

Landsplanredegørelse 2006

# Det nye Danmarkskort

– planlægning under nye vilkår

## Kapitel 2

An aerial photograph of a rural landscape. The image shows a network of agricultural fields in various stages of cultivation. A prominent feature is a winding river or canal that flows through the fields, bordered by a dark green strip of vegetation. A road or path is visible in the upper right corner, curving along the edge of the fields. The overall scene is a mix of brown, tan, and green hues, indicating different types of crops and soil conditions.

# Landsplanpolitik

An aerial photograph showing a landscape with agricultural fields. A winding river flows through the center, bordered by green vegetation. To the right, there are rows of harvested crops, likely corn, showing distinct patterns of soil and stalks. A road or path runs along the left side of the river. The overall scene is a mix of natural and cultivated land.

med regional karakter

## Landsplanpolitik med regional karakter

De udviklingstendenser, som er beskrevet i kapitel 1, viser, at den fysiske planlægning stilles over for forskellige krav og behov, afhængigt af hvor man befinder sig i landet. På Sjælland og i Østjylland stiller øget trængsel krav om, at den fysiske planlægning i højere grad end nu ses i sammenhæng med den trafikale infrastruktur. I yderområderne er det afvejningen af natur- og vækstinteresserne, som er i fokus. I begge typer af områder ser staten en forpligtelse til at bidrage til udmøntningen af de generelle principper i den fysiske planlægning. I de mellemstore byregioner er særlige trængsels- og stagnationsproblemer ikke udbredt.

Det er forudsat i den ændrede planlov, at hovedstadsområdet får en selvstændig behandling i landsplanredegørelsen. De særlige spørgsmål, der er knyttet til den omfattende byomdannelse i storbyen og til det fortsatte samarbejde i Øresundsregionen gør det også naturligt, at denne del af landet omtales særskilt. Dette kapitel vil derfor behandle hovedstaden, det øvrige Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og endelig yderområder i selvstændige afsnit.

Fælles for de kommende administrative regioner er det, at regionsrådene i samarbejde med regionens kommuner bør arbejde for at etablere sammenhænge mellem byerne og de forskellige typer af områder i hver region, således at den regionale udviklingsplan afspejler de ønsker og muligheder, der i regionen findes for at etablere en aftalt rollefordeling mellem hovedbyerne i regionen og samtidig afspejler den forpligtelse, regionerne har til at give en helhedsvurdering af fremtiden for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder.

## Hovedstadsområdet og Øresundsregionen

### Hovedstadens konkurrenceevne er afgørende

Hovedstadens internationale konkurrenceevne er afgørende ikke blot for regionens udvikling, men for hele landets vækstmuligheder. Globaliseringen og den europæiske integration har skærpet konkurrencen mellem de europæiske storbyer. Det er regeringens opfattelse, at Danmarks hovedstad skal stå stærkt i denne konkurrence.

Hovedstaden har et godt udgangspunkt. Erhvervsstrukturen i hovedstaden er kendetegnet af stor mangfoldighed og en høj andel af vækstbrancher. Hovedstadens universiteter og andre offentlige videninstitutioner er et afgørende aktiv for den videnbaserede økonomi. Lufthavnen sikrer, at regionen og landet har en velfungerende trafikal opkobling til verdens øvrige storbyregioner. De faste forbindelser over Øresund og Storebælt har ligeledes medvirket til at øge tilgængeligheden til hovedstadsområdet.

Tilsammen skaber disse forhold de fordele, som er unikke for storbyregionen, og som gør København til Danmarks bedste kort i den internationale konkurrence om vækst og udvikling. Det er et fælles ansvar for de statslige, regionale og kommunale myndigheder at udbygge og sikre disse og andre nødvendige rammebetingelser for erhvervsliv, private investorer og iværksættere.

Med de nye regionale vækstfora er der skabt et grundlag for at samle vigtige aktører i en dialog om regionale erhvervsudviklingsstrategier, som kan styrke hovedstadens position i den internationale konkurrence. Disse strategier skal danne det erhvervs-mæssige grundlag for de regionale udviklingsplaner. Hovedstaden har et sammenhængende og geografisk voksende arbejds- og boligmarked, som går på tværs af regionsgrænsen. Det giver en særlig udfordring i samarbejdet mellem de regionale vækstfora og de to regionsråd for Region Hovedstaden og Region Sjælland.

### Unikke fysisk-funktionelle kvaliteter

I videnøkonomien spiller den menneskelige ressource en afgørende rolle. Storbyregionens kvalitet som leve- og arbejdssted er derfor en konkurrenceparameter, som får stadig større betydning.

De sociale og kulturelle forhold er sammen med fysisk-funktionelle forhold i stigende omfang vigtige for den regionale konkurrenceevne – det gælder f.eks. fysisk-funktionelle forhold som velfungerende trafikforhold, attraktive bymiljøer og fritidsområder samt landskabelige kvaliteter.

Hovedstadens unikke fysisk-funktionelle kvaliteter er bl.a. skabt gennem mere end 50 års regionplanlægning for et sammenhængende storbyområde.

Regeringen ønsker, at disse kvaliteter fastholdes og videreudvikles. Den ændrede planlov har derfor særlige bestemmelser for hovedstadsområdets planlægning. Den kommunale planlægning skal fortsat ske inden for rammer, som skal sikre overordnede interesser. Planloven fastlægger overordnede principper for storbyområdets udvikling, som løbende skal konkretiseres i et landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Det skal ske i dialog mellem planlægningens aktører. Den ændrede planlov fastholder fingerbystrukturen og den tætte sammenhæng mellem byudvikling og trafikal infrastruktur som grundlæggende principper for byudviklingen.



Den kommunale planlægning skal tage hensyn til hovedstadsområdet's samlede udvikling og respektere de fastlagte, overordnede principper. Planlægningen i den enkelte kommune skal orienteres mod og tilgodes såvel de kommunale som regionale udfordringer og behov.

Den regionale vinkel på den kommunale planlægning indebærer overvejelser på tværs af kommunegrænserne, og regeringen forventer, at der med ændringen af planloven er skabt incitament for kommunerne til i højere grad end hidtil at samarbejde om planlægningen.

### **Planlægningen i hovedstadsområdet**

Kommunalreformen giver – som i det øvrige land – kommunerne et betydeligt større ansvar for natur- og miljøvaretagelsen. Med de geografisk relativt små kommuner i hovedstadsområdet forudsætter varetagelsen af mange af disse opgaver en betydelig koordinering mellem kommunerne. Presset fra byerne på natur og miljø og ændringerne i det åbne land er særligt store i hovedstadsområdet. Det stiller store krav til planlægningen.

HUR's Regionplan 2005 har skabt et godt grundlag for den kommunale planlægning. Det landsplandirektiv for hovedstadsområdet's planlægning, som miljøministeren fastlægger ved udgangen af 2006, vil derfor tage udgangspunkt i retningslinierne i Regionplan 2005.

I forlængelse af Regionplan 2005 finder regeringen, at der er en række aktuelle og fremtidige udfordringer for planlægningen i hovedstadsområdet. Det gælder især trafik og byudvikling, omdannelse af ældre erhvervsområder, boligmarkederne samt bymiljøet og de regionale fritidsområder.

### ***Trafikale udfordringer og fremtidig byudvikling***

En velfungerende trafik infrastruktur og velfungerende transportsystemer er vigtige konkurrenceparametre i den europæiske storbykonkurrence. Gennem mere end 50 år har regionplanlægningen tilstræbt, at ny byudvikling sker i byfingre fra København ud mod de fem købstæder. Det sikrede en god sammenhæng med det overordnede vejnet og den kollektive transport, og bidrog til, at hovedstaden har undgået en række af de trængselsproblemer, som man kender fra mange andre storbyer.

Mange steder i hovedstadsområdet er der imidlertid, særligt i morgenmyldretiden, ved at opstå stigende trængsel. Den tiltagende trængsel hænger sammen med den vækst og øgede velstand, som hovedstadsområdet har oplevet. Flere har anskaffet bil, og arealforbruget er vokset med spredning af rejsemålene til følge. Det har gjort det mindre attraktivt at benytte den kollektive transport. Arbejdsmarkederne er blevet stadig mere differentierede. For en stor gruppe – herunder i stigende grad mange med almindelige indkomster – har udviklingen på boligmarkederne vanskeliggjort bosætning i de indre dele af storbyområdet, hvor de fleste arbejdspladser findes. Resultatet er, at der pendles længere og nu ofte på kryds og tværs mellem byfingrene.

Støjbelastningen og forureningen fra trafikken, især partikelforureningen fra dieselmotorer, er fortsat et alvorligt sundhedsproblem i byen. Regeringen arbejder derfor for, at de store bykommuner skal have mulighed for at indføre miljøzoner med krav om partikelfiltre på de ældste køretøjer. I den forbindelse er der bl.a. afsat 30 mio. kr. til

eftermontering af partikelfiltre på lastbiler, herunder til støtte til vognmænd, der vil blive omfattet af kravene i miljøzoner. Foruden færre gener og sundhedsfordele vil der være en række samfundsmæssige gevinster ved en indsats mod støj. Regeringen har for at styrke kommunernes muligheder for at reducere støjen udarbejdet en national strategi for mindre vejstøj. Den voksende bilkørsel er også en trussel mod det globale miljø, idet biltrafikken står for en stadigt stigende andel af det samlede CO<sub>2</sub>-udslip. Desuden er der afsat 190 mio. kr. til støjdæmpende foranstaltninger i forbindelse med udvidelsen af Motorring 3.

Løsning af de tiltagende trængselsproblemer på vejnettet forudsætter oftest et samspil mellem flere virkemidler. Det kan være udbygning af den trafikale infrastruktur til kollektiv og individuel transport, bedre regulering af trafikstrømmene og påvirkning af transportadfærd og transportmiddelvalg. I et storbyområde vil de tiltagende trængselsproblemer ofte ikke kunne løses ved blot at udbygge vejene. Udbygges et sted, lægger det ofte pres på vejnettet andre steder, hvorved trængselen flytter. Hertil kommer, at en udbygning af vejinfrastrukturen især i de centrale dele af storbyen ikke kan undgå at svække nogle af kvaliteterne i byen.

Den fysiske planlægnings opgave er at søge at placere rejsemålene, så det samlede transportbehov reduceres, og så det bliver muligt at benytte miljøvenlige transportformer. I de seneste 15 år har fingerbyplanlægningen være suppleret med en lokaliseringsstrategi, det såkaldte stationsnærhedsprincip. Det indebærer, at store kontorarbejdspladser og andre af byens rejsemål, som tiltrækker arbejdskraft og besøgende fra et stort opland, placeres tæt ved de bedst betjente stationer.

Stationsnær lokalisering virker positivt i forhold til at imødegå trængsel. Ligger en arbejdsplads tæt ved en station, fremmer det brugen af kollektiv transport. Når folk har et reelt valg mellem transportformerne, er der mange, der med fordel lader bilen stå og tager toget i stedet.

Regeringen ønsker at fastholde stationsnær lokalisering som overordnet princip. Princippet er imidlertid ikke statisk fastlåst. I kommende landsplandirektiver kan der ske en videreudvikling af lokaliseringsstrategierne i forhold til de nugældende retningslinier. Fokus vil være på effekten af stationsnær lokalisering og på at skabe grundlag for en gunstig udvikling i fingerbyens byområder. På sigt endvidere fingerforlængelser.

Et andet middel til at nedbringe transportens omfang og fremme brugen af miljøvenlige transportformer er at bygge forholdsvis tæt by frem for at sprede byudviklingen. I den tætte by har beboerne kortere afstand til et stort udbud af rejsemål. Det er oftere muligt at benytte cykel i den daglige transport, og der er grundlag for en god betjening med kollektiv transport. Jo tættere et nyt boligområde placeres ved storbyens centrum, jo mindre samlet persontransport og mindre bilkørsel skaber det.

Det er besluttet at etablere en Metrocityring, hvilket vil give et løft til den kollektive transport og øge fremkommeligheden og tilgængeligheden i de tætte dele af storbyen. Der er i den forbindelse indgået en aftale om at danne et nyt arealudviklingsselskab, som skal råde over Ørestadsselskabets og København Havns arealer. Hensigten er gennem salg af arealer at bidrage til finansieringen af Metrocityringen.



Regionplanlægningen har åbnet for en bred vifte af byggemuligheder til boliger, erhverv, institutioner og service med forskellige beliggenheder i hovedstadsområdet. En stor del af disse byggemuligheder ligger hensigtsmæssigt i hovedstrukturen. Samtidig er der betydelige byggemuligheder til boliger både i de indre og ydre dele af storbyområdet. Der er fortsat betydelige byggemuligheder ved velbetjente stationer, som kan forudses at række til mange års forventet kontorbyggeri. Den kommunale planlægning skal udnytte disse velbeliggende byggemuligheder, så fingerbystrukturen respekteres.

Det bliver en opgave for den fremtidige planlægning at få belyst uudnyttede byudviklingspotentialer inden for den eksisterende fingerbystruktur. Ud over de betydelige omdannelsesmuligheder, som findes mange steder i byområdet, kan der især peges på de byvækstpotentialer, som ligger i de ydre dele af Hillerød-, Frederikssunds- og Køge-fingrene. På sigt kan der blive tale om forlængelser af byfingre.

*Miljøministeriet og Transport- og Energiministeriet vil i samarbejde med de berørte kommuner og regioner undersøge udviklingspotentialerne i de fire stationsbyer mellem Roskilde, Holbæk og Ringsted og vurdere mulighederne for at forlænge Roskilde-fingren på længere sigt.*

I den indre del af storbyområdet findes fortsat betydelige omdannelsesmuligheder, f.eks. ud mod Øresundskysten, ud over de, der indgår i aftalen om Metrocityringen. Samtidig er der et betydeligt pres på boligmarkedet. En intensiveret udnyttelse af arealer i forbindelse med omdannelse forudsætter en forbedring af den trafikale infrastruktur, både hvad angår vejnettet og den kollektive transport. En udbygning af det overordnede vejnet med efterfølgende vækst i biltrafikken i det indre storbyområde risikerer imidlertid at sætte nogle af de kvaliteter over styr,





som kendetegner hovedstaden, og som har afgørende betydning for både byens internationale konkurrenceevne og den daglige livskvalitet for beboere og brugere af byen.

*Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet og Københavns Kommune vil derfor nedsætte en arbejdsgruppe, som skal belyse mulig langsigtet byudvikling og trafikalt betjening i den indre del af storbyområdet.*

### **Omdannelse af ældre erhvervsområder**

Det er en overordnet interesse, at der i hovedstaden er et stort udbud af velplacerede arealer til en bred vifte af erhvervs- og virksomhedstyper. Det er et helt basalt vilkår for at sikre hovedstadens konkurrenceevne. Det gælder ikke kun videnerhvervene, men også en række mere traditionelle erhverv – herunder distributions- og transporterhverv samt håndværksvirksomhed.

Det er en statslig interesse, at der ikke sker en unødigt udpresning af traditionelle erhverv fra de indre dele til de ydre dele af storbyen eller helt ud af hovedstadsområdet. Der bør sikres centralt beliggende arealer til distribution og vareforsyning. Fornyelse og omdannelse af ældre erhvervsområder kan bidrage til at begrænse nyudlæg af erhvervsarealer. Nyudlæg til traditionelle erhverv bør undgås, da der allerede findes store byggemuligheder for traditionelle erhverv i alle egne af hovedstadsområdet.

I Landsplandirektivet for hovedstadsområdet vil miljøministeren invitere kommuner i fingerbyen med behov for omdannelse, som ikke kan tilgodeses inden for de gældende planlægningsmæssige rammer, til at indgå i en proces, som eventuelt kan føre til en justering af disse rammer for omdannelse af ældre erhvervsområder.



Landsplandirektivet vil angive nærmere forudsætninger og kriterier, som bør indgå i kommunernes arbejde med planstrategierne og deres overvejelser om omdannelse af ældre erhvervsområder. Det er en overordnet interesse, at mulighederne for boligbyggeri øges på centralt beliggende arealer, som rummer gode muligheder for at blive integreret i byområdet. For mange kommuner i hovedstadsområdet udgør omdannelsesmodne erhvervsområder den eneste mulighed for at tilgodese behov for nye boliger, arealer til offentlige formål og rekreativ anvendelse.

### ***Behov for alsidigt boligmarked***

Det høje prisniveau og de kraftige prisstigninger på boliger i hovedstadsområdet har medført at mange, især unge familier og førstegangskøbere af ejerboliger, har måttet bosætte sig i periferien af eller uden for hovedstadsområdet. Flere kommuner oplever, at de hverken i kommunen eller nærmeste omegn kan tilbyde boliger til folk med almindelige indkomster.

De seneste års prisstigninger har medført et øget boligbyggeri, men ikke i et omfang som man umiddelbart kunne forvente. Fra Regionplan 2001 er der stadig uudnyttede byggemuligheder til ca. 80.000 boliger. Med Regionplan 2005 skønnes der i dag at være byggemulighed til ca. 130.000 nye boliger i hovedstadsområdet.

Kommunerne planlægger deres boligudbygning ud fra lokale hensyn, herunder social infrastruktur og kommunaløkonomi. Det bør overvejes, om det regionale perspektiv i planlægningen af boligudbygningen bør styrkes, og i givet fald hvordan. