

Placeringen af offentlige institutioner¹

Jørgen Goul Andersen, Professor, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, e-mail: goul@dps.aau.dk

Søren Frank Etzerodt, Forskningsassistent, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, e-mail: sfe@dps.aau.dk

Som sideeffekt af en række administrative reformer er der i de sidste 15 år sket en centralisering af en række offentlige institutioner og arbejdspladser. Men hvordan ser det ud over en længere periode og over en bredere front? Artiklen behandler daginstitution- og uddannelsesområdet til og med ungdomsuddannelser siden 1970. Når det gælder folkeskoler og erhvervsuddannelser, har der været tilbagegang i yder- og landkommunerne, og HTX er mindre geografisk spredt, end man kunne forvente. Til gengæld er der en langsigtet udligning, når det gælder daginstitutioner, gymnasier og HHX. De statsligt finansierede arbejdspladser er blevet koncentreret til de større byer de sidste 10 år – også mere end befolkningstallet kan tilsige. Dette mønster er ekstra udtalt for kvinder. Skævhederne er ikke store, men trækker i retning af at svække periferien finansielt og gøre yderområder mindre attraktive for bosætning, fordi arbejdsmarkedet for kvinder indsnævres.

Den usynlige erhvervs politik

Lokaliseringen af offentlige institutioner, herunder udflytning af statslige arbejdspladser, er blevet et hedt politisk emne. En række reformer, der blev gennemført i årene omkring kommunalreformen (strukturen reformen) i 2007, har været kritiseret for en skjult centralisering. Det har også været kritiseret, at den løbende udvikling flyttede cirka lige så mange offentlige jobs fra udkant til storby, som udflytning af statslige arbejdspladser flyttede den anden vej.

Men i hvor høj grad *er* der egentlig sket en centralisering? Med udgangspunkt i det sidste årti præsenterer denne artikel resultater fra en igangværende kortlægning af institutionsudviklingen over en længere periode (siden 1970), hvor vi her har udvalgt børnepassning, grundskole og ungdomsuddannelser. Dernæst behandles et andet politisk diskussionspunkt, nemlig fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser det sidste årti. Er de i stigende grad gået til Hovedstaden og de større byer?

Artiklens hovedsigte er en beskrivende analyse af den regionale ulighed i institutionsudviklingen. Men vi kan tage udgangspunkt i spørgsmålet: Er det overhovedet er et *problem*? Og *hvorfor* er det et problem? I den politiske debat står det sjældent klart. Når det gælder udflytning af statslige arbejdspladser, finder vi sjældent præcisering af *formålet* – hverken hos regering eller opposition. Regeringen har talt om »bedre balance« og om at bringe »staten tættere på borgerne« (Regeringen, 2015). Den sidste begrundelse er dog langt fra indlysende. Der ligger ingen decentralisering i at flytte en statslig styrelse til en ny adresse. Det bliver styrelsen ikke mindre statslig af – og borgernes indflydelse bliver hverken større eller mindre. Styrelsen kom-

mer fysisk tættere på nogle borgere, men længere væk fra andre.

Derfor indleder vi med en diskussion af, hvad der *kunne* være motiver til at interessere sig for lokaliseringen af offentlige institutioner. Efter en kort beskrivelse af institutionelle reformer følger så en analyse af udviklingen inden for daginstitutioner, grundskole og ungdomsuddannelser mv. Endelig ser vi på fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser i perioden 2008-2016.

Motiver til regional udligning mht. offentlige institutioner

Regional lighed eller udligning er plusord, og det er måske årsag til, at formålet sjældent præciseres i den politiske verden. Offentlige institutioners lokalisering rangerer dog heller ikke højt i litteraturen om regional dynamik. Typisk ses institutioner som den afhængige variabel. Groft sagt: Drivkraften er økonomisk vækst og arbejdspladser. Her har større byer fordele. Dernæst bosætter folk sig, hvor der er jobs. Og endelig tilpasser offentlige institutioner sig til folketallet.

Teorien om byernes fordele (economies of agglomeration) er ikke ubestridt, men det er sjældent, at offentlige (service-)institutioner bringes ind i diskussionen – typisk i forbindelse med måling af beskæftigelseseffekter af konkrete tiltag (Faggio og Overman, 2014; Jofre-Monseny, Silva og Vazquez-Grenno, 2016).

At offentlige institutioner må tilpasse sig folketallet, er ubestrideligt. Men måske er kausalretningen mellem vækst, bosætning og institutioner ikke *helt* så entydig. Måske kan institutionsudviklingen også påvirke bosætningen og endog den økonomiske vækst. I hvert fald kan der være mange – ret så forskellige – grunde til at have fokus på lokaliseringen af offentlige institutioner.

En første begrundelse er den *velfærdsmæssige*

– at borgere skal have nogenlunde lige adgang til serviceydelser, uanset hvor de bor. Det er et hensyn, der navnlig tilgodeses gennem den kommunale udligning (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018). Når vi kommer til 00'ernes reformer, har det til gengæld været diskuteret, om det indebærer velfærdstab, at der f.eks. er blevet længere til den nærmeste skole, og at politiet er længere væk. Mange borgere oplever lukning af den lokale skole som et velfærdstab (som kan veje tungere end kvalitetsløftet ved at samle elever i større skoler).

Når det gælder uddannelsesinstitutioner, kan man dog også have fokus på *lige muligheder* og på *udnyttelse af de menneskelige ressourcer*. Hvis nogle afskæres fra uddannelse pga. afstanden, kan det ses både som et socialt problem og som dårlig udnyttelse af human kapital. Undersøgelser tyder dog på, at problemet ikke er alarmerende (Sørensen og Høst, 2015; Det Økonomiske Råd, 2015; Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2017).

Den tredje begrundelse – og her antastes antagelsen om, at institutioner alene er afhængig variabel – er, at offentlige *institutioner kan påvirke bosætningen*. Det gælder især »borgernær offentlig service« så som daginstitutioner og skoler. Nogle områder lider under faldende befolkningstal. Unge flytter efter uddannelse (Skifter Andersen, 2016, 2017), og for få flytter den anden vej. Specielt for børnefamilier må man forestille sig, at offentlig service vejer tungt. Men institutioner kan også påvirke bosætningen ad anden vej, nemlig via jobmuligheder. Flere kvinder end mænd er ansat i den offentlige sektor, og kvinder pendler gennemsnitligt kortere (Deding m.fl., 2006; Deding og Filges, 2010). Derfor er det en nærliggende hypotese, at mange familier prioriterer at bo tæt på kvindens arbejdsplads. Det kræver et bredt udvalg af jobmuligheder for kvinder inden for en rimelig radius – og det vil ofte være jobs inden for offentlig service (jf. Nielsen og Faber, 2016).

For det fjerde kan offentlige institutioner have betydning for *økonomisk vækst*. Her er det især bidraget til videnskylnger, der må tælle. OECD (2014) beskriver regionale klynger i Holland opstået ved samspil mellem offentlige institutioner og private virksomheder – primært universiteter, men også institutioner med myndighedsudøvende karakter. Det er dog mindre relevant for de institutioner, artiklen her behandler, og vi kan heller ikke forfølge et femte vigtigt perspektiv, nemlig samspillet med *civilsamfundet* og med lokalområdets identitet og sammenhold.

Endelig er der det *økonomiske kasseperspektiv*: Hvordan fordeles de jobs, der finansieres via landsdækkende skatter? Her bør diskussionen ikke længere dreje sig om de *statslige* arbejdspladser. Siden 2007 er regionerne uden beskatningsret, og derfor er det placeringen af statslige og *regionale* arbejdspladser, der er afgørende.

Bosætning er det vigtigste underliggende perspektiv i artiklens første dele, mens sidste del også baserer sig på det økonomiske kasseperspektiv. Når emnet er kommet så højt på den politiske dagsorden, skyldes det de sidste 10-15 års reformer og erfaringer

med den regionale institutionsudvikling. I det lange perspektiv og over en bredere front er forventningen dog, at der ikke kun er tale om en nedgangshistorie for yderområderne. Tidligere – og på nogle områder måske endnu i dag – kan der også være tale om, at velfærden bringes ud i alle dele af landet.

Men først præsenteres en kort oversigt over nogle af de reformer siden 2005, der har sat dagsordenen, og dernæst den tilgrundliggende inddeling af kommunerne.

De store reformer af institutionerne

De sidste 10-15 år har budt på store ændringer i den offentlige sektor. De fleste betød en centralisering. Ved retskredsreformen, der trådte i kraft 1.1.2007, blev 82 byretter erstattet af 24 retskredse. Samtidig blev 54 politikredse sammenlagt til 12, og de fleste landbetjente forsvandt (Information, 30.12.2017), jf. Tabel 1.

Den anden store ændring var sygehusene, der blev samlet i færre enheder. Nogle mindre sygehuse er dog fortsat med færre funktioner og underlagt andre enheder. Regner man dem med, er antallet faldet fra 80 til 54.² Sygehuse-reformen forekommer velbegrunderet i kvali-

Tabel 1: Reforme af den offentlige sektor. Antal institutioner 2007 og 2017

Institution	2007	2017	Ændring
Retskredse	82	24	-58
Politikredse	54	12	-42
Landbetjente	140	20	-120
Sygehuse	80	54	-26
Kaserner	18	16	-2
Pædagoguddannelser	36	23	-13
Læreruddannelser	19	18	-1
Socialrådgiveruddannelser	6	12	6
Sygeplejerskeuddannelser	22	22	0
Skoler (komm., fri- og private)	2081	1827	-254

Kilder: www.domstol.dk/om/reform/retskredsreform/Pages/default.aspx; www.politi.dk/da/aktuelt/nyheder/2006/reform_020606.htm; <https://uvm.dk/statistik/grundskolen/personale-og-skoler/antal-grundskoler>. For sygehuse, kaserner og de mellemlange uddannelser: Mandag Morgen 2018 no. 5.

tetshensyn, men en sideeffekt var, at der forsvandt senge- og ikke mindst arbejdspladser i en række kommuner.

De fleste mellemlange uddannelser er samlet i regionale colleges. Men totalt set er antallet af steder næsten uændret – der er forsvundet lidt flere pædagoguddannelser, end der er kommet socialrådgiveruddannelser højskoler til (den store bølge af seminarielukninger fandt sted tidligere).

Endelig er der strukturreformen i 2007, hvor kommunernes antal blev reduceret fra 271 til 98.³ Samtidig er der sket en reduktion af antallet af folkeskoler – men ikke uforholdsmæssigt i de sammenbragte kommuner, så man kan ikke umiddelbart tale om en direkte *effekt* af reformen (Houlberg, 2016).

Ud over at en række tidligere »hovedstæder« mistede arbejdspladser, blev det i forlængelse af kommunalreformen vedtaget at samle skatteforvaltningen under staten og reducere antallet af skattekontorer fra knap 90 (nogle kommuner havde samarbejde) til 30 skattecentre; i 2014 blev det vedtaget at reducere til 20 skattecentre i 2020, men i 2017 blev måltallet ændret til 26 i 2021 (www.skm.dk/media/1474693/en-skatteforvaltning-i-hele-danmark.pdf).

Regional opdeling og kilder

Til regional opdeling bruger vi inddelingen af kommuner efter landdistriktsindekset, der kom til verden i 2007 (Kristensen, Kjeldsen og Dalgaard, 2007).⁴ Her skelnes der mellem:

- Bykommuner (i alt 35)
- Mellekommuner (i alt 17)
- Landkommuner (i alt 30)
- Yderkommuner (i alt 16)

Kategorien »Landkommuner« er dog meget heterogen. Den tæller fire kommuner med store byer, der i 2007 opslugte så meget af oplandet, at de er klassificeret som landkom-

muner (Esbjerg, Randers og Herning er i top-11 efter størrelse; Viborg er nummer 12, men regionshovedstad). Af mangel på bedre kan vi kalde dem metropol-landkommuner.

Vi får således en opdeling i:

- Landkommuner I: »Metropol«-landkommuner (4)
- Landkommuner II: Alle andre landkommuner (26)

Kategorien »bykommuner« omfatter især kommuner omkring København (30 af 35) – fra Helsingør til Køge, og fra København til Lejre.⁵ Hertil kommer de tre største provinskommuner (Aarhus, Aalborg, Odense) samt Skanderborg og Kolding. »Yderkommuner« omfatter for det første en række øer, dernæst limfjordskommunerne (Lemvig, Struer, Thisted, Morsø, Skive og Vesthimmerland), og endelig Norddjurs (med Grenå), Ringkøbing-Skjern, Varde, Tønder og Lolland, jf. bilag 1.

