

Operationalisering af landdistriktsbegrebet

Villy Søgaard

Juni 2011

Alle rettigheder forbeholdes centret (CLF). Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne REPORT eller dele heraf er uden instituttets skriftlige samtykke forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er uddrag til anmeldelser.

© Syddansk Universitet, Esbjerg og forfatteren, 2011.

Center for Landdistriktsforskning
CLF REPORT 9/2011

ISBN 978-87-91304-54-5

”Undersøgelsen er udført efter opdrag fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der har haft mulighed for at afgive sine bemærkninger til undersøgelsen. For undersøgelsens endelige udformning er alene Center for Landdistriktsforskning ansvarlig.”

Villy Søgaard
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4221
Fax: 6550 1091
E-mail: clf@sam.sdu.dk

Indholdsfortegnelse

Summary.....	5
1 Indledning	7
1.1 Mod en ny definition af landdistriktet	8
1.2 Relevanskriteriet – servicefunktioner i byer af forskellig størrelse...	10
1.3 Definitioner i forskellige lande	12
1.4 Andre kriterier for afgrænsning af landdistrikter.....	14
1.5 Konkluderende bemærkninger.....	20
2 Kommunerne og landdistrikterne.....	23
2.1 Udkantsdimensionen.....	25
3 Situationen i landdistrikterne	27
3.1 Fordelingen af befolkningen.....	27
3.2 Fordeling af indkomsterne	28
4 Konklusion	33
Appendix 1 - Generelt om definitioner	35
Appendix 2 - Oversigt over klassifikationen af kommuner i landkommuner, heterogene kommuner og bykommuner	39
Litteratur	41

Summary

The present report explores the implications of applying the ‘generic’ definition of rural areas proposed by Sjøgaard (2007). Based on a set of criteria (e.g. on robustness, correspondence with everyday usage and compatibility with public definitions used by other countries), the previous report recommended a negative definition, excluding coherent urban settlements with less than 2,000 inhabitants.

It is stressed that the general-purpose definition suggested here will not be suitable for all purposes. However, since the original definition by Statistics Denmark more than 50 years ago, cumulative socio-economic changes have dramatically changed the qualitative content of such concepts as “rural” and “urban”. For example, many small local communities have lost even basic service functions during this period.

A special section is devoted to the implications of the Municipal Reform of 2007, which reduced the number of municipalities from 271 to 98. As a result of the reform, the conventional distinction between urban and rural municipalities seems less appropriate, and the report suggests adding a third group, the so-called heterogeneous municipalities with urban settlements as well as rural areas of some importance.

1 Indledning

Den hidtil anvendte statistiske definition af et landdistrikt har efterhånden ganske mange år på bagen. Definitionen daterer sig ifølge Svendsen og Tanvig (2007) tilbage fra 1960 og lyder som følger:

”Et byområde er en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. Landdistrikter er områderne uden for byområderne”

(Svendsen og Tanvig 2007, s. 10)

Her er landdistriktet, som Svendsen og Tanvig bemærker, negativt defineret: Et landdistrikt er defineret ved ikke at være en by. Det er dog nemt at omformulere denne definition, så den bliver positiv¹. Når Danmark som helhed opdeles i to kategorier, by og land, må definitionen af det ene begreb jo med logisk nødvendighed være et aftryk af definitionen af det andet.

Formålet med nærværende dokument er at operationalisere den definition, der blev foreslået i en tidligere resultatkontrakt opgave (Søgaard, 2007), og som i det væsentlige repræsenterer en opdatering af definitionen ovenfor. Ligesom sin forgænger skulle den nye definition gerne være hvad man kunne kalde en *generisk definition*, dvs. en definition, som ikke er snævert knyttet til ét veldefineret formål, som er styrende for hvad, der falder inden eller uden for afgrænsningen.

Intentionen her har i stedet været at opstille en definition, som vil være relevant for mange formål – herunder i forbindelse med yderligere afgrænsninger af bestemte typer af landdistrikter, så som landbrugsdominerede områder, områder med særlige naturværdier, osv. Ideelt set skal den generiske definition omfatte foreningsmængden af sådanne, mere skræddersyede, definitioner. Derfor er der fortsat god mening i at tage udgangspunkt i en ‘negativ’ definition, som netop afgrænser begrebet fra hvad der ikke med rimelig kan falde ind under det.

Behovet for en opdatering af den gamle definition skal dels ses i lyset af en række generelle, samfundsmæssige forandringer, dels på baggrund af kommunalreformen, som har gjort den traditionelle opdeling i by- og landkommuner utidssvarende.

¹ En ‘positiv’ version af samme definition kunne lyde: Som landdistrikter betegnes områder uden sammenhængende bebyggelse, eller områder hvor den sammenhængende bebyggelse på opgørelsestidspunktet har under 200 indbyggere. At bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde o.l. Landdistrikter er områderne uden for byområderne

Den generelle samfundsudvikling siden 1960 har på mange måder ændret indholdet i såvel landdistrikterne som de mindste bysamfund. Det mentale lighedstegn, man dengang med stor ret kunne sætte mellem landbrug og landdistrikter, gælder i langt mindre grad i dag, skønt landbruget naturligvis fortsat fylder meget i landdistrikterne og det åbne land. Den lille by med f.eks. 300, 600 eller 900 indbyggere, som dengang var et lokalt servicecenter med dagligvareforretninger, manu-fakturhandel, skole og posthus mv., er i dag typisk et rent bosætningsområde. De servicefunktioner, som oprindeligt gav grundlag for bydannelsen, er stort set alle forsvundet. For så vidt angår funktionstab er der altså sket en ruralisering af småbyerne, som kun opretholder en status som byer i kraft af den nedarvede, "sammenhængende bebyggelse".

En vigtig drivkraft bag denne udvikling har været en stærkt forøget kommunikation – både fysisk og elektronisk – over stadig større afstande. Privatbilismen er således øget dramatisk siden 1960. Både sociale og økonomiske bånd rækker i stigende grad ud over det lokale geografiske eller territorielle "rum" (Hess 2004, Kjeldsen 2004). Dette har i andre henseender ført til en slags "kultururbanisering" af livet på landet. Den fysiske nærhed borger ikke i samme grad som før for tætte sociale relationer, men tætte sociale relationer kan omvendt bedre opretholdes over store afstande. Den amerikanske sociolog Louis Wirth påpegede allerede i 1930'erne (Wirth 1938), at den urbane livsform ikke er begrænset til byen. Dette gælder utvivlsomt i endnu højere grad i dag.

Det er nærliggende at se såvel kommunalreformen fra 1970 som den seneste fra 2007 i sammenhæng med denne bredere udvikling. Den sondring mellem by- og landkommuner, som stadig gav god mening efter den første kommunalreform, er blevet vanskeligere at opretholde med de nye, større kommuner. Selvom nogle kommuner stadig er oplagte bykommuner, mens enkelte andre er oplagte landkommuner, så kan mange kommuner bedst beskrives som blandede. I flere sammenhænge kan der således være behov for at operere med en tredeling af kommunerne.

Afsnit 1 nedenfor præsenterer den foreslåede nye afgrænsning af landdistrikterne og begrundet den så vidt det nu er muligt. Som det vil fremgå, indgår der nemlig uundgåeligt et element af skøn i definitionen – hvilket bl.a. kan ses af den mangfoldighed af definitioner, man opererer med i forskellige lande.

Afsnit 2 foreslår en ny opdeling af kommunerne, og endelig giver afsnit 3 en række eksempler på, hvordan centrale økonomiske og samfundsmæssige forhold varierer mellem de forskellige kommunetyper og mellem landdistrikterne i disse kommunetyper.

1.1 Mod en ny definition af landdistriktet

Diskussionen hos Søgaard (2008) førte frem til følgende todimensionale ramme for en klassifikation af landdistrikter. Som det fremgår af figuren nedenfor,

tager definitionen udgangspunkt i landdistriktets placering i bunden af byhierarkiet.

Figur 1 - Et forslag til klassifikation af landdistrikter

Bystørrelse	Stærke geografiske centre		
	Øvrige geografiske centre		
Landdistrikter	Mellemstore byer	Udkantsområder	
	Mindre byer		
	Småbyer		
	Åbent land (incl. mikrobyer)		
	Lille	Afstand til geografiske centre	Stor

Hovedformålet med dette afsnit er at illustrere konsekvenserne af en ny afgrænsning med udgangspunkt i Figur 1. I slutningen af dette afsnit vil vi dog kort diskutere alternative indfaldsvinkler.

For konkret at udmønte tankegangen bag Figur 1 er det nødvendigt at svare på to fundamentale spørgsmål, nemlig:

- Ved hvilken bystørrelse trækkes grænsen mellem mindre byer og småbyer (som jo henregnes til landdistrikterne)?
- Hvilke områder opfattes fremover som udkantsområder?

Selvom den præcise grænsedragning som nævnt i nogen grad beror på et skøn, så er det muligt på forhånd at opstille enkelte pejlemærker, som i det mindste afstikker grænser for dette skøn. Følgende tre overvejelser har været vejledende for det valg, der er truffet her.

1. *Definitionen skal være langtidsholdbar.* Som nævnt er den eksisterende danske definition fra 1960. Hensyn til sammenlignelighed over tid og mellem regioner har medvirket til at institutionalisere og fastfryse definitionen, og disse hensyn kunne fortsat begrunde en fastholdelse af denne definition. En ny definition kan – også selvom den ikke er optimal – blive fastfrosset på samme måde. Valget af kriterier bør derfor overvejes nøje.
2. *Definitionen bør være i rimelig overensstemmelse med befolkningens opfattelse af hvad der er land og hvad der er by.* Det er ikke hensigtsmæssigt at operere med en offentlig definition, som adskiller sig alt for radikalt fra den almindelige forståelse af det begreb, der defineres. I det følgende vil vi derfor løbende overveje, hvorledes forskellige grænse-

dragninger påvirker den andel af befolkningen, der vurderes at bo på landet og i byen.

