

Udviklingstræk i vækst og stagnationsområder

Helle Nørgaard, SBI og Hans Thor Andersen, KU

Danmarkskortet er under stadig forandring, ikke mindst i kraft af strukturelle skift i erhvervsudviklingen fra industri til service, som resultat af tilpasningen til EU's indre marked og den øgede frihandel i forlængelse af globaliseringen. Omstruktureringen påvirker erhvervsudviklingen, hvor konkurrencen øges og Danmarkskortet anno 2006 viser, at der er udviklet specialiserede beskæftigelses- og brancheregioner. En ny administrativ inddeling fra 2007 bidrager yderligere til den regionale omstrukturering. Derudover er befolkningens bosætningsmønster stærkt medvirkende til omstruktureringen. Bosætningen koncentrerer sig i stigende grad i stadig større afstande fra de større byer og danner sammenhængende, funktionelle regioner. Derimod mister især landets yderområder indbyggere. Bosætningen er afgørende i forhold til kommunernes fremtidige udviklingsmuligheder, fordi den ikke kun afspejler beskæftigelsesmulighederne, men også de fremtidige erhvervs muligheder: Uden den kvalificerede arbejdskraft er der få chancer for en dynamisk udvikling.

Det nye Danmarkskort

Det økonomiske skift med lukning og udflytning af industrivirksomheder tegner en side af en ny arbejdsdeling, som efterlader markante spor på landkortet. Gennem de seneste år er der sket en lukning eller udflytning af hele eller dele af store industrivirksomheder. Eksemplerne er efterhånden mange: slagterierne Danish Crown i Hjørring, Nørresundby og Grindsted, skibsværftet i Nakskov, men også andre virksomheder som Flectronics i Pandrup, Mærsk Containerfabrik i Tinglev, m.fl. har valgt at flytte andetsteds. En stor del af disse industriarbejdspladser er karakteriseret af en beliggenhed i landets udkantsområder og i periferien af de dele af landet, hvor væksten til staidighed koncentrerer sig. De perifert beliggende dele af Danmark stagnerer desuden i kraft af fraflytning, vigende skattegrundlag og fald i boligpriserne.

Der tegner sig efterhånden et tydeligt skel mellem Øst- og Vestdanmark, hvor de vestlige og geografisk perifere dele af landet er karakteriseret af stagnation, mens vækst, erhvervslokalisering og bosætning sker i øst. Her sker der en fortsat koncentration af især vidensintensive erhverv. Befolkningen koncentrerer sig samtidig med at bosætningen spredes over længere afstande i de fortsat voksende byregioner. I modsætning til tidligere, sker væksten nemlig ikke primært i de centrale byområder; det er snarere hele egnen, der tager del i udviklingen.

Illustration 1: Danmarkskort. Kilde: Miljøministeriet, Landsplanredegørelse 2006.

Kommunerne er centrale aktører i udviklingen og her har man gennem de seneste årtier investeret i attraktive bolig- og fritidsmuligheder. Samtidig lægges der vægt på uddannelsesmulighederne eftersom videregående uddannelsesinstitutioner ikke blot sikrer arbejdspladser, men også medvirker til et dynamisk kultur- og natteliv, der i sig selv trækker flere unge til. De stadigt voksende byregioner har udgangspunkt i København, men også Århus, Odense og Aalborg. Den største sammenhængende arbejdsmarkedsregion omfatter det meste af Sjælland, men inkluderer også Møn og den nordlige del af Falster. Danmarks Statistik viser da også, at netop personer bosat på Sydsjælland, Lolland-Falster og Møn har længst til arbejde. Inden for regionen pendler

man på kryds og tværs, og det betyder en spredning af væksten til områder der tidligere blev anset for perifert beliggende. Også omkring de øvrige større byer, ses en lignende udvikling hvor især bosætningen spredtes over store afstande og områder.