Kortlægningen af daginstitutioner, grundskoler og erhvervsskoler er foregået ud fra Mostrups kommunale håndbøger fra 1970 til 2013 – hvor vi har sammenlagt kommunerne før 2007 til de nuværende 98 kommuner (bilag 2). For grundskoler og erhvervsskoler er der tjekket med institutionsregisteret i STIL (Styrelsen for It og Læring) samt med de enkelte skolars hjemmesider mv. For gymnasier og seminarier er brugt officielle lister over nuværende institutioner, sammenholdt med institutionsregistre, institutions-hjemmesider og bred søgning på nettet.

Daginstitutioner

Daginstitutioner startede primært i de store byer, hvorfra de gradvist er vokset ud i hele landet. Dette er altså et område, hvor man kan forvente, at der er sket en langsigtet regional udligning, modsat folkeskoleområdet nedenfor.

Ud fra Mostrups kommunale håndbøger er

der kodet fire hovedtyper: kommunale børnehaver (inkl. selvejende inst.), vuggestuer, integrerede institutioner og private børnehaver. Dagplejeadsler måtte der ses bort fra, da oplysningerne forekommer usikre. Analyseheden i det følgende er institutioner – der er ikke oplyst institutionsstørrelse (der nok er øget i perioden).

Som det fremgår af Tabel 2, har der været en voldsom ekspansion: Fra i alt 1324 institutioner i 1970 til 4147 i 2013. Særligt i 1970'erne gik det hurtigt – antallet blev mere end fordoblet fra 1970 til 1980. Det samlede antal toppede dog i 2000 med et efterfølgende fald på ca. 550 institutioner frem til 2013 – særligt fra 2009 til 2013 gik det nedad. Tallene er

Tabel 2: Institutionsudvikling på daginstitutionsområdet, 1970-2013. Antal institutioner

		1970	1980	1990	2000	2005	2009	2013	1970- 2013	Stign. i pct.
By- kommuner	Komm. børnehaver	621	1419	1171	1293	1125	1059	886	265	
	Integrerede inst.	0	151	336	819	887	937	938	938	
	Vuggestuer	150	420	558	432	367	325	286	136	
	Private børnehaver	0	0	0	10	10	25	41	41	
	I alt	771	1990	2065	2554	2389	2346	2151	1380	179
Mellem- komm.	Komm. Børnehaver	132	275	276	421	399	388	294	162	
	Integrerede inst.	0	37	135	177	185	223	205	205	
	Vuggestuer	30	58	62	60	45	37	55	25	
	Private børnehaver	0	0	0	3	5	6	7	7	
	I alt	162	370	473	661	634	654	561	399	246
Metro- landkomm.	Komm. Børnehaver	76	125	135	196	182	173	172	96	
	Integrerede inst.	0	6	63	16	68	86	99	99	
	Vuggestuer	20	38	39	31	20	17	17	-3	
	Private børnehaver	0	0	0	4	6	7	10	10	
	I alt	96	169	237	247	276	283	298	202	210
Land- kommuner	Komm. børnehaver	193	400	398	638	661	657	608	415	
	Integrerede inst.	0	37	161	211	181	204	125	125	
	Vuggestuer	21	30	29	27	20	28	24	3	
	Private børnehaver	0	0	0	22	18	20	41	41	
	I alt	214	467	588	898	880	909	798	584	273
Yder- kommuner	Komm. børnehaver	76	147	150	262	285	267	209	133	
	Integrerede inst.	0	25	76	61	64	68	88	88	
	Vuggestuer	5	14	11	7	7	15	8	3	
	Private børnehaver	0	0	0	15	19	20	34	34	
	I alt	81	186	237	345	375	370	339	258	319
I alt	Hele landet	1324	3182	3600	4705	4554	4562	4147	2823	213
Pct. i by- og mellemkommuner		70.5	74.2	70.5	68.3	66.4	65.8	65.4		
Pct. i land- og yderkommuner		22.3	20.5	22.9	26.4	27.6	28.0	27.4		

Kilde: Etzerodt og Goul Andersen (2018). Landsbyordning/børneunivers talt som både skole og daginst.

inklusive private børnehaver, som har været i vækst siden loven om oprettelse af private daginstitutioner i 2005.

Tallene bekræfter formodningen om, at der er sket en regional udfligning. Væksten har været størst i yderkommuner (319 pct.), efterfulgt af landkommuner – og mindst i bykommunerne (179 pct.). Udfligningen tog dog først fart efter 1980. Som det fremgår af tabellens nederste rækker, blev institutionerne endnu mere koncentreret til by- og mellemkommuner i 1970'erne: Tre ud af fire institutioner lå i 1980 i disse kommuner. Men derefter gik det den modsatte vej, og i 2013 var det kun to ud af tre (65.4 pct.). Land- og yderkommunernes andel af institutionerne steg fra 20.5 pct. i 1980 til 27.4 pct. i 2013.

Der må tages det forbehold, at institutionsstørrelsen kan være steget mest i byerne, og at der kan være sket en forskydning fra dagpleje til daginstitutioner i land- og yderkommunerne. Men selvom nogle landkommuner af egen drift var tidligt ude med daginstitutioner i konkurrencen om tilflyttere, er det nok også den landsdækkende pasningsgaranti fra 2000, som har bidraget til udfligningen.

Grundskolen

Mens daginstitutionerne viser vækst og regional udfligning, forholder det sig modsat for skolen. Nogle opgørelser af skolelukninger kan dog være overdrevne, hvis man regner i juridiske enheder. I det sidste årti er der oprettet mange distriktsskoler med afdelinger på flere matrikler. Eksempelvis var der i 2018 kun to skoler i Lolland Kommune. Men det dækker over 11 matrikler, hvor der fortsat er skoler, blot uden selvstændig ledelse. Det kan opleves som et styrestab, men ud fra perspektivet her må afstanden være vigtigst – og her er billedet knapt så gret.

Oversigten nedenfor omfatter kun to hovedtyper: Kommunale folkeskoler samt privat- og friskoler. Efterskoler og 10.klasses tilbud,

specialskoler og dagbehandlingstilbud er ikke medtaget. Som det fremgår af tabel 3, faldt antallet af kommunale folkeskoler med 29 pct. fra 1970 til 2013. Faldet har været mærkbart i hele perioden, bortset fra 2000-2005, til gengæld accelererede det under krisen.

Tilbagegangen er ulige fordelt. Bykommunerne har haft en lille fremgang. I mellemkommunerne er der forsvundet 29 pct. af kommuneskolerne, i landkommunerne 40 pct., og i yderkommunerne har næsten hver anden skole måttet lade livet (47 pct.). Når man ser på det *samlede* antal skoler, er faldet dog mere beskedent, og yderkommunerne har faktisk lidt mindre tilbagegang end landkommunerne og metro-landkommunerne. Forklaringen er, at yderkommunerne har haft en ekstra stor tilvækst i antallet af fri-/privatskoler. Hertil kommer i øvrigt en ekstra tilvækst af efterskoler.

Overraskende nok ser det dog ud til, at fri- og privatskoler har haft det svært i yderområderne under krisen. Kun bykommunerne har klart flere fri-/privatskoler i 2018 end i 2005, men land- og yderkommunerne har *ikke* samlet nettotilvækst. Nok er der opstået nye friskoler efter skolelukninger, men befolkningstilbagegang og krise har også sendt mange privat-/friskoler i graven.

I hvert fald er der blevet markant færre skoler i land- og yderkommunerne fra 2005 til 2018 – hver fjerde kommuneskole blev nedlagt i denne 13 års periode. Og set over hele perioden 1970-2018 er yder- og landkommunernes andel af de kommunale folkeskoler faldet fra 49 pct. til 38 pct. Udviklingen 2005-2018 er mere dramatisk end i 1970'erne, hvor der forsvandt 11 pct. af folkeskolerne i land- og yderkommunerne, men der er dog den nuance, at land- og yderkommunernes *andel* af landets folkeskoler faldt lige så kraftigt dengang, fordi der samtidig var stor tilvækst i bykommunerne.

Tabel 3: Institutionsudvikling på skoleområdet, 1970-2018. Antal institutioner

		1970	1980	1990	2000	2005	2009	2013	2018	1970-2018	Stign. i pct.
By-kommuner	Komm. folkeskole	537	609	563	528	525	536	513	505	-32	-6,0
	Fri/privatskole	83	116	139	159	165	170	174	176	+93	
	I alt	620	725	702	687	690	706	687	681	+61	+9,8
Mellem-komm.	Komm. folkeskole	309	306	295	271	263	264	232	225	-84	-27,2
	Fri/privatskole	38	39	56	57	65	66	59	66	+28	
	I alt	347	345	351	328	328	330	291	291	-56	-16,1
Metro-landkomm.	Komm. folkeskole	167	160	149	138	130	121	115	107	-60	-35,9
	Fri/privatskole	19	17	25	24	29	28	28	29	+10	
	I alt	186	177	174	162	159	149	143	136	-50	-26,9
Land-kommuner	Komm. folkeskole	622	576	534	499	475	449	369	341	-281	-45,2
	Fri/privatskole	69	80	105	113	131	135	121	126	+57	
	I alt	691	656	639	612	606	584	490	467	-224	-32,4
Yder-kommuner	Komm. folkeskole	370	310	295	259	243	228	183	167	-203	-54,9
	Fri/privatskole	17	37	50	57	67	70	68	73	+56	
	I alt	387	347	345	316	310	298	251	240	-147	-38,0
Hele landet	Komm. folkeskole	2005	1961	1836	1695	1636	1598	1412	1345	-660	-32,9
	Fri/privatskole	226	289	375	410	457	469	450	470	+244	
	I alt	2231	2250	2211	2105	2093	2067	1862	1815	-416	-18,7
Andel af skoler i yder- og landkomm.		48,3	44,6	44,5	44,1	43,8	42,7	39,8	39,0		
Andel af komm. folkeskoler i yder- og landk.		49,5	45,2	45,2	46,8	42,4	42,4	39,1	37,8		

Kilde: Som Tabel 2. For 2018 er datagrundlaget endvidere registeroplysninger + kommunernes og de enkelte skolers hjemmesider. Da Mostrup systematisk undervurderer antallet af fri-/privatskoler med ca. 10 pct. (de er registreret som folkeskoler), har vi benyttet *forskellene* mellem de register- og hjemmesidebaserede oplysninger 2013-2018 og tillagt dem til Mostrup-tallene for 2013. Derved bliver dataserien konsistent mht. at belyse udviklingen over tid.

Ungdomsuddannelser

For ungdomsuddannelserne – gymnasie- og erhvervsuddannelserne – er billedet blandet. Gymnasieuddannelserne er i langsigtet vækst og har bredt sig fra by til land. For at få hele udviklingen med, og fordi data er tilgængelige, tager vi her nogle blik til tiden før 1970. For erhvervsskolerne har vi til gengæld kun data efter 1990. Her er der stagnation/tilba-

gegang, og her er der tilbagegang i yderområderne.

Gymnasier

Ikke overraskende var de allerfleste gymnasier før 1930 koncentreret til bykommunerne – Hovedstadsområdet og de tre største provinsbyer, jf. tabel 4 (det ville være endnu mere udtalt, hvis vi regnede private gymnasier med). Bykommunerne tegnede sig for 60

pct. af gymnasierne frem til 1930. Men der fandtes dog katedralskoler uden for de største byer, og allerede fra 1920 starter en udbygning i flere yderkommuner – f.eks. får Tarm, Nakskov, Maribo og Struer gymnasier inden 2. verdenskrig, og Morsø og Thisted følger hurtigt efter. Tønder, Aabenraa og Sønderborg blev allerede i 1920 begunstiget med statsskoler for at fordanske det genforenede Nordslesvig. Allerede i 1950 var bykommunernes andel reduceret til 50 pct. (mod 46 pct.

i 2018). Land- og yderkommunernes andel var vokset fra 18 pct. i 1910 til 29 pct. i 1950. I 2018 var andelen 33 pct.