3. *Definitionen bør samtidig være internationalt sammenlignelig.* Som det vil fremgå af det følgende, er den hidtidige danske definition (dvs. alt under 200 indbyggere) i international sammenligning ekstrem. Hvor det ifølge denne definition er ca. 14 % af befolkningen, der bor i landdistrikter (svarende til en urbaniseringsgrad på 86), vil procentdelen ifølge andre landes definitioner være betydeligt højere. Tyskland opgiver eksempelvis en urbaniseringsgrad på 88, altså næsten på niveau med det danske, på trods af at der i Tyskland bor mere end 100 mennesker mere pr. kvadratkilometer end i Danmark. OECD definerer eksempelvis et lokalsamfund (på LAU1 niveau²) som ruralt, hvis befolkningstætheden er under 150 indbyggere pr. km². Til sammenligning er befolkningstætheden i Danmark som helhed på ca. 127 indbyggere pr km², og efter OECD's definition bor ca. halvdelen af den danske befolkning på landet.

Udfordringen består i at forene disse stærkt divergerende hensyn.

1.2 Relevanskriteriet – servicefunktioner i byer af forskellig størrelse

Ud fra kriteriet om national relevans kan det være hensigtsmæssigt først at se nærmere på grænsedragningen mellem ”mindre byer” og ”småbyer”, jf. figur 1. Et nærliggende udgangspunkt er at undersøge, hvilke servicefunktioner der er til stede i byer af forskellig størrelse. En dybtgående analyse heraf med kortlægning af servicefunktioner i samtlige bysamfund ligger uden for rammerne af dette arbejde.

På grundlag af Statistikbankens oplysninger om bystørrelsesfordelingen i Danmark 2009 har det imidlertid været muligt at identificere 27 mindre byer i forskellige størrelseskategorier og undersøge tilstedeværelsen eller fraværet af syv forskellige serviceerhverv af forskellig rang i disse bysamfund.

Resultaterne er gengivet i Tabel 1, som er et såkaldt skalogram. Byerne er valgt, så deres folketal i 2009 var tæt på de tærskelværdier, det kunne være relevant at operere med. Eksempelvis havde Hadsund en befolkning på 5.016 personer – altså meget tæt på de 5.000. Herefter er tilstedeværelsen af servicefunktioner på forskelligt niveau undersøgt for de enkelte byer. Ikke overraskende er der en tendens til, at de største af bysamfundene har flere lokale funktioner end de mindste. Bemærk, at de tre mindste bysamfund stort set ikke har nogen af de syv funktioner.

Tolkningen af tabellen kan umiddelbart synes noget uklar. Den kvalitative overvejelse, der kan begrunde en grænsedragning, kan f.eks. basere sig på

² Dette niveau svarer i Danmark til kommuneniveauet.

spørgsmål af typen: Vil man forvente, at der i en rural småby er en given funktion/et givet erhverv? Hvis svaret er et klart ja, bør grænsen lægges så højt, at betingelsen vil være opfyldt. Er svaret derimod et klart nej, vil det modsatte være tilfældet.

Tabel 1 - Skalogram over udvalgte servicefunktioner i byer af forskellig størrelse*

By	Funktioner folketal ³ ca.	Dagligvareforretn.	Børnehave	Skole	Lægehus	Bio- graf	Hotel	Advokatfirma	Antal funktioner i alt
Nibe	5.000	+	+	+	+	+	+	+	7
Vamdrup		+	+	+	+	+	+	+	7
Hadsund		+	+	+	+	+	+	+	7
Jægerspris	4.000	+	+	+	+	+			6
Ølgod		+	+	+			+	+	5
Sunds		+	+	+	+			+	5
Aarup	3.000	+	+	+	+	+	+	+	7
Sindal		+	+	+	(+)	+	+	+	6-7
Lunderskov		+	+	+		+	+		5
Haarby	2.500	+	+	+	+	+	+		6
Hals		+	+	+	+	+	+		6
Rønnede		+	+	+	+				4
Skærbæk	2.000	+	+	+	+	+	(+)	+	6-7
Østbirk		+	+	+	+	+	+		6
Sdr. Bjert		+	+	+	+		+		5
Nr. Broby	1.500	+	+	+	+	+		+	6
Søllested		+	+	+	+	+			5
Ll. Skensved		+	+	+				+	3
Tornby	1.000	+	+	+			+		4
Uvelse		+	+	+					3
Blistrup		+	+	+					3
Billum	500	+	+	+			+		4
Stokkemarke		+	+		+	+			4
Sdr. Hygum ¹		(+)	+	+					2-3
Vestbirk ²	200	(+)	(+)						0-2
Strammelse									0
Høl									0

* Tilstedeværelsen eller fraværet af forskellige funktioner er søgt afdækket via søgninger i en række offentligt tilgængelige kilder (Internet, telefonbøger mv.) i september 2009. Enkelte oplysninger kan derfor være fejlbehæftede.

1. Brugsen i Sønder Hygum lukkede d. 19.9. 2009.

2. Butikken i Vestbirk hører til campingpladsen.

3. Kilde: Statistikbanken

Som ventet er der en positiv sammenhæng mellem byernes størrelse og de servicefunktioner, der er til stede i dem. Det forekommer imidlertid ikke umiddelbart indlysende, hvor den nævnte grænse mellem småbyer og mindre byer bør drages. I forbindelse med søgningen blev det dog klart, at selv byer med omkring 1.000 indbyggere i nogle tilfælde kan have vanskeligt ved at fastholde elementære servicefunktioner som dagligvareforretninger og skoler. Selv byer i gruppen med 1500 indbyggere kan have svært ved at opretholde mere end de allermest basale servicefunktioner (jf. tabellen). En langsigtet betragtning taler således for, at grænsen lægges noget over dette niveau. Bjælken i Figur 1 er indlagt ved en grænse på ca. 2.000 indbyggere, og det kan derfor være relevant

at se nærmere på, hvorvidt en sådan grænse vil harmonere med tilsvarende definitioner i andre lande.

1.3 Definitioner i forskellige lande

Forskellige lande opererer med ret forskellige indfaldsvinkler til definitionen af, hvad der er ruralt. Bystørrelseskriteriet synes imidlertid at være gennemgående, hvilket forekommer at være et selvstændigt argument for at fastholde det, også i dansk sammenhæng. Øvrige kriterier vil blive diskuteret i afsnit 1.4.

Tabel 2 - Oversigt over størrelseskriterier for ruralitet, anvendt i forskellige lande.

Land	Bystørrelse
Danmark	200
Norge	200
Sverige	200
Island ¹	300
Australien	1.000
Canada	1.000
New Zealand	1.000
USA ²	2.500
England og Wales	10.000
Japan ¹	30.000

1. Woods, M. (2005). Rural Geography. SAGE Publications Ltd, London.

2. Der opereres i USA med flere definitioner. Den valgte er fra U.S. Bureau of the Census. 1980 CENSUS POPULATION. VOLUME 1, CHARACTERISTICS OF THE POPULATION. CHAPTER B, GENERAL POPULATION CHARACTERISTICS, PC 80-1-B. PART 1, UNITED STATES SUMMARY. Suitland, MD: May, 1983. ED 238 977.

Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af flere kilder, især Woods (2005), jf. note 1 til denne tabel.

Generelt synes tyndt befolkede lande at operere med en forholdsvis lav tærskel mellem land og by, mens tæt befolkede lande som Storbritannien og Japan har valgt at hæve denne tærskel betydeligt.

Grænsedragningen har af indlysende årsager store konsekvenser for den urbaniseringsgrad, man kommer frem til i forskellige lande. Urbaniseringsgraden beregnes som 100 minus den procentdel af befolkningen, der bor i landdistrikter.

Tabel 3 - Konsekvenserne af en mere eller mindre snæver definition på et landdistrikt

Minimumspopulation	Befolkningsandel i landdistrikter i Danmark %	Urbaniseringsgrad
200	14	86
1.000	22	78
2.000	27	73
3.000	32	68
5.000	38	62
10.000	44	56
30.000	53	47

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik om befolkningens fordeling på bystørrelser.

Sammenholder man tabellerne 2 og 3, står det klart, at internationale sammenligninger af urbaniseringsgrader bliver uden mening, hvis ikke der korrigeres for de bagvedliggende kriterier³.

En grænse på 30.000 indbyggere ligger givetvis uden for hvad de fleste danskere ville opfatte som et landdistrikt. Byer som Nakskov, Middelfart, Aabenraa og Ribe ville efter denne definition alle blive opfattet som "land". I Japan opererer man imidlertid med en sådan grænse, og her vil man formentlig opfatte grænsen på de 200 som ekstrem. En sådan grænse indebærer i dag, at talrige små lokalsamfund uden butik, skole eller posthus opfattes som bymæssige. De har engang fungeret som servicecentre for et lokalt opland, men gør det reelt ikke mere. Bymæssigheden består alene i kraft af den nedarvede bygningsmasse. På en række punkter adskiller indbyggernes situation sig derfor ikke væsentligt fra den de ville have haft, hvis de havde boet i det åbne land. Pendlingsafstandene er omtrent de samme, og det samme gælder transportafstande til indkøb og fritidsaktiviteter, skole og kulturudbud mv.

