling, og da de ny opdelinger, der anvendes af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, bygger på en sogneopdeling, der ikke er alment tilgængelig for brugere af Danmarks Statistiks oplysninger.

Kapitel 3 omfatter den befolkningsmæssige udvikling, herunder en diskussion af kriterier for muligheder for bosætningsvalg. Kapitlet indeholder også oplysninger om demografisk udvikling samt om uddannelsesmæssige forhold i det omfang, disse oplysninger har været tilgængelige. Desuden indgår enkelte oplysninger om sundhedsservice. Hensigten hermed er at belyse erhvervmæssige muligheder samt at se på ligheds- og kulturaspekter i bosætningsmønstret, som det fremgår af kapitel 7.

Kapitel 4, 5 og 6 omfatter mobilitetsproblematikken og de erhvervmæssige konsekvenser. *Kapitel 4* fokuserer på den fysiske mobilitet i form af transportmuligheder med fokus på fæргеafhængige øer og yderområdernes forsyning med busruter. *Kapitel 5* behandler ITK og digitalisering og herunder muligheder for hjemmebeskæftigelse. *Kapitel 6* behandler spørgsmålet om kapital, ejendomspriser og omsætning af fast ejendom. Desuden belyses lånemuligheder og konsekvenser for erhvervsudvikling.

Kapitel 7 behandler levevilkår, den nuværende beskæftigelse og de faktiske erhvervsaktiviteter i yderdistrikterne, samt opfattelserne af tilfredsheden med og fordelene ved at leve i disse områder.

Kapitel 8 omhandler den statslige politik siden 1950'erne. Her analyseres intentioner og faktiske konsekvenser. Kapitlet omfatter også den organisatoriske udformning inden for den offentlige sektor samt de interessent- og netværksmæssige tiltag, der har fundet sted lokalt. Kapitlet omfatter desuden indflydelsen af EU-udviklingen. Her analyseres udviklingen i Danmark, og den ses i relation til udviklingen i andre EU-lande med henblik på en vurdering af, hvor meget der er direkte en følge af EU-udviklingen, og hvor meget der skyldes den danske implementering af EU-lovgivningen. Det understreges, at regional udvikling indtil 1930'erne hovedsagelig har været præget af laissez-faire politik, hvorefter den regionale udvikling i højere grad er blevet en del af den statslige politik.

Kapitel 9 præsenterer nogle centrale modeller og begreber inden for regional, økonomisk teori og politik. Endvidere analyseres mulige instrumenter, der kan anvendes i relation til fremme af de overordnede politiske målsætninger for yderområderne i Danmark og for at forøge sammenhængskraften i Danmark. Det påpeges, at opdelingen af den økonomiske planlægning i to adskilte planlægningsprocesser i form af fysisk planlægning og økonomisk planlægning næppe er holdbar og hensigtsmæssig længere, men at der er et behov for en mere sammenhængende planlægning med udgangspunkt i en bæredygtighedsopfattelse, der indeholder tre dimensioner, nemlig miljømæssige, økonomiske og samfundsmæssige forhold, der samlet skal relateres til den samfundsmæssige udvikling og sammenhængskraften i Danmark.

Kapitel 10 indeholder en konklusion/sammenfatning samt forslag til mulige tiltag, der kan sikre en sammenhængende økonomisk politik og en levedygtig velfærdsstat med et differentieret bosætningsmønster.

Metodemæssigt gøres brug af relevante teorier inden for regionaløkonomi, økonomisk udvikling og generelle økonomiske modeller. Endvidere anvendes diverse statistiske data samt relevante rapporter, der er udarbejdet i relation til emnet. Hertil kommer desuden brug af lovgivning og betænkninger i relation til lovgivning inden for området samt erfaringer fra enkelte EU-lande med hensyn til deres håndtering af regionalpolitiske problemstillinger.

Konklusion/sammenfatning af kapitel 1

Kapitlet giver anledning til indledende overvejelser om:

- Befolkningsudvikling- og bosætning i Danmark og internationalt
- Den danske gennemsnitlige kommunestørrelse i et internationalt perspektiv
- Er der et demokratisk underskud i Danmark?
- Velfærdstatsbegrebet – fra lighed til konkurrence stat
- Regionalpolitik bliver til spørgsmålet om sammenhængskraften
- Mobilitetsdimensioner

Referencer:

Buch, Roger (2004): *Decentralt eller centralt? Selvstyre eller styre?*. Futuriblerne, Selskabet for Fremtidsforskning, udgivet af Center for Udviklingsteknologi, årgang 32. nr. 1-2, pp. 35-39.

Danmarks Statistik (2014): *65 år i tal – Danmark siden 2. Verdenskrig*

FN (2010): *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*. United Nations, Department of Economics and Social Affairs, Population Division New York.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): *Kommunalreformen kort fortalt*.

Lissabontraktaten (2007): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

Pedersen, Ove Kaj (2011): *Konkurrencestaten*. København: Gyldendal Akademisk Forlag.

Sørensen, Jens Fyhn Lykke (2014): *Landdistrikternes befolknings- og beskæftigelsesudvikling*. Undersøgelse udført efter opdrag fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Syddansk Universitet, Esbjerg.