Infrastrukturen er voldsomt belastet i vækstregionerne. På motorvejene omkring København går trafikken regelmæssigt i stå både om morgnen og om eftermiddagen. Den ekstra kapacitet som den igangsatte udbygning af Køge Bugt-motorvejen vil skaffe skønnes at være opbrugt 2012 med den nuværende vækst i biltrafikken. Også i Østjylland er der trængsel på vejene. Samtidig har banenettet omkring København for længst nået sin kapacitetsgrænse. Med vækstkoncentrationen følger altså store problemer, som det er væsentligt at finde en løsning på.

Boligprisernes udvikling

Det er tydeligt for enhver, at boligpriserne er steget med eksplosiv hastighed i løbet af de seneste år. Der er imidlertid store forskelle og i nogle kommuner er priserne stagneret. Kortet viser den procentuelle stigning i boligpriserne på alle landets kommuner fra 2000 til 2005.

Illustration 2: Kort over ændringer i boligpriser 2000-2005. Kilde: Realkreditrådet og egne beregninger.

Kortet er udarbejdet på baggrund af salgspriser fra Realkreditrådet og er gennemsnitspriser baseret på antallet af handler i de enkelte kommuner. Som det ses af kortet, er der i Hovedstadsområdet i gennemsnit sket en fordobling af ejendomspriserne i løbet af 5 år. Dette er også tilfældet i en række af landets sommerhusområder f.eks. Skagen. Andre dele af landet har oplevet meget begrænsede prisstigninger, og der er områder, hvor boligpriserne er stagneret. Når man ser på boligprisernes udvikling over et lidt længere stræk nemlig tiåret 1995-2005 er forskellene mellem forskellige dele af landet endnu mere markante. I hovedtræk er der tale om, at der i Københavnsområdet og især de attraktive nordlige forstæder er sket en tredobling af huspriserne. En tilsvarende udvikling ses også i sommerhusområderne. I modsætning hertil har især store dele af Vest- og Sønderjylland i tiårsperioden oplevet et fald i salgspriserne på helårsboliger. De faktiske huspriser varierer meget og spænder over knap 4.000kr (Nakskov) til 31.000kr pr. m² (Gentofte). De højeste priser findes i de attraktive, nordlige forstæder til København, hvor de seneste opgørelser fra Realkreditrådet viser, at i 1. kvartal af 2006 var den *gennemsnitlige salgspris* for et hus på 150m² tæt på 5,5 mio.kr. i Gentofte kommune. I Hovedstadsregionen er der stor variation i salgspriser, og et tilsvarende hus i Hvidovre kan erhverves for knap 3 1/4 mio. kr. I begge tilfælde er huspriserne imidlertid så høje, at store dele af befolkningen, primært 1. gangskøbere, er udelukket fra at bosætte sig indenfor Hovedstadsområdet. Det bidrager i sig selv til spredningen af bosætningen til det meste af Sjælland.

Bosætning og erhvervsudvikling

Den beskæftigelsesmæssige succes for vækstområderne afspejles i ejendomsmarkedet og i den seneste tid har der været fokus på problematikken omkring begrænsninger for bosætning af de såkaldte "key-workers" som sygeplejersker, politibetjente og skolelærere, som ikke har råd til at bo i nærheden af deres arbejdsplads. Dette er ikke alene et problem for den enkelte person og familie, men kan få alvorlige samfundsmæssige konsekvenser: Det er blevet svært at fastholde f.eks. lærere og pædagoger i forstæderne nord for København.

De attraktive by- og boligområder er i stigende grad forbeholdt samfundets top, mens andre befolkningsgrupper med færre økonomiske ressourcer presses ud i mindre attraktive områder, ofte i stadig større afstand fra vækstcentrene. Spredningen af bosætningen har ikke kun baggrund i boligprisernes udvikling. Et afgørende forhold for bosætningen er lokaliseringen af arbejdspladser. Specialiseringen af beskæftigelses- og brancheregioner indebærer, at jobtilbuddet for personer med en mellemlang eller specielt en videregående uddannelse er koncentreret omkring de større byer, hvorimod udbuddet af jobs for erhvervsfagligt uddannede i højere grad er geografisk spredt.

Den nye regionaludvikling parallelt med ændringerne i erhvervsstrukturen, hvor specialiseret service, herunder forretningsservice, har fået voksende betydning, har fået mange kommuner til at ændre udviklingsstrategi: Servicesektoren udvikler sig mod større koncentration og mange småbyer har stigende vanskeligheder ved fastholde lokal beskæftigelse. Mange kommuner på Sjælland har således gjort bosætning til det centrale tema i de kommunale planer. Det gælder bl.a. der hvor man gennem de seneste år har mistet mange arbejdspladser og hvor man har ringe forventninger til at tiltrække nye virksomheder. I stedet satses på mulighederne for at øge bosætningen for på denne måde at sikre en fortsat udvikling. Det kan gøres når kommunerne befinder sig i pendlerafstand fra og med gode trafikforbindelser til en storbyregion.

Selvom pendlingen til stadighed øges og til trods for at dagligdagens aktiviteter er spredt over store geografiske områder, så er der imidlertid stadig grænser for hvor store afstande, det er muligt at tilbagelægge og hvor megen tid der kan bruges til transport i hverdagen. Det betyder i praksis, at der er områder i Danmark – udkantsregionerne - som på mange måder er hægtet af udviklingen. Samtidig er det interessant, at områder der tidligere blev betragtet som perifert beliggende efterhånden indgår i større, sammenhængende regioner, f.eks. Nordfalster, store dele af Djursland.

Det nye Danmarkskort og udviklingsmuligheder

Der er markante, regionale forskelle i Danmark og dermed også betydelige forskelle i fremtidsmulighederne. Det afspejles efterhånden i den planpolitiske dagsorden, hvor der i løbet af få år er sket markante skift. Fokus i Landsplanredegørelse 2003 med titlen *Et Danmark i balance - hvad skal der gøres?*; var – som antydtes i titlen - at styrke den regionale og lokale balance. Udmeldingerne i Landsplanredegørelsen skete samtidig med Økonomi- og Erhvervsministeriets regionale vækststrategi og den regionalpolitiske redegørelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. På det tidspunkt erklærede regeringen at den regionale udvikling havde den rigtige retning nemlig mod større udligning landsdelene imellem.

Med den seneste landsplanredegørelse er meldingerne klart anderledes. Landsplanredegørelse 2006 har titlen *Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår*, hvori det indledningsvist understreges, at *det er vigtigt at gøre sig klart, at væksten er af forskellig karakter rundt om i landet*. Med den nye landsplanredegørelse er visse regionale ubalancer erkendt af regeringen. Der er udskilt to tydelige kerneregioner i landet (omkring Århus/ Østjylland og Hovedstaden), der kendetegnes af en betydelig økonomisk og beskæftigelsesmæssig fremgang, mens især yderområderne vurderes at have vanskeligere vilkår.

Vækstfora og regionale udviklingsplaner

Der peges gennem hele Landsplanredegørelsen på kommunernes øgede ansvar bl.a. i relation til den økonomiske og erhvervsmæssige udvikling. I den forbindelse etableres de såkaldte Regionale Vækstfora, som har til opgave at formulere en erhvervsudviklingsstrategi og som får ansvar for at sikre, at der bliver skabt regional vækst. Regionerne får ansvaret for de regionale udviklingsplaner for natur og miljø, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur, mens kommunerne får en mere central rolle i den fysiske planlægning.

I Landsplanredegørelsen identificeres fem forskellige regionale virkeligheder nemlig Hovedstadsområdet og Øresundsregionen, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområderne. I vækstområderne er hensigten at styrke og udbygge den eksisterende udvikling. I forhold til yderområderne fremhæves det, at man skal tænke i nye baner og *blive bedre til at udnytte de potentialer der ofte ligger i den natur, det miljø og de landskaber, mange af disse områder er begunstiget med.*

Overordnet fremhæves bosætningen som et udviklingspotentiale på baggrund af den øgede mobilitet og stigende boligpriser. I forhold til især yderområderne peges på turisme og kulturarven som en vej til udvikling. Der peges også på brugen af det åbne land og dets fremtidige anvendelse. I takt med strukturudviklingen i landbruget bliver der færre landbrug og de har stadig sværere ved at klare sig i konkurrencen om de bynære arealer. Ikke mindst den intensiverede kommunale interesse for lokal udvikling har forstærket presset på det åbne land – der er sket et skift fra "beskyttelse mod benyttelse". For få år siden blev ekstra udstykninger til sommerhusgrunde i kystzonen tilladt, nu tales der om at sikre mere liv ved strande og kyster for at sikre turisterhvervet større omsætning og muligheden for udlæg af yderligere sommerhusgrunde.

Strukturreformen og ansvarsfordelingen

I Landsplanredegørelsen fremhæves det, at de nye, større kommuner får nye kompetencer og øget råderum. Med strukturreformen vil planlægningen bestå af regionale vækstfora og staten vil fremover alene fastlægge de ydre rammer, eksempelvis den overordnede økonomiske politik. Det er imidlertid langt fra sikkert, at de regionale vækstfora og de resulterende regionale udviklingsplaner vil få væsentlig større effekt end de hidtidige regionale (amtslige) samarbejder. I Hovedstadens tilfælde går de nye regioner på tværs af den funktionelle region – Køge og Roskilde samt det øvrige Sjælland er administrativt afskåret fra København, selvom bolig-arbejdsstedsrejser, indkøb, uddannelse mm. alt sammen peger på en voksende sammenhæng. Hvad der er mere væsentligt er hele omlægningen af regionalpolitikken, hvor det er markedet, der styrer udviklingen med en minimal offentlig indblanding.

Med strukturreformen decentraliseres en række hidtidige statslige opgaver, herunder ansvaret for arbejdsformidling og jobtræning, men også ansvaret for den lokale/ regionale erhvervsudvikling. Det gælder for kommunerne i både vækst- og stagnationsområderne at de skal håndtere de nye udfordringer, men som følge af deres meget forskellige udgangspunkter og evne til at udnytte de muligheder, de måtte have, vil forskellene de enkelte kommuner imellem øges betydeligt i de kommende år.

Den erhvervsmæssige omstrukturering har medført en betydelig koncentration af arbejdspladser i storbyområderne i modsætning til udviklingen i de foregående årtier. Det underminerer for så vidt den igangværende strukturreform eftersom denne bygger

på økonomisk og socialt bæredygtige kommunale enheder med omtrent ensartede vilkår.

Tilpasningen til globaliseringens og EU-integrationens betingelser, dvs. markedsvilkår, accelerer yderligere lokale og regionale forskelle. Midlerne til at imødegå en negativ udvikling skal jo primært findes lokalt – staten har jo netop overladt ansvaret til kommuner og regioner. Det bliver formentlig startskuddet til en skærpet indbyrdes kamp om arbejdspladser, institutioner og tilflyttere. At henvise til, at udkantsområderne må udnytte naturværdier og kulturarv er en fattig erstatning for de nedlæggelser af statslige arbejdspladser, den igangværende effektivisering af den offentlige sektor medfører. Alt i alt er regionalpolitikken klart blevet underordnet markedsbetingelserne og hensynet til konkurrenceevne uanset voksende regional ulighed, længere pendlingsafstande eller større opsplitning af dagligdagen. Det nye plansystem hverken kan eller har til formål at ændre herpå.

Helle Nørgaard er seniorforsker, ph.d. på Statens Byggeforskningsinstitut
Hans Thor Andersen er lektor, dr. scient. på Geografisk Institut, Københavns Universitet

Kilder:

Danmarks Statistik (2006): Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 297.

Andersen, H.T. & Engelstoft, S. (2004): Fra "by og land" til bylandskab, s. 36 - 53 i Andersen, H. S. & Andersen, H.T. (red): Den mangfoldige by - opløsning, oplevelse, opsplitning. SBI 2004:1, Hørsholm.

Miljøministeriet (2006): Landsplanredegørelse 2006. Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår. København.

Nørgaard, H.: Problemer på boligmarkedet i udkants- og stagnationsområder. Forskningsprojekt finansieret af Realdania, 2005-2008.