Det er overraskende, at tallene ikke er mere forskellige for 1950 og 2018. Er der næsten ikke sket noget siden 1950? Svaret er, at tallene skjuler sammenlægninger og nedlæggelser, omdannelser fra privat til offentligt gymnasium mv. Hvis vi ser på nyoprettede gymnasier, jf. Tabel 5, ses der en klar spred-

Tabel 4: Fordeling af offentlige gymnasier (STX) og HF på kommunetype 1910-2018

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2018
1. Bykommuner	23	28	29	29	29	35	47	61	62	59
2. Mellemkommuner	5	5	6	6	7	8	8	14	16	17
3. Metro-landkomm.	4	4	5	5	5	5	6	10	10	10
4. Landkommuner	6	7	7	7	9	11	14	24	26	28
5. Yderkommuner	1	3	4	6	8	9	12	14	14	14
I alt off. gym.	39	47	51	53	58	68	87	123	128	128
% Bykomm. af off.	59	60	57	55	50	51	54	50	48	46
% Land-/yderkomm.	18	21	22	25	29	29	30	31	31	33
X. Private gym.	8	10	11	13	14	15	18	18	19	24

Anm. Regnet som både STX og HHX/HTX i tilfælde af fusion. Opgjort efter matrikel – fx er Midtsjællands Gymnasium regnet som to enheder (MSG Ringsted og MSG Haslev). Selvstændige HF institutioner uden for gymnasier er som udgangspunkt medregnet. VUC o.l. er ikke medregnet.

Kilde: Goul Andersen (2018), Gymnasier i Danmark. Regionalt fordelt. Notat, Redy.

Tabel 5: Fordeling af nyoprettede offentlige gymnasier på kommunetype

	1950'erne	1960'erne	1970'erne	1980'erne	1990-2018
1. Bykommuner	6	12	15	3	3
2. Mellemkommuner	0	0	2	4	1
3. Metro-landkommuner	0	1	2	2	0
4. Landkommuner	2	3	10	2	0
5. Yderkommuner	0	3	3	0	0
I alt off. gym.	8	19	32	11	4
% Bykomm. af off.	75	63	47	27	75
% Land-/yderkomm.	25	32	41	18	0
X. Private gym.	2	2	4	1	10

Anm. Alene nyoprettede gymnasier. Ikke sammenlagte, eller private, der overgår til off.drift.

Kilde: Som Tabel 4.

ning i 1960'erne og 1970'erne med en særlig høj andel i land- og yderkommunerne. Siden 1990 er der kun oprettet få offentlige gymnasier – til gengæld er der siden 2000 oprettet flere private gymnasier end i de forudgående 50 år.

HHX og HTX

For højere handelseksamen (HHX) og højere teknisk eksamen (HTX) kan der ikke udarbejdes en tilsvarende statistik. Handelsgymnasiet fik først formel anerkendelse i 1920 og fandtes endnu i 1950'erne kun fem steder i landet (Uddannelsesstyrelsen, 2003). Men i 1974 var antallet vokset til 18, og selvom de fleste elever var i storbyerne, var institutionerne allerede spredt godt ud over landet (Bet.717,1974: 7). Allerede i 1980'erne blev HTX tilbudt ved alle landets handelsskoler, tæt på de 57 uddannelsessteder i dag. Heraf ligger de 14 i bykommuner, 9 i mellemkommuner, 4 i metropol-landkommuner, 18 i landkommuner og 12 i yderkommuner. Godt halvdelen af institutionerne ligger således i land- og yderkommuner.

HTX startede i 1982 som overbygning til EFG og fik først i 1994 status som gymnasial uddannelse. I 2018 udbydes uddannelsen 51 steder. Heraf ligger 19 i bykommuner, 9 i mellemkommuner, men kun 11 i landkommuner og 8 i yderkommuner. Her er det altså by- og mellemkommunerne, der tegner sig for pænt over halvdelen – en højere andel end på alment gymnasium.⁶ Derfor har der også

været set på, hvor transporttiden var kritisk (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2017).

Erhvervsskoler

Endelig er der erhvervsskoleområdet. Momentum (2016) har, ud fra Danmarks Statistisk uddannelsesregister, gennemført en detaljeret opgørelse af igangsatte uddannelsesforløb fra 1980-2014 – med data for udviklingen i EUD-uddannelsesretninger på kommunetypen fra 1993-2014. Disse tal fremgår af Tabel 6. Som det fremgår af tabellen, er den geografiske fordeling af EUD-uddannelsesretninger bemærkelsesværdig. Bykommuner (+13 pct.) og Aarhus, Aalborg & Odense (+9 pct.) har som de eneste kommunetypen oplevet en fremgang i EUD-uddannelsesretninger fra 1993-2014. Yderkommuner, landkommuner og København by og omegn har oplevet et markant fald på henholdsvis 25 pct., 19 pct. og 21 pct. fra 1993-2014. Mellemkommuner er mindre hårdt ramt over perioden, men har stadig oplevet et fald på 7 pct. Der er således bykommunerne – særligt dem der er placeret vest for Københavnsområdet, der har oplevet den største fremgang, mens særligt yderkommuner, landkommuner og Københavnsområdet har oplevet et markant fald i EUD-uddannelsesretninger.

Alt i alt er almene gymnasier og handelsgymnasier blevet mere spredt til hele landet, og det er i 1960'erne og 1970'erne, vi ser den stærkeste spredning. For gymnasiernes ved-

Tabel 6. Gns. antal EUD-uddannelsesretninger i 1993 og 2014, fordelt på kommunetype

	1993	2014	Ændring i pct.
København by og omegn	5,8	4,6	-21
Aarhus, Aalborg, Odense	36,7	40	9
Bykommuner	4,7	5,3	13
Mellemkommuner	8,7	8,1	-7
Landkommuner	8,5	6,9	-19
Yderkommuner	5,6	4,2	-25

Kilde: Momentum (2016), Den geografiske placering af uddannelsesudbuddet. KL, Analysenotat 8. marts.

kommende ligger det i forlængelse af en udvikling, der startede allerede omkring 1920. Den geografiske spredning af handelsgymnasierne er i dag større end for almene gymnasier, hvorimod HTX er mere regionalt skævt fordelt. Erhvervsskolerne er der mange af, og det begrænser problemet, men til gengæld finder vi her ligesom for folkeskolerne en tendens til svækkelse i land- og yderkommunerne.

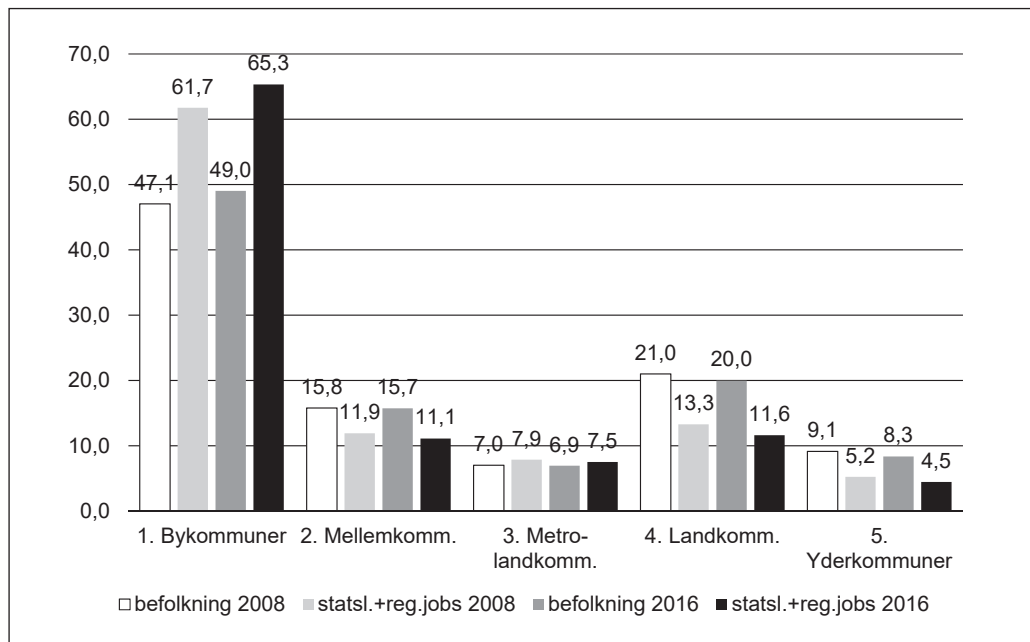
Tilgængeligheden af dag- og uddannelsesinstitutioner for børn og unge er vigtig, set ud fra et velfærdsperspektiv, men kan også være det ud fra et bosætningsperspektiv. Uden tvivl er det skolerne, der vejer tungest, men også ungdomsuddannelserne trækker – trods en langsigtet regional spredning for STX og HHX – alt andet lige i negativ retning for

mange områder i land- og yderkommunerne. Når det gælder skoler og erhvervsskoler, har yderområderne mistet attraktionskraft. Hertil kommer, at denne udvikling sammen med navnlig reformerne på sundhedsområdet har trukket jobmulighederne længere væk, i særdeleshed for kvinderne. Vi skal i det følgende se på et enkelt aspekt heraf, nemlig fordelingen af statslige og amtslige arbejdspladser, men i første omgang ud fra et kassetænkningsspektiv.

Statslige og amtslige arbejdspladser 2008-2016

Når land- og yderkommunerne har følt sig forfordelt mht. placeringen af statslige arbejdspladser, er det ikke helt uden grund. Ud fra et kassetænkningsspektiv – der nok har været det politisk dominerende – er spørgs-

Figur 1: Befolkningsandel og andel af statslige/regionale jobs. Ultimo Nov. 2008 og 2016. Pct.



Anm. Befolkningstal er opgjort pr. 1. jan. det følgende år, altså ca. en måned efter RAS-tællingen, kilde: www.statistikbanken.dk, tabel RAS305.

målet, hvor de statsligt finansierede arbejdspladser befinder sig. Som omtalt er den relevante kalkule dog ikke i dag, hvor de *statslige* arbejdspladser er placeret, men derimod hvor de *statslige og regionale* arbejdspladser er placeret, for finansieringen er den samme. Statsligt finansierede arbejdspladser giver et økonomisk input til kommunen udefra.

Fordelingen kan afdækkes ud fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). Vi skelner i det følgende ikke mellem deltids- og fuldtidsbeskæftigede. Som det fremgår af Figur 1, rummede bykommunerne i 2008 47 pct. af den danske befolkning, men 62 pct. af de statslige og regionale jobs var placeret i denne kommunetype. I 2016 var befolkningsandelen vokset til 49 pct., men nu lagde bykommunerne hjemsted til 65 pct. af de statslige/regionale arbejdspladser. Altså gik knap 2/3 af jobbene til kommuner, der rummer knap halvdelen af befolkningen.

I den modsatte ende ses land- og yderkommunerne. De talte tilsammen 30,1 pct. af befolkningen i 2008, men kun 18,5 pct. af de statslige/regionale arbejdspladser havde hjemme dér. I 2016 var befolkningsandelen faldet til 28,1 pct., men andelen af arbejdspladser var faldet til 16,1 pct.

De fire »landkommune-metropoler« har en svag overforsyning med statslige og regio-

nale jobs, mens mellemkommunerne er underforsynede, både i 2008 og 2016.

Hvordan er det så gået med tilvækst af eller tilbagegang i statslige og regionale jobs i perioden? Det er vist i Tabel 7, første spalte. For hele landet har der været en vækst i statslige/regionale jobs på 3,9 pct., men tilvæksten er skævt fordelt. Bykommunerne har haft en vækst på 10,2 pct. I den modsatte ende finder vi yderkommunerne, hvor antallet af jobs er gået 11,3 pct. tilbage. Ret meget bedre står det ikke til for de 30 (»ægte«) landkommuner, hvor tilbagegangen er 8,8 pct.

Nu skal disse tal dog tages med et gran salt. Ud fra tankegangen om, at institutionsudviklingen følger befolkningsudviklingen, må man indvende, at folketallet er gået tilbage i yderkommunerne og frem i bykommunerne. Afspejler tallene ikke blot befolkningsudviklingen?

Svaret er: Ikke helt. Som det fremgår af anden spalte i tabel 7, har der ganske vist været en kraftig befolkningstilvækst i bykommunerne, mens det er gået tilbage for yderkommunerne. Men fremgangen i jobs for bykommunerne er større end befolkningsfremgangen. Og tilbagegangen for yderkommunerne er markant større end befolkningstilbagegangen på 4,7 pct. Afvigelsen er lige så stor for landkommunerne, hvor jobtabet er 8,8 pct., mens befolkningen er stagneret (minus 0,9 pct.).

Tabel 7: Ændring i antal statslige og regionale jobs, samt i folketal, 2008-2016. Pct.

	Statslige/regionale jobs	Befolkning
1. Bykommuner (35)	+10.2	+8.7
2. Mellemkommuner (17)	- 2.8	+4.0
3. Metropol-landkommuner (4)	- 0.4	+3.1
4. Landkommuner (30)	- 8.8	-0.9
5. Yderkommuner (16)	-11.3	-4.7
Hele landet	+3.9	+4.3

Kilde: Som Figur 1.

Også mellemkommunerne og de fire store landkommuner ligger under »fair share«. Det bemærkes, at væksten i statslige/regionale jobs for hele landet er lidt under befolknings-tilvæksten, hvilket afspejler den markante opbremsning i den offentlige sektor siden 2010 (Goul Andersen, 2018).

Alt i alt har bykommunerne »tjent« på udviklingen – de andre har »tabt«, især land- og yderkommunerne. Det er mindre markant, end tallene umiddelbart antyder, fordi det også må ses i lyset af befolkningsudviklingen. Men befolkningsudviklingen forklarer ikke det hele.

Hertil kommer, at man ikke uden videre kan se den tilbagegang, der følger befolkningsudviklingen, som slet og ret tilpasning. Årsagsforholdet kan problematiseres. Kan det også være tilbagegangen i statslige/regionale jobs, der kan forklarer en del af stagnationen/tilbagegangen i folketallet? Det kan ikke helt udelukkes. Som nævnt indledningsvist er der andre perspektiver på de statslige/regionale jobs end ren kassetænkning. Statslige/regionale jobs kan også påvirke bosætningen. Der er som nævnt grund til at formode, at specielt arbejdsmarkedet for kvinder er relevant her: Der kan være et betydeligt arbejdsmarked for faglærte og ufaglærte jobs for mænd, men deres ægtefæller vil ofte have andre typer af jobs, og da kvinder pendler mindre end

mænd, kan både borgernær service og attraktive arbejdspladser for kvinder have betydning for bosætningen.

Derfor er det kritisk, hvis det specielt er udviklingen i offentlige jobs for kvinder, der er til ugunst for land- og yderkommuner. Og svaret er, at det netop er tilfældet – i hvert fald for yderkommunerne, jf. Tabel 8. Tendensen er den samme som ovenfor, men for yderkommunerne er det hele 14 pct. af de statslige/regionale jobs, der er forsvundet i perioden 2008-2016.

Uddybning af forskelle, men også områder med udligning

Tallene i denne artikel er et første skridt mod en systematisk (og upartisk) kortlægning af, hvordan udviklingen har været. Selv om opgørelsen er punktvis og summarisk, giver den alligevel lidt mere fast grund under fødderne i diskussionen om den regionale ulighed i Danmark.

Det går i flere retninger. Én langtidstendens er gået i retning af større regional udligning: Både når det gælder daginstitutioner og gymnasier, herunder HHX, kan man tale om, at den moderne velfærdsstat er nået længere ud i land- og yderkommunerne. Udviklingen for gymnasierne har ikke udlignet de regionale *forskelle* i gymnasiefrekvenser, men i hele

Tabel 8: Ændring i antal statslige og regionale jobs for kvinder, samt i folketal, 2008-2016. Pct.

	Statslige/regionale jobs	Befolkning
1. Bykommuner (35)	+11.4	+8.7
2. Mellemkommuner (17)	- 0.6	+4.0
3. Metropol-landkommuner (4)	+1.3	+3.1
4. Landkommuner (30)	-6.9	-0.9
5. Yderkommuner (16)	-13.9	-4.7
Hele landet	+5.6	+4.3

Kilde: Som Figur 1.

perioden fra 1920'erne til 1990 er der sket en spredning af gymnasierne. I hele perioden fra 1970 til 2010 er der sket en udbygning af daginstitutioner, men *udligningen* er først sat ind fra 1980, og den er fortsat indtil nu.

På nogle områder kan man imidlertid tale om uddybning af de regionale forskelle. Det gælder ikke overraskende på skoleområdet, hvor nedlæggelsen af folkeskoler er markant i land- og yderkommuner. Navnlig yderkommunerne har – set over en lang periode – kompenseret via oprettelse af privat- eller friskoler, hvilket har gjort den samlede tilbagegang mindre. Efterskoler er ikke en direkte ækvivalent, men trækker i samme retning, da en stor andel af de efterskoler, der er oprettet, ligger i land- og yderkommuner. Til gengæld har privat- og friskoler dog langt fra kunnet kompensere for bølgen af skolenedlæggelser i det sidste årti.

Lige så slående – og mindre velkendt – er udviklingen for erhvervsskolerne. Her er der siden 1990 sket en centralisering, med tilvækst i bykommunerne og tilbagegang i land- og yderkommunerne.

Endelig er der spørgsmålet om fordelingen af statsligt finansierede arbejdspladser. Her skal man naturligvis tage højde for, at befolkningen er gået frem i bykommunerne. Men det kan ikke forklare hele udviklingen fra 2008 til 2016: Antallet af jobs i bykommunerne er steget mere, end befolkningsudviklingen kunne tilsige, og det er gået mere tilbage i yder- og landkommunerne. Set ud fra bosætningsperspektiv er det bemærkelsesværdigt, at denne udvikling er særlig markant for kvinderne. Og endelig skal hele diskussionen ses i lyset af, at yder- og landkommuner i udgangspunktet har væsentligt færre statsligt finansierede arbejdspladser, end befolkningsandelen kunne tilsige. De kan med nogen ret hævde, at de er med til at finansiere jobs, som placeres i de større byer – og at denne skævhed er uddybet.

Noter

1. En stor tak til Anne Haurtiz Troelsen for en utrættelig indsats med at omsætte de mange tykke bind til data. Også tak til Morten Lassen for gode råd og kommentarer.
2. Der regnes overalt i artiklen med arbejdsstedets placering. Dvs. afdelinger af en større institution tæller med.
3. Ved Kommunalreformen 1970 blev der dannet 277 kommuner, men nogle kommuner var allerede sammenlagt.
4. Et alternativ kunne være inddelingen fra Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse 2013. Men dels er den sognebaseret, dels lægger den hovedvægt på ½ times køreafstand fra en af de 11 største byer. Det sidste forekommer overdrevet center-biased, og valget af netop 11 byer og af netop ½ times afstand *i bil* forekommer vilkårligt. Det giver nogle kommuner (fx Middelfart) en overdrevet perifer placering. I andre tilfælde (for kommuner i Nord- og Sønderjylland samt Nord-, Vest- og Sydsjælland mv.) forekommer det mere hensigtsmæssigt.
5. Noget kontraintuitivt rubriceres Ishøj og Tårnby som »mellekommuner«.
6. Det er endnu for tidligt at sige noget om det sidste skud på stammen – EUX, der kombinerer erhvervsskole og gymnasium i 4-5½-årige forløb. EUX er først startet i 2011 og på det merkantile område fra 2015.

Referencer

- Betænkning 717 (1974), *Betænkning om ny højere handelskassen*. juli.
- Det Økonomiske Råd (2015), »Yderområder i Danmark«, i *Dansk Økonomi, Forår 2015*, København: De Økonomiske Råd, pp. 231-319.
- Etzerodt, Søren F. og Jørgen Goul Andersen (2018), »Kommunal institutionskortlægning, 1970-2013«, Datasæt (version 1.0), Redy, Aalborg Universitet.
- Etzerodt, Søren F. og Niels Jørgen Mau Pedersen (2018), »Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik«. *Samfundsøkonomen*, (3), pp. 5-11.
- Deding, Mette, Mette Lausten og Angelo Andersen (2006), *Børnefamiliernes balance mellem familie- og arbejdsliv*, SFI rapport 2006:32, København: Socialforskningsinstituttet.
- Deding, Mette og Trine Filges (2010), »Geographical Mobility of Danish Dual-earner Couples – The relationship between change of job and change of

- residence«, *Journal of Regional Science*, 50(2): 615-34.
- Faggio, Giulia, og Henry Overman (2014), »The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets«, *Journal of Urban Economics*, 79, 91-107.
- Houlberg, Kurt (2016), »Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen«, *Politik*, 19(2): 9-29.
- Jofre-Monseny, Jordi José I. Silva og Javier Vázquez-Grenno (2016), »Local Labor Market Effects of Public Employment«, Working Paper. IEB, Barcelona.
- Kristensen, Inge Toft, Chris Kjeldsen og Tommy Dalgaard (2007), *Landdistriktkommuner – indikatorer for landdistrikt*, Danmarks Jordbrugsforskning.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013), *Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2013*, København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2017), Analyse af den geografiske tilgængelighed til de nuværende erhvervsgymnasiale tilbud. <https://cms.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/gymnasieaftalen/hovedemner/ligevaerdige-gymnasiale-uddannelser>
- Nielsen, Helene Pristed og Stine Thidemann Faber, red., (2016), *Den globale Udkant*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- OECD (2014), *OECD Territorial reviews. Netherlands*, Paris: OECD.
- Skifter Andersen, Hans (2016), *Valg af uddannelse og fraflytning fra yderområder*. Konferencepapir, Borås. SBI.
- Skifter Andersen, Hans (2017), *Udviklingen i unges fraflytning fra yderområder og den geografiske centralisering af uddannelserne*, SBI 2017:09. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Sørensen, Elise Stenholt og Anders Kamp Høst (2015), *Unge afstand til de videregående uddannelser. Hvor langt har unge i Danmark til en videregående uddannelse? Og er der en sammenhæng mellem afstanden og deres uddannelsesvalg?* København: Kraks Fond Byforskning.
- Uddannelsesstyrelsen (2003), »Profil og dannelse på hhx. Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser«, Hæfte 41.

Bilag 1: Inddelingen af kommuner efter urbaniseringsgrad.

Yderkommuner (16)	Landkommuner (26)	Metro-landkomm. (4)	Mellemkomm. (17)	Bykommuner (35)
Læsø	Hjørring	Esbjerg	Favrskov	Aalborg
Samsø	Frederikshavn	Randers	Silkeborg	Aarhus
Ærø	Brønderslev	Herning	Odder	Skanderborg
Langeland	Jammerbugt	Viborg	Horsens	Kolding
Bornholm	Rebild		Vejle	Odense
Thisted	Mariagerfjord		Fredericia	Gribskov
Morsø	Holstebro		Middelfart	Helsingør
Vesthimmerland	Syddjurs		Halsnæs	Frederikssund
Lemvig	Ikast-Brande		Holbæk	Hillerød
Struer	Billund		Slagelse	Fredensborg
Skive	Hedensted		Sorø	Allerød
Norddjurs	Vejen		Ringsted	Hørsholm
Ringkøbing-Skjern	Haderslev		Næstved	Egedal
Varde	Aabenraa		Faxe	Furesø
Tønder	Sønderborg		Stevns	Rudersdal
Lolland	Fanø		Ishøj	Lyngby-Tårnbæk
	Nordfyn		Tårnby	Ballerup
	Assens			Herlev
	Faaborg-Midtfyn			Gladsaxe
	Kerteminde			Gentofte
	Nyborg			Høje Tåstrup
	Svendborg			Albertslund
	Odsherred			Glostrup
	Kalundborg			Rødovre
	Vordingborg			Frederiksberg
	Guldborgsund			København
				Lejre
				Roskilde
				Vallensbæk
				Brøndby
				Hvidovre
				Greve
				Solrød
				Køge
				Dragør

*Bilag 2. Konstruktion af institutionsdatabase
ud fra Mostrups kommunale håndbøger*

Mostrups kommunale håndbøger udgør fra 1970 til 2013 en samlet database for institutioner på det kommunale område. Vi har kodet daginstitutioner, folke- og friskoler samt erhvervsskoler ud fra oplysningerne i Mostrups kommunale håndbøger fra 1970 til 2013. Oplysningerne er dog krydstjekket med institutionsregistre fra STIL (Styrelsen for It og Læring), hvor det er muligt, og suppleret med omfattende søgninger på internettet (institutionshjemmesider, lokalaviser

og meget andet) for at få den fulde institutionshistorie, herunder »sammenlægninger«, navneændringer o.m.m. Enheder er defineret som matrikler, dvs. afdelinger på flere steder, men samlet under en fælles ledelse, tæller som flere enheder.

Oplysningerne er overført til excel-ark og beskrevet i en serie notater for de forskellige områder.

For de gymnasiale uddannelser er Mostrups håndbøger kun inddraget som supplerende materiale.