Forslaget om en grænse ved 2000 indbyggere vil placere Danmark nogenlunde midt i feltet i Tabel 2 efter tyndt befolkede lande som Norge, Sverige, Island, Australien og Canada, men før meget tæt befolkede lande som Storbritannien eller Japan.

³ Sammenhængen i tabellen harmonerer fint med Zipf's lov, som postulerer, at en bys rang, R , kan skrives som en funktion af bystørrelsen x , så $R(x) = Mx^{-a}$, jf. fx McCann (2008), s. 79. Den største by har rangen 1, den næststørste rangen 2 og så fremdeles. Konsekvensen af dette er, at befolkningen i byer under en given størrelse, $B(x)$, må kunne skrives $B(x) = bx^{-1-a}$. I dette tilfælde finder man $B = 3,7918 * x^{0,2632}$ (justeret $R^2 = 0,98$). Mens Zipf's lov generelt synes at passe dårligt på de største byer, ser det altså ud til, at den med meget god tilnærmelse beskriver bystørrelsesfordelingen i den nederste del af spektret, hvor "de store tals lov" slår stærkere igennem. Sammenhængen burde kunne i øvrigt anvendes til standardisering af urbaniseringsgrader mellem lande. En sådan standardisering foretages ikke altid, se fx CIA's World Fact Book på adressen <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2212.html>

1.4 Andre kriterier for afgrænsning af landdistrikter

Selv i det rent endimensionale perspektiv (hvor befolkningsstørrelsen er den eneste dimension, der inddrages) er det klart, at der bag dikotomien by vs. land ligger et *kontinuum* fra de mest tyndt befolkede områder i den ene ende (som 'the bush' eller 'the outback' i Australien) til de største metropoler i den anden. I Storbritannien⁴ opererer man i dag med en opdeling i flere klasser, hvorefter lokale administrative distrikter (LADs) er inddelt i ikke mindre end seks kategorier, rangerende fra "Rural-80" (dvs. "Districts with at least 80 percent of their population in rural settlements and larger market towns") over "Rural-50" til "significantly rural", "other urban", "large urban" og "major urban". Denne opdeling er i alt væsentligt baseret på bystørrelsen. Det rejser spørgsmålet, hvorvidt man i højere grad burde erstatte dikotomien (by vs. land) med et mere nuanceret vokabularium, også i den nederste ende af byhierarkiet med udgangspunkt i bystørrelsen.

Man kunne imidlertid også overveje forskellige alternativer til det bystørrelseskriterium, der er udgangspunktet her. The U.S. Census Bureau udgav i 2001 et værk om den globale aldring, *An Ageing World: 2001*. Det fremgår heraf, at FN i 1970 ligefrem anbefalede medlemslandene at operere med individuelle definitioner for at tage højde for de store forskelle i urbaniseringsgrad og andre forhold, som gør det relevant at skelne på forskellig vis fra land til land. Af såvel administrative som forskningsmæssige grunde er det imidlertid hensigtsmæssigt at operere med definitioner, der letter sammenligningsmulighederne på tværs af landegrænser. I relation til Danmark må specielt mulighederne for at sammenligne inden for EU formodes at have betydning i mange sammenhænge. Rapporten giver desuden en oversigt over de forskellige kriterier for afgrænsning af landdistrikter.

1. Landdistrikter som administrative områder
2. Befolkningsstørrelse
3. Bymæssige karakteristika
4. Væsentligste økonomiske aktivitet

1.4.1 Landdistrikter som administrative områder

Det første kriterium – landdistriktet som administrativt område – ligger i god forlængelse af distriktsbegrebets oprindelse som et forvaltningsområde (jf. Svendsen og Tanvig 2007). Flere forhold taler imidlertid imod en rent administrativ klassifikation. Selv ud fra en administrativ betragtning kan det nemlig indvendes, at der inden for enkelte kommuner – også før kommunalreformen – altid har været opereret med finere opdelinger, f.eks. mellem områder i by- og landzone, fredede områder osv. Hertil kommer, at heterogeniteten inden for den enkelte kommune selvsagt er øget med kommunalreformen.

⁴ <http://www.ruralcommunities.gov.uk/files/what%20is%20rural1.pdf>

Allerede før kommunalreformen pegede forskere på behovet for at foretage analyser af den socio-økonomiske udvikling på subkommunalt niveau (se fx Christoffersen, 2003), og behovet er i sagens natur ikke blevet mindre med de nye, større kommuner. Afsnit 2 illustrerer derfor konsekvenserne af de valgte afgrænsninger på sogneniveau.

Kommunalreformen har imidlertid også ændret kommunernes karakter af hhv. by- og landkommuner. Faktisk vil kun fire af de nye kommuner efter kommunalreformen kunne defineres som landkommuner efter de tidligere anvendte kriterier. Der er derfor også grund til at se nærmere på, om disse kriterier er tidssvarende i dag – og ikke mindst om de vil være det fremover. Dette er emnet for afsnit 3.

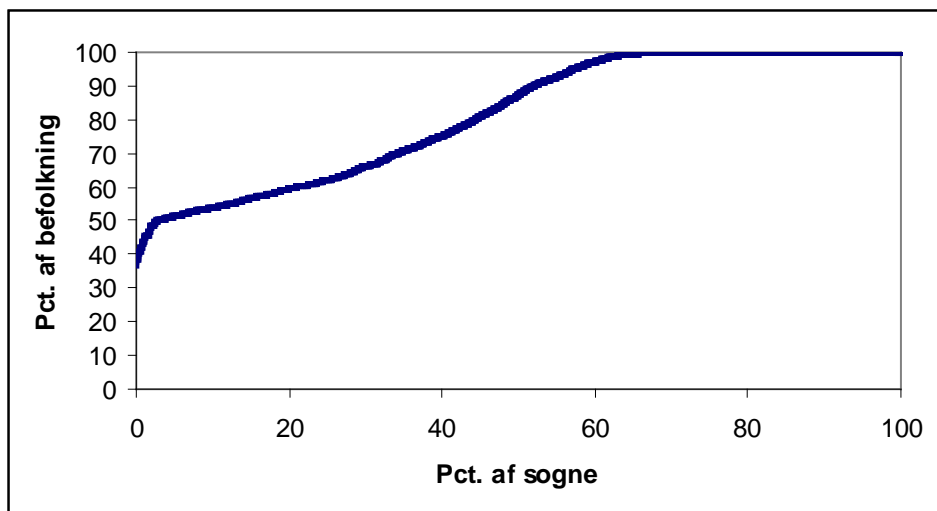
Når typologiseringen af kommunerne er væsentlig, så hænger det bl.a. sammen med, at de med kommunalreformen har fået en mere fremtrædende rolle i relation til landdistrikterne. Kommunerne har således med reformen overtaget plankompetencen for det åbne land og “vil derfor i langt højere grad kunne præge udviklingen lokalt ud fra kendskabet til lokalområdernes styrker, udfordringer og praktiske forhold.” (Landdistriktsredegørelsen 2007). En klassifikation af kommunerne vil som nævnt blive foreslået i afsnit 2 nedenfor.

Et argument mod bystørrelseskriteriet er, at det ikke anskuer landdistriktet som et (meningsfuldt) afgrænset geografisk område. Ønsker man eksempelvis at følge udviklingen i landdistrikterne efter kommunalreformen, kan det være nyttigt ikke alene at kunne analysere udviklingen i den del af hver kommune, som efter den her foreslåede definition vil være landdistrikter. En mere detaljeret geografisk afgrænsning kan også være relevant.

Johansen og Nielsen (2010) foreslår i en kommende artikel at afgrænse landdistrikter med udgangspunkt i sogneniveauet. Synspunktet i nærværende fremstilling er, at sognet kan være et udmærket udgangspunkt i konkrete sammenhænge, men at det ikke vil være det generelt. Som følge af den udvikling, der blev beskrevet i indledningen, er sognet næppe længere nogen velafgrænset samfundsmæssig enhed. Pendlingsmønstre, indkøbsmønstre, deltagelse i foreningsliv og mange andre sociale aktiviteter går i dag i meget betydelig grad på tværs af sognegrænserne. Sognet kan altså først og fremmest have sin berettigelse som dataindhentningsområde.

Her skal man imidlertid være opmærksom på, at sognegrænserne i nogle tilfælde går på tværs af bystørrelseskategorierne, jf. Figur 2.

Figur 2 - Sogne rangordnet efter befolkningsandelen i den dominerende bystørrelsesklasse



Figuren viser landets 2126 sogne rangordnet efter, hvor stor en andel af befolkningen der lever i den bystørrelseskategori, hvori der bor flest i sognet. Hvis f.eks. 60 pct. af befolkningen bor i en by med mere end 1000 indbyggere, mens resten bor i et omgivende landdistrikt, så vil tallet for det pågældende sogn være 60 pct. Figuren giver således et indtryk af, i hvilken udstrækning sogneopdelingen går på tværs af bystørrelserne. For omkring 60 % af sognenes vedkommende bor en større eller mindre andel af befolkningen uden for den dominerende størrelsesklasse. En nærmere analyse viser i øvrigt, at dette især gør sig gældende uden for de større byer. Forskellen er dog ikke stor, og det vil i princippet være muligt at begrænse analysen til de dele af et sogn, der ligger i en bestemt bystørrelseskategori.

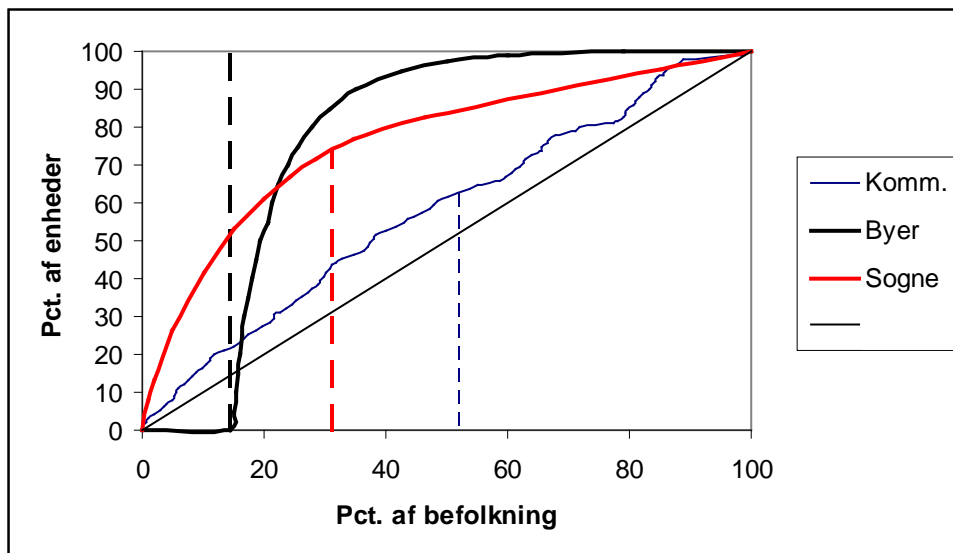
Sognestrukturen synes i øvrigt at være i forandring, og det forekommer sandsynligt, at sognestrukturen også i de kommende år vil blive ændret som følge af sammenlægninger (jf. fx Kirkeministeriets betænkninger 1477 og 1491). Postnummerområdet kan i visse situationer være et alternativ til sognet som data-genereringsområde.

1.4.2 Befolkningstætheden som kriterium

Et alternativ, som foreslås af OECD, er at anvende et befolkningstæthedskriterium (se fx OECD, 2006) på geografiske område på et vist aggregeringsniveau. Konkret foreslås det, at "A community is defined as rural if its population density is below 150 inhabitants per km² (500 inhabitants for Japan to account for the fact that its national population density exceeds 300 inhabitants per km²)." OECD tager udgangspunkt på det, der i Danmark svarer til kommuneniveau

(LAU⁵). Som det fremgår af Figur 3, er valget af aggregeringsniveau helt afgørende for sammenhængen mellem tæthedskriteriet og urbaniseringsgraden

Figur 3 - Tæthedskriteriets samspil med det geografiske aggregeringsniveau.

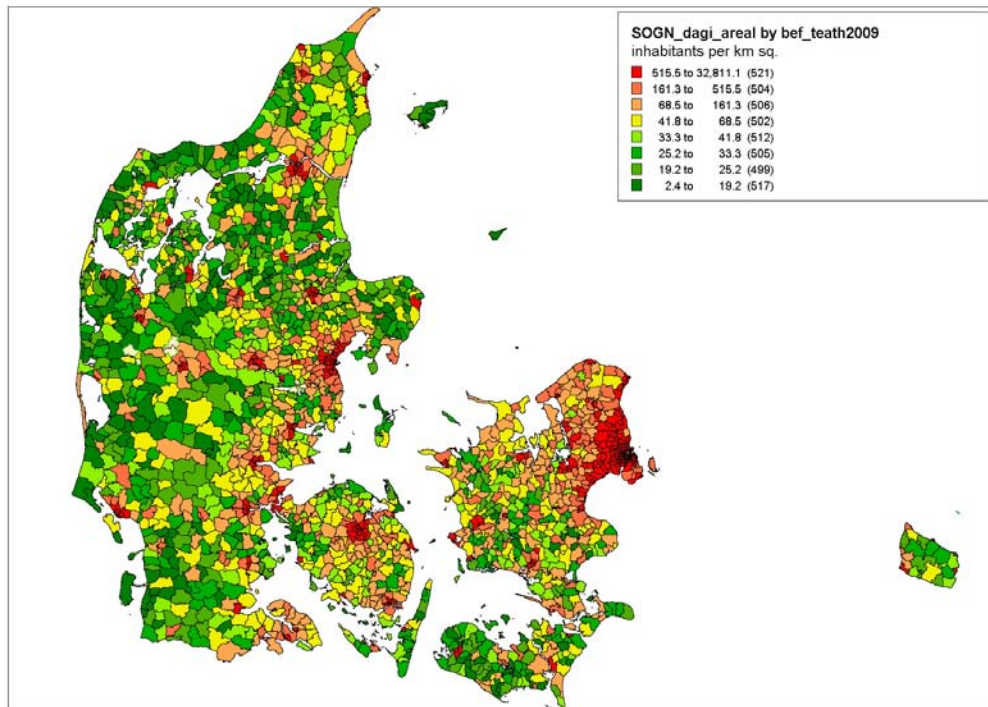


De lodrette stiplede linjer i figuren angiver, hvor befolkningstætheden passerer de 150 indbyggere pr. km². Det skal her anføres, at kun byer med 200 indbyggere eller mere er medregnet som byer. I langt de fleste tilfælde vil befolkningstætheden selv i disse småbyer overstige 150 indbyggere pr km², og det vil den i øvrigt også i en række mikrobyer (som altså ikke i statistisk forstand regnes som byer) med mindre end 200 indbyggere⁶. Tager man udgangspunkt i bystørrelsen, vil tæthedskriteriet derfor tilsige, at (højst) 15 % af befolkningen bor på landet. På sogneniveau stiger dette tal til 31,2 %, på kommuneniveau til 51,7 %, på regionsniveau (som ikke fremgår af figuren) til 69,8 %, og for landet som helhed er det som før nævnt 100 %. OECD trækker som nævnt grænsen ved 150 indbyggere pr. km². Det betyder konkret, at Hovedstadsområdet, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og (med nød og næppe) Sønderborg kommuner vil blive karakteriseret som bykommuner, mens alle øvrige kommuner vil blive opfattet som landkommuner.

⁵ LAU er en forkortelse for Local Administrative Unit.

⁶ Bemærk i øvrigt, at medens sogne og kommuner er rangordnet efter befolkningstætheden, så er byerne rangordnet efter befolkningsstørrelsen, da arealet af de enkelte byer ikke har været oplyst. Det forekommer imidlertid plausibelt, at bystørrelse og befolkningstæthed inden for bygrænsen vil være tæt korrelerede.

Figur 4 - Sogne efter befolkningstæthed



I forlængelse af diskussionen ovenfor kunne man forestille sig et tilsvarende kriterium anvendt på fx sogneniveau. Kun de mørkt orange eller røde sogne ville så blive kategoriseret som bysogne. En beregning viser, at sogne, som i 2007 havde en befolkningstæthed på under 150 personer pr. km², i alt repræsenterede 31,3 % af befolkningen og 87,5 % af arealet. Det kan være interessant at sammenligne disse tal med en opdeling efter bystørrelser. Det fremgår heraf, at 31,3 % af befolkningen boede i byer mindre end byen Brovst i Nordjylland, som i 2009 havde 2.781 indbyggere. Til sammenligning kan anføres, at 51,7 pct. af befolkningen boede i *kommuner* med en befolkningstæthed under 150 pr km². En tilsvarende andel af befolkningen boede i byer mindre end Farum eller Birkerød med ca. 18.000 indbyggere. Og – som tidligere nævnt – befolkningstætheden for Danmark som helhed er under de nævnte 150 indbyggere pr. km². *Aggregeringsniveauet* er m.a.o. meget afgørende for konsekvenserne af tæthedskriteriet.

En konsekvens af at anvende tæthedskriteriet ville m.a.o. være, at nogle byer større end f.eks. Farum og Birkerød ville blive betragtet som dele af et landdistrikt. Hertil kommer, at udgangspunktet på kommuneniveau strider mod ønsket om at kunne arbejde på subkommunalt niveau.

1.4.3 Den væsentligste økonomiske aktivitet

Også det sidste kriterium – om den væsentligste økonomiske aktivitet – forekommer i dag uhensigtsmæssig for en *generisk* definition af landdistrikter. Nogle landdistrikter er fortsat domineret af landbrugserhvervet, men mange er det ikke, og det forekommer ikke hensigtsmæssigt at foregribe opdelingen efter erhverv allerede i selve definitionen. Som præciseret i Appendiks 1 (punkt 4) er det vigtigt at skelne mellem typiske og definerende karakteristika, og i denne sammenhæng vil landbrugserhvervets dominans blive betragtet som typisk, men ikke definerende.

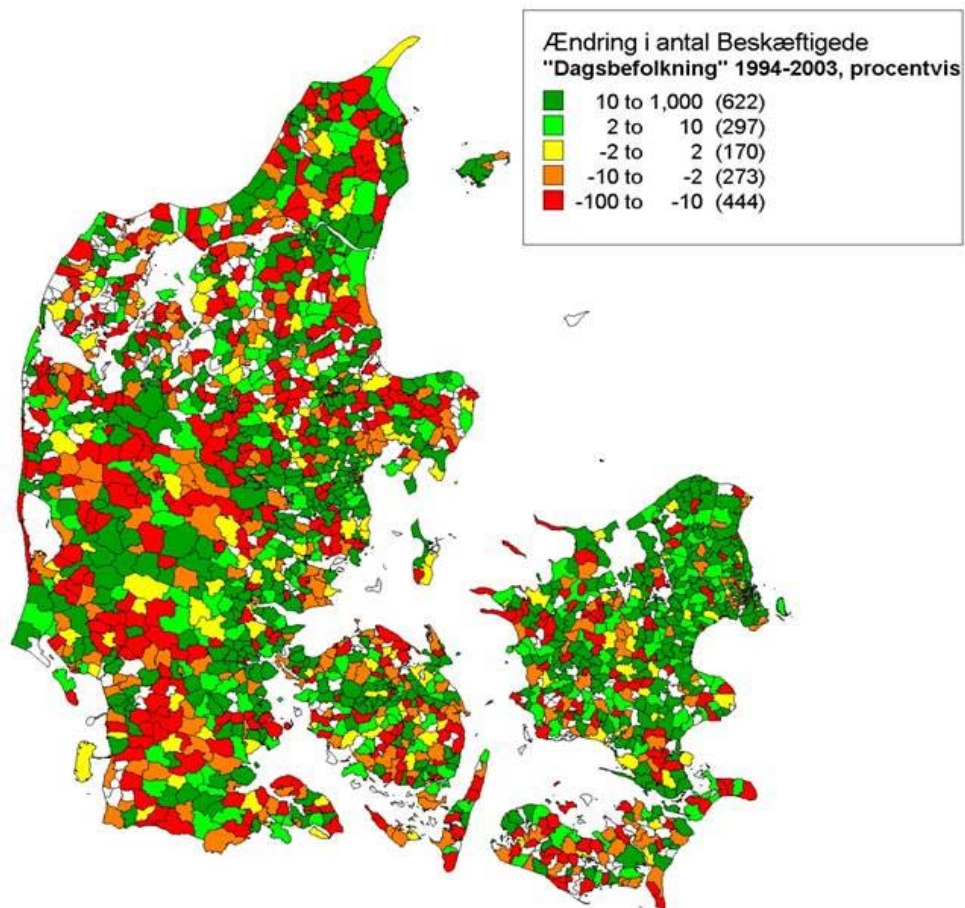
1.4.4 Udkantsdimensionen

Det er flere gange påvist i bl.a. Landdistriktsredegørelser, at afstanden til stærke geografiske centre er en faktor af meget stor betydning, mht. fundamentale parametre som befolkningsudvikling, beskæftigelse og indkomster.

Det fremgår tydeligt af Figur 3, at nedgangen specielt har ramt i perifere egne. Et lignende billede tegnes i den efterfølgende periodes landdistriktsredegørelser, hvilket kunne give anledning til en hypotese om en selvforstærkende nedgang i disse egne. I Landdistriktsredegørelse 2007 opererede man med udkantkommuner, defineret som (gamle) kommuner, der var mere end 40 km fra nærmeste stærke geografiske center og mere end 30 fra nærmeste geografiske center i øvrigt. De stærke geografiske centre var de fem største kommuner – Hovedstaden, Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg. Geografiske centre i øvrigt var kommuner med mere end 20.000 arbejdspladser i 1980 eller mere end 10.000 arbejdspladser i 1984 og en indpendlingsintensitet større end 2 i 1984. Konkret var der tale om Nykøbing Falster, Næstved, Aabenraa, Fredericia, Horsens, Kolding, Vejle, Herning, Holstebro, Randers, Silkeborg, Skive, Viborg og Frederikshavn Kommuner.

På grundlag af disse kriterier afgrænsede man følgende (gamle) udkantskommuner: Hanstholm, Sydthy, Blåbjerg, Højer, Gram, Sydals, Nørager, Nørre Djurs, Læsø, Samsø, Egebjerg, Gudme, Sydlangeland, Tranekær, Bjergsted, Hvidebæk, Gørlev, Trundholm, Ravnsborg, Nakskov, Højreby, Rudbjerg, Rødby og Langebæk.

Figur 3 - Ændring i antal beskæftigede 1994-2003, pct.



Kilde: Johansen og Nielsen (2008)

Disse tidligere udkantskommuner indgår i dag i en række tilfælde i kommuner, som kan være ganske heterogene (jf. følgende afsnit). Eksempelvis indgår Gram som tidligere udkantskommune i dag i Haderslev Kommune. Ønsker man fremover specifikt at følge udviklingen i et område som f.eks. Gram, er det nødvendigt at operere på et subkommunalt niveau, som *ikke alene* er afgrænset efter bystørrelse. Her kan sogneopdelingen fortsat være relevant.

I nærværende sammenhæng vil By- og Landskabsstyrelsens definition af udkantskommuner blive anvendt som grundlag for videre analyser. Ydermere vil udviklingen i de kommuner, som rummer tidligere yderkommuner, blive belyst nærmere.

1.5 Konkluderende bemærkninger

Ovenstående betragtninger peger på to karakteristika som "centrale træk", nemlig dels bystørrelsen (inden for et område af en passende udstrækning) og dels integrationen med det omgivende samfund. Det er da også disse to dimen-

sioner, bystørrelsen og nærheden til større centre, der på forskellig vis indgår i både danske og udenlandske definitioner. Blandt andet derfor foreslås det her, at udgangspunktet i bystørrelsen fastholdes som det grundlæggende. Dette har følgende fordele:

1. Bystørrelseskriteriet anvendes i mange lande og letter dermed sammenligningen internationalt
2. Bystørrelsen definerer i høj grad, hvilke servicefunktioner der er basis for
3. Ved at fastholde bystørrelseskriteriet, lettes sammenligninger over tid
4. Bystørrelseskriteriet forudsætter ikke arealoplysninger
5. Tæthedskriteriet afhænger som nævnt af aggregeringsniveauet
6. Sognestrukturen vil næppe være stabil fremover
7. Sognegrænser overskrider i nogle tilfælde bygrænser.

Konklusion er derfor, at det er hensigtsmæssigt at fastholde udgangspunktet i bystørrelsen. Det foreslås imidlertid, at den hidtidige grænse ved en bystørrelse på 200 indbyggere erstattes eller suppleres med en grænse ved 2000 indbyggere. En sådan grænse vil gøre definitionen mere tidssvarende og sammenlignelig med andre (ikke-skandinaviske) landes opgørelsesmetoder. Opdelinger på grundlag af sogne eller postnumre vil dog fortsat være relevante for specielle analyser af udviklingen på subkommunalt niveau.

Tidligere landdistriktsredegørelser (se f.eks. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2007) har klart påvist, at udkantsområder har særlige vanskeligheder på fundamentale områder som beskæftigelse, indkomster og befolkningsudvikling. Dette bekræftes af undersøgelser foretaget af Jensen (2009).

I Søgaard (2008) blev det desuden foreslået at ændre opdelingen af kommunerne i lyset af kommunalreformen i 2007, så den hidtidige todeling i by- og landkommuner suppleres med en tredje kategori – de heterogene kommuner – som både rummer byer og landdistrikter. Som eksempler på sådanne kommuner kan nævnes Aalborg og Esbjerg, som på én gang repræsenterer nogle af landets største bysamfund og udstrakte landområder.

2 Kommunerne og landdistrikterne

Med kommunalreformen har den traditionelle inddeling i land- og bykommuner i det store og hele mistet sin mening. Landkommuner var tidligere (jf. Landdistriktsredegørelsen 2007, s. 4) defineret som kommuner ”hvis største by pr. 1. januar 1994 havde mindre end 3.000 indbyggere. De øvrige kommuner defineres som bykommuner.” Kun 4 kommuner – Fanø, Ærø, Læsø og Samsø – lever i dag op til denne definition, og de er karakteristisk nok alle øer. Kort fortalt er forudsætningen om homogenitet ikke længere opfyldt på kommunalt (eller regionalt) niveau i samme grad som tidligere. En kommune eller en region kan således både have væsentlige byer og betydelige landdistrikter inden for sine grænser, og disse forskelle vil ikke afsløres af en gennemsnitsbetragtning.

OECD opererer med en tredeling, hvorefter en region opfattes som hovedsageligt rural (predominantly rural), såfremt mere end 50 % af befolkningen bor i landdistrikter⁷; som mellemregion (intermediate), hvis andelen er mellem 15 og 50 %; og som bymæssig, hvis andelen er mindre end 15 % af befolkningen (jf. OECD, 2006, s. 26).

Man kan groft opfatte opdelingen som en sontring mellem homogene bykommuner, heterogene kommuner, og homogene landkommuner. Også her vil det være relevant at inddrage flere dimensioner, herunder ikke mindst afstanden til de stærke geografiske centre, som både i forskningspublikationer og Landdistriktsredegørelser har vist sig at være af stor betydning for den økonomiske udvikling. I praksis kunne det f.eks. føre til følgende sontring mellem fem kommunetyper, nemlig:

- Heterogene yderkommuner (typisk med én dominerende by)
- Heterogene centerkommuner
- Homogene centerkommuner, som er bymæssige
- Homogene centerkommuner, som er landdistriktsdominerede
- Homogene yderkommuner, som er landdistriktsdominerede.

“Centerkommuner” skal her blot forstås som kommuner, der ikke er yderkommuner. Det er derfor ikke principielt udelukket, at en sådan kommune kan være landdistriktsdomineret.

Ligesom ovenfor er der her to dimensioner i spil.

Urbaniseringsdimensionen.

Som tidligere nævnt er der kun fire landkommuner i traditionel forstand tilbage, nemlig øerne Fanø, Ærø, Læsø og Samsø. Mange øvrige kommuner må altså i den traditionelle optik betragtes som heterogene, idet de er sammenlagt af land- og bykommuner. En gennemgang af de enkelte kommuner afslører, at

⁷Her defineret ud fra befolkningstætheden (over eller under 150 indbyggere pr. km², jf. ovenfor).

der er i alt 48 sådanne heterogene kommuner. De resterende 46 kommuner er bykommuner, sammenlagt af tidligere bykommuner.

Kommunalreformen lægger altså op til, at det kunne være relevant at operere med en tredeling, hvor man sonder mellem landkommune, heterogene kommuner og bykommuner. En sådan tredeling finder man i OECD's typologi over regioner (OECD 2006). Efter denne typologi sondres der mellem overvejende urbane, overvejende rurale og blandede (*intermediate*) regioner, defineret ud fra følgende kriterier:

1. **Befolkningstæthed.** Et samfund⁸ defineres som ruralt, hvis dets befolkningstæthed er under 150 indbyggere pr. km² (500 indbyggere for Japan for at tage højde for, at den nationale befolkningstæthed overstiger 300 indbyggere pr. km²).
2. **Regioner efter procentdel af befolkningen i landdistrikter.** En region klassificeres som overvejende rural, hvis mere end 50 % af dens befolkning bor i rurale samfund, overvejende urban, hvis mindre end 15 % af befolkningen bor i rurale samfund, og blandet, hvis andelen af befolkningen i rurale samfund ligger mellem 15 og 50 %.
3. **Urbane centre.** En region, som ville blive klassificeret som rural på grundlag af den generelle regel, klassificeres som blandet, hvis den har et bycenter med mere end 200.000 indbyggere (500.000 for Japan), som udgør mindst 25 % af den regionale befolkning. En region, som efter den almindelige regel ville blive klassificeret som blandet, klassificeres som overvejende bymæssig, såfremt den har et urbant center med mere end 500.000 indbyggere (1.000.000 for Japan), som samtidig udgør mere end 25 % af den regionale befolkning.

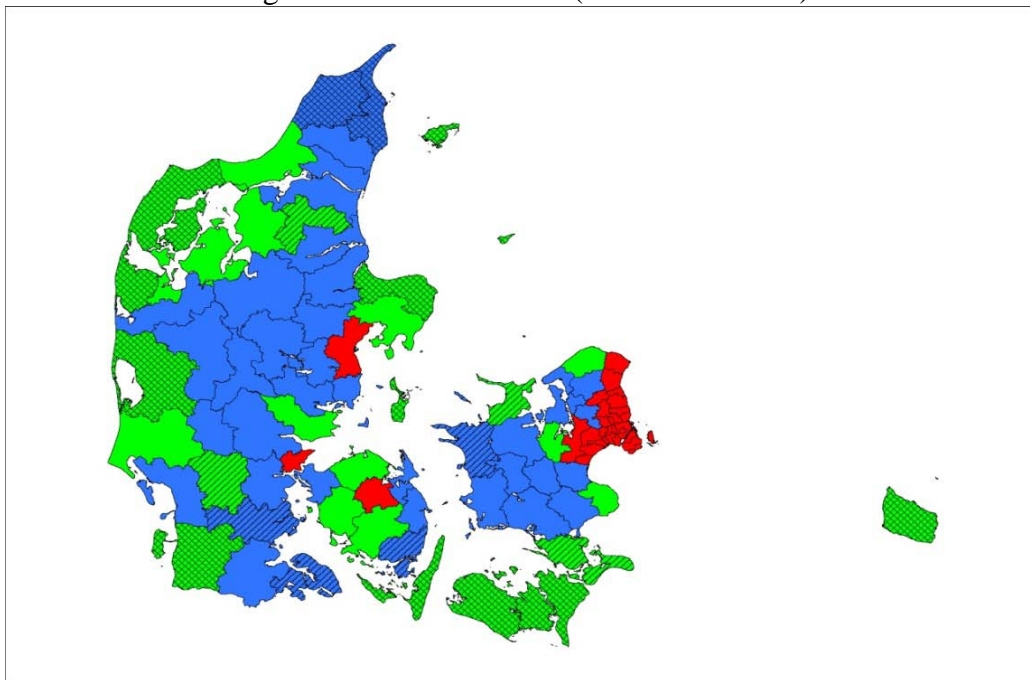
(OECD, 2006, p. 26, *m.o.*)

Det er nærliggende at modellere en opdeling af de nye danske kommuner efter samme skabelon som den, OECD anvender for regioner. Inspireret af OECD's tredeling vil vi i det følgende opdele kommunerne efter følgende principper:

1. **Bystørrelse.** Et (by-)samfund defineres som ruralt, hvis dets befolknings-tæthed er under 2.000 indbyggere.
2. **Kommuner efter procentdel af befolkningen i landdistrikter.** En kommune klassificeres som overvejende rural, hvis mere end 50 % af dens befolkning bor i rurale samfund, overvejende urban, hvis mindre end 15 % af befolkningen bor i rurale samfund, og blandet, hvis andelen af befolkningen i rurale samfund ligger mellem 15 og 50 %.

⁸ Læg mærke til, at det ikke er regionen som helhed, men lokalsamfundet (*community*), der er tale om.

Figur 4 - Kommunerne opdelt i landkommuner (grønne), heterogene kommuner (blå), bykommuner (røde), udkantskommuner (dobbeltskraverede) og kommuner med tidligere udkantskommuner (enkeltskraverede)



OECD's tredje kriterium er uden betydning i dansk sammenhæng. Der er kun to danske bycentre med mere end 200.000 indbyggere, nemlig København og Århus, og de vil begge blive defineret som bymæssige efter den generelle regel. Resultatet af opdelingen ser ud som vist i Figur 4. En oversigt over kommunerne er givet i Appendiks 2.

2.1 Udkantsdimensionen

En anden opdeling, som i Landdistriktsredegørelserne viste sig at være af stor betydning, var som nævnt sondringen mellem udkantskommuner og øvrige landkommuner. Udkantskommunerne var defineret som kommuner "hvis største by havde mindre end 3.000 indbyggere i 1994, som er beliggende mere end 40 km fra nærmeste stærke geografiske center, og som er beliggende mere end 30 km fra nærmeste geografiske center i øvrigt. Desuden er landkommuner, der er ø-kommuner med undtagelse af Fanø Kommune, afgrænset som udkantskommune." (Op. cit. p. 4).

De stærke geografiske centre var kort fortalt de 5 største byer, og geografiske centre i øvrigt var kommuner, der havde mere end 20.000 arbejdspladser i kommunen i 1984 eller mere end 10.000 arbejdspladser i kommunen i 1984 og en pendlerintensitet, som var større end 2,0 i 1984.

Som man kan se, var der definitions­mæssigt tale om lidt af et løvsavsarbejde for at få placeret de rigtige kommuner i de rigtige kategorier. I en række sammenhænge udskilte netop udkantkommunerne sig da også væsentligt fra de øvrige. Det gjaldt således mht. beskæftigelsesudviklingen, udviklingen i de primære indkomster og udviklingen i befolkningstallet.

By- og Landskabsstyrelsen (Miljøministeriet 2006) har defineret yderkommuner som pendlingsoplande til byer under 20.000 indbyggere. (Hjørring og Frederikshavn, Læsø, Thisted, Morsø, Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Tønder, Ærø, Langeland, Samsø, Norddjurs, Lolland, Guldborgsund og Bornholm samt Aabenraa og Sønderborg).

Ikke overraskende falder mange af de tidligere udkantskommuner ind under yderkommunerne, som de her er defineret. Det gælder eksempelvis Nørre-Djurs, som nu er en del af Norddjurs, Thyborøn-Harboøre (nu en del af Lemvig; Sydlangeland og Tranekær (nu en del af Langeland). Der er imidlertid også eksempler på tidligere udkantskommuner, som i dag ikke hører under en yderkommune. Det gælder fx det tidligere Nørager Kommune, som nu er en del af Rebild Kommune i Nordjylland; Rødding og Gram i Syd- og Sønderjylland, som i dag hører under hhv. Vejen og Haderslev Kommuner; Gudme og Egebjerg som er under Svendborg Kommune på Sydfyn og Langebæk, som nu er en del af Vordingborg Kommune.

I lyset af den relativt markante forskel mellem udkantskommuner og øvrige kommuner, man tidligere har kunnet observere, vil det være af væsentlig interesse i relation til overvågningen af udviklingen i landdistrikterne at følge udviklingen såvel i de nye yderkommuner som i de tidligere udkantskommuner, der nu er en integreret del af større centerkommuner.

3 Situationen i landdistrikterne

Hensigten med dette afsnit er at tegne et overordnet billede af, hvorledes landdistrikterne i en række henseender adskiller sig fra det øvrige land mht. indkomst, uddannelse og beskæftigelse. Ikke overraskende ligner billedet meget det, der kendes fra de seneste landdistriktsredegørelser. Der er imidlertid flere geografiske dimensioner inde i billedet her.

Den første dimension sondrer overordnet mellem:

- Bykommuner
- Heterogene kommuner
- Landkommuner

Den anden dimension opdeler i:

- Udkantskommuner
- (Øvrige) kommuner, som indeholder tidligere udkantskommuner
- Centerkommuner

Den tredje skelner mellem:

- Den enkelte kommune som helhed
- Landdistrikterne i kommunerne efter den nye definition
- Landdistrikterne i kommunerne efter den tidligere definition

For overskuelighedens skyld er det i det følgende valgt ikke at kombinere alle tre dimensioner på én gang, men at behandle de to første hver for sig.

3.1 Fordelingen af befolkningen

Først af alt kan der være grund til at se nærmere på, hvordan befolkningen er fordelt på kommunetyper og landdistriktskategorier. Fordelingen er vist i Tabel 4, og som det fremgår, er det i runde tal sådan, at 2 millioner bor i bykommunerne, 2,3 millioner i mellemgruppen af heterogene kommuner, og den sidste million bor i landkommunerne.

Omkring 27 pct. af befolkningen bor efter den nye definition på landet, mens tallet efter den hidtidige definition er ca. 13 pct. Som før omtalt, er det altså en ganske markant forskydning af de velkendte tal, der slår igennem i tabellen.

Tabel 4 - Befolkningens fordeling efter kommunetyper, 2006

	Hele kommunen	'Nye' landdistrikter	'Gamle' Landdistrikter	'Nye' i fht. komm. gnst. pct.	'Gamle' i fht. komm. pct.
Bykommuner	2.073.733	79.063	37.730	3,8	1,8
Heterogene kommuner	2.319.703	787.420	393.863	33,9	17,0
Landkommuner	1.053.490	612.282	312.266	58,1	30,0
I alt	5.446.926	1.478.765	747.859	27,1	13,7

Tabel 5 viser til sammenligning befolkningens fordeling på hhv. udkantskommuner, kommuner som indeholder tidligere yderkommuner, og det store flertal af kommunerne, som her er kaldt centerkommuner. Her er fordelingen langt mere ulige. Godt 4,5 millioner mennesker bor i de såkaldte centerkommuner, mens en lille million bor i de øvrige og godt en halv million mennesker (10 pct. af befolkningen) bor i de egentlige udkantskommuner.

Tabel 5 - Befolkningens fordeling efter kommunetyper, 2006

Hele kommunen		'Nye' landdistrikter	'Gamle' landdistrikter	'Nye' i fht. komm. gnst. pct.	'Gamle' i fht. komm. pct.
4.516.769	Centerkommuner	1.012.563	502.529	22,4	11,1
539.001	Nuværende udkantskommuner	280.497	151.050	52,0	28,0
391.156	Komm. med tidl. yderkommuner	185.705	94.280	47,5	24,1
5.446.926	I alt	1.478.765	747.859	27,1	13,7

De følgende tabeller har til formål at illustrere centrale forskelle mellem disse områder. Indledningsvis skal vi se nærmere på fordelingen af indkomsterne.

3.2 Fordeling af indkomsterne

Den geografiske fordeling af indkomsterne er af mange grunde af væsentlig betydning. Dels er indkomstfordeling og indkomstulighed i al almindelighed af interesse i sig selv; dels må indkomstuligheder formodes at spille en vigtig rolle som drivkraft i den regionale udvikling. Befolkningen må – alt andet lige –

formodes at søge derhen, hvor indkomstmulighederne er størst og bort fra de områder, hvor det generelle indkomstniveau er lavest.

Tabel 6 nedenfor viser de gennemsnitlige skattepligtige indkomster i de tre typer af kommuner under ét og i landdistrikterne i de tre kommunetyper. Ikke overraskende finder man de højeste indkomster i bykommunerne og specielt i de centrale dele af disse kommuner. Forskellene er dog ikke store.

Tabel 6 - De gennemsnitlige skattepligtige indkomster fordelt efter kommunetyper, 2006

	Hele kommunen	'Nye' landdistrikter	'Gamle' landdistrikter	'Nye' i fht. komm. gnst.	'Gamle' i fht. komm. gnst.
Bykommuner	166.374	167.285	163.981	100,5	98,6
Heterogene Kommuner	147.844	140.916	139.018	95,3	94,0
Landkommuner	141.421	137.623	134.797	97,3	95,3

Der er, som det fremgår, markant større forskel på de skattepligtige indkomster mellem kommunetyper end mellem landdistrikterne og det kommunale gennemsnit inden for hver enkelt kommune. Skellet går specielt mellem bykommuner og øvrige kommuner, mens forskellene mellem de heterogene kommuner og landkommunerne må betragtes som relativt små.

Man kunne på den baggrund forvente en forskydning af befolkningen i retning af bykommunerne. Ved hjælp af data fra Statistikbanken for 2009 er det muligt at belyse forskydningerne i perioden fra 2006-2009. De er relativt beskedne. Befolkningen i bykommunerne er i perioden vokset med 1,41 %, mens væksten i de heterogene kommuner har været på 1,08% og væksten i landkommunerne har været på 0,29%. Den forskydning, der kan observeres, går altså i den forventede retning, men alle tre kommunetyper har haft befolkningsvækst i perioden.

Når effekten ikke er stærkere, kan det hænge sammen med flere forhold. For det første er befolknings sammensætningen langt fra ens i de forskellige kommunetyper. Den ufaglærte, der bor på landet, kan ikke uden videre skifte til et højt betalt job i hovedstaden. For det andet vil det lokale udgiftsniveau – f.eks. hvad angår boligudgifter – i nogen grad tilpasse sig forskelle i indtægtsniveauet, således at forskellene mht. rådighedsbeløb bliver mindre end forskellene på indtægtssiden umiddelbart giver indtryk af. Endelig er bosætningsvalget ikke alene bestemt af indtjeningsmuligheder, men også af præferencer for at bo hhv. i by og på land. Man ser derfor også i udenlandske studier, at indtægtsforskellene kun i begrænset omfang driver befolkningsudviklingen, jf. McCann (2008).

Tidligere undersøgelser har som nævnt vist, at specielt udkantområderne har skilt sig ud i forhold til landsgennemsnittet.

Tabel 7 - De gennemsnitlige skattepligtige indkomster fordelt efter kommune-typer, 2006

	Hele kommunen	'Nye' landdistrikter	'Gamle' landdistrikter	'Nye' i fht. komm. gnst. pct.	'Gamle' i fht. komm. pct.
Centerkommuner	156.319	143.379	141.157	91,8	90,3
Nuværende udkantskommuner	138.925	133.830	130.590	96,3	94,0
Komm. med tidl. yderkommuner	143.206	138.014	136.952	96,4	95,6

Tabel 7 bekræfter til dels dette billede. Ganske vist synes forskellene mellem kommunetyperne i Tabel 7 mere beskedne end i Tabel 6, men man skal lægge mærke til, at de nuværende udkantskommuner har endnu lavere gennemsnitsindtægter end landkommunerne under ét.

Det forhold, at landdistrikterne fylder mere i udkantsområderne end i centerkommunerne, gør det imidlertid svært at afgøre, hvorvidt forskellene i indtægt primært skyldes befolkningens fordeling mellem landdistrikter og byområder, og hvorvidt det er udkantsdimensionen, der slår igennem. Mere dybtgående analyser tyder dog på, at udkantsdimensionen er meget afgørende for forskellene, se f.eks. Jensen (2009).

Tabel 8 sammenligner de gennemsnitlige indkomster uden for Hovedstadsregionen (hvor der stort set ikke er landdistrikter) mellem byområder og landdistrikter, dels med udgangspunkt i grænsen ved de 2000 indbyggere, dels med udgangspunkt i grænsen ved de 200.

Som det ses, synes begge dimensioner stadig at slå mærkbart igennem i tallene. Indtægtsniveauet er næsten det samme i udkantskommunernes byer som i centerkommunernes landdistrikter. Bemærk i øvrigt, at den nye definition ikke synes at ændre nævneværdigt på resultatet.

Tabel 8. De gennemsnitlige skattepligtige indkomster fordelt efter kommune-typer, 2006

	'Nye' Byer	'Nye' landdi- strikter	'Gamle' byer	'Gamle' landdi- strikter
Centerkommuner uden for Hoved- staden	155.911	143.248	154.068	141.022
Komm. med tidl. yderkommuner	147.900	138.014	145.192	136.952
Nuværende ud- kantskommuner	144.453	133.830	142.170	130.590

4 Konklusion

Denne rapport har haft til formål at vise, hvorledes det landdistriktsbegreb, der blev foreslået i en tidligere kontraktopgave (Søgaard 2008), kan operationaliseres med hensyn til landdistriktsbegrebet. Som understreget flere gange undervejs, kan det til nogle formål være hensigtsmæssigt at arbejde med andre definitioner og operationaliseringer. Fokus her har været på det mest generiske niveau – det, som f.eks. ligger til grund for opgørelser over urbaniseringsgraden.

Overvejelserne i denne rapport peger på, at det er mest hensigtsmæssigt at operationalisere størrelsesdimensionen ved bystørrelsen som den defineres af Danmarks Statistik. Hvor man i dag trækker grænsen ved 200 indbyggere, foreslås det at man fremover indfører en grænse ved 2.000.

Grænsedragningen er naturligvis i nogen grad arbitrær. Hensynet til international sammenlignelighed har imidlertid spillet en vis rolle. En næsten tilsvarende grænse praktiseres i dag i USA. Hertil kommer, at småbyerne og det åbne land med denne grænse vil definere ca. 27 % af befolkningen som rural. En tilsvarende procentdel afgrænser OECD's tæthedskriterium (31,2 %), når der tages udgangspunkt på sogneniveau.

Med kommunalreformen er såvel kommuner som regioner blevet mere heterogene end tidligere. Inspireret af OECD's tredeling søges denne heterogenitet opfanget ved at erstatte opdelingen i by- og landkommuner med en tredeling i by-, land- og heterogene kommuner. Ikke mindst i lyset af kommunernes større indflydelse på forvaltningen af landdistrikterne forekommer denne opdeling at være interessant. Det vil således være nærliggende at sammenligne udviklingen i landdistrikterne og forvaltningen af dem mellem disse kommunetyper.

Appendix 1 - Generelt om definitioner

En række principielle overvejelser om definitioner er gennemført i et tidligere arbejde (Søgaard, 2007), og diskussionen skal ikke gentages her. Der kan imidlertid være grund til kort at opridse centrale hovedpunkter.

- 1) *Der er ikke én universelt bedst definition af hvad et landdistrikt er.* Dette har to væsentlige implikationer:
 - a. De kvantitative og kvalitative kriterier, der opstilles, rummer uundgåeligt et subjektivt element. Dette gælder i sagens natur også de afgrænsninger, der foreslås her. Det er imidlertid muligt at opstille en række kriterier, for hvordan man bedst definerer et givet fænomen, jf. overvejelserne i det følgende.
 - b. Det kan i konkrete sammenhænge være hensigtsmæssigt at arbejde med definitioner, der inddrager eller udelukker specifikke (fx erhvervsstrukturelle, levevilkårsmæssige, naturgeografiske, etc.) forhold. Formålet her er at opstille en *generisk definition*, som vil være relevant i mange sammenhænge, og som samtidig kan danne grundlag for en videre opdeling i forskellige landdistriktstyper. Definitionen skal derfor ikke foregribe en videre typologisering.
- 2) *Definitioner bør være enkle og gennemskuelige.* Hverken læseren eller den, der anvender definitionen, bør på noget tidspunkt være i tvivl om, hvorfor et givet område falder inden for eller uden for definitionen. Meget komplekse definitioner som f.eks. definitioner baseret på multivariate analyser vil ikke opfylde dette krav. Sådanne definitioner kan umiddelbart give indtryk af at være meget præcise eller nuancerede, men rummer i hvert fald fire svagheder:
 - a. Udvalgelsen af de indgående variable vil således fortsat være subjektiv.
 - b. Nuanceringen er ikke fleksibel. Der vil stadig være behov for i konkrete sammenhænge at arbejde med mere skræddersyede definitioner.
 - c. En kontinuerlig opdatering forudsætter et omfattende dataarbejde
 - d. Man risikerer at løbe ind i tautologiproblemet (jf. det følgende).
- 3) *Definitioner bør ikke være 'tautologiske'.* Ønsker man at undersøge, om der er forskel på land og by, f.eks. mht. arbejdsløshed eller kriminalitet, bør ingen af disse forhold på forhånd indgå i definitionen af hvad et landdistrikt eller et byområde er, da man herved forlods vil have påvirket resultatet af undersøgelsen. Der

bør derfor skelnes skarpt mellem den mangfoldighed af karakteristika, som formodes at være typiske for landdistrikter, og de få karakteristika, som udvælges som definerende.

- 4) *Definitioner bør tage udgangspunkt i definerende karakteristika.* Det bør opleves som selvmodsigende at hævde, at et område, der ikke opfylder de nævnte kriterier, kan siges at være et landdistrikt. Det er eksempelvis ikke selvmodsigende at hævde, at et område præget af højt uddannede er et landdistrikt. Lav uddannelse er muligvis et typisk, men ikke et definerende træk ved landdistrikter, til trods for at uddannelsesniveaueet i landdistrikter generelt er lavere end i byerne.
- 5) *Sammenlignelighed i rum.* Der findes ikke i dag nogen fælles internationalt accepteret definition af, hvad et landdistrikt er. Dette kan skyldes forskelle i datagrundlag, i opfattelsen af hvilke forhold der bør lægges vægt på, og i graden af urbanisering. I en række sammenhænge vil det imidlertid være hensigtsmæssigt, at danske definitioner ligner gængse udenlandske definitioner. Derfor er der især hentet inspiration i OECD's definition, som formentlig er den mest udbredte internationalt.
- 6) *Sammenlignelighed over tid.* Enhver ny definition indebærer et databrud, hvilket vil vanskeliggøre sammenligninger over tid. Den hidtil mest anvendte danske definition har sin oprindelse i 1950'erne, hvor samfundets geografiske struktur var meget forskellig fra den nuværende.
- 7) *Holdbarhed.* Den hidtidige definitions lange levetid afspejler utvivlsomt, at der er stærke praktiske grunde til at videreføre en generisk definition, når den først er indført. På den baggrund forekommer det plausibelt, at også OECD's definition vil vise sig ganske sejlivet.
- 8) *Teoretisk perspektiv.* Mange definitioner bygger – implicit eller eksplicit – på en teoretisk eller intuitiv forståelse af hvad der defineres. Når vægten her lægges på befolkningstal og bosætningsmønster, så afspejler det ét blandt flere mulige valg. Man kunne alternativt have lagt vægt på landdistriktets eller byens økonomiske eller sociale funktioner, dvs. på de bagvedliggende sociale processer, som præger og påvirker bosætningsmønstret. Argumenterne ovenfor støtter imidlertid det éndimensionale perspektiv, der foreslås her. Det gælder ønsket om en generisk definition (jf. 1b), det gælder ønsket om enkelhed og gennemskuelighed, ønsket om at undgå den tautologiske faldgrube og mulighederne for at foretage sammenligninger i tid og rum.

Disse overvejelser taler stærkt for en løsning hvorefter 1) en ny generisk definition understøtter sammenlignelighed bagud ved at rumme et element, der svarer til den traditionelle definition af et landdistrikt og 2) muliggør international sammenligning – og sammenligninger fremadrettet – ved at lægge sig op ad OECD's definition. Som det vil fremgå i det følgende, er der imidlertid en meget betydelig forskel mellem den traditionelle danske definition og den, som anvendes hos OECD.

Appendix 2 - Oversigt over klassifikationen af kommuner i landkommuner, heterogene kommuner og bykommuner

Bykommuner	Heterogene kom.	Landkommuner
Albertslund	Allerød	Assens
Ballerup	Billund	Bornholm*
Brøndby	Brønderslev	Christiansø
Dragør	Egedal	Faaborg-Midtfyn
Fredensborg	Esbjerg	Gribskov
Fredericia	Fanø	Guldborgsund*
Frederiksberg	Favrskov	Hedensted
Furesø	Faxe	Jammerbugt
Gentofte	Frederikshavn*	Kalundborg
Gladsaxe	Frederikssund	Langeland*
Glostrup	Haderslev**	Lejre
Greve	Halsnæs	Lemvig* **
Helsingør	Herning	Lolland*
Herlev	Hillerød	Læsø*
Hvidovre	Hjørring*	Mariagerfjord
Høje-Taastrup	Holbæk	Morsø*
Hørsholm	Holstebro	Norddjurs*
Ishøj	Horsens	Nordfyns kommune
København	Ikast-Brande	Odsherred
Køge	Kerteminde	Rebild**
Lyngby-Taarbæk	Kolding	Ringkøbing-Skjern*
Odense	Middelfart	Samsø*
Rudersdal	Nyborg	Skive
Rødovre	Næstved	Stevns
Solrød	Odder	Struer
Tårnby	Randers	Syddjurs
Vallensbæk	Ringsted	Thisted*
Århus	Roskilde	Tønder*
	Silkeborg	Varde
	Skanderborg	Vejen**
	Slagelse	Vesthimmerland
	Sorø	Viborg
	Svendborg**	Vordingborg**
	Sønderborg*	Ærø*
	Vejle	Aabenraa*
	Aalborg	

* Nuværende status som udkantskommune (By- og Landskabsstyrelsens definition)

** Indeholder tidligere udkantskommuner (Fødevarerministeriets definition)

Litteratur

Christoffersen H (2003), *Det danske bymønster og landdistrikterne*. ISBN nr. 87-7509-713-3, AKF forlaget

Hess M (2004) 'Spatial' relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness. *Progress in Human Geography* 28(2): 165-186.

Johansen, P.H. og Nielsen, N.C. (2008), *Landdistrikters regionale afhængighed*. Upubliceret rapport til Velfærdsministeriet.

Jensen, P.S. (2009) En analyse af ledighedsudviklingen i udkantskommunerne. IFUL report 14/2009.

Johansen, P. and Nielsen, N.C. (2010), CLUes for Rural Sociology – Suggestion for Community Land Use perspectives as criteria for rural. Article under review (as of October 2009), *Sociologia Ruralis*.

Kirkeministeriet (2009), *Folkekirkens lokale økonomi - Betænkning 149* (findes på adressen:

<http://www.km.dk/fileadmin/share/lokaloekonomi/betaenkning1491.pdf>)

Kirkeministeriet (2009). *Opgaver i sogn, provsti og stift*. (jf. adressen: http://www.km.dk/fileadmin/share/Struktur/264769_indhold_net1.pdf)

Kjeldsen C (2004), *Modernitet, tid, rum og økologiske fødevarer-netværk*. Ph.D. afhandling, Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning. Aalborg Universitet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2007). *Landdistriktsredegørelse 2007*.

McCann P (2008), *Urban and Regional Economics*. Oxford: Oxford University Press.

Miljøministeriet (2006) *Landsplanredegørelse 2006*. Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår.

www.skovognatur.dk/Udgivelser/2006/Landsplanredegoerelse_2006.htm

Møller J. 2010.. In: Møller J, Lind Haase Svendsen G, editors. *Den blomstrende landsby - Ressourcer og udfordringer: Selskabet for Landdistrikts- og Regionalstudier (SeLaRS) Årsrapport 2009*. Syddansk Universitet. pp. 39-66.

OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*.

Søgaard V (2007), *Definition af et landdistrikt*.

Wirth L (1938), 'Urbanism as a Way of Life'. *The American Journal of Sociology* Vol. XLIV (1) pp 1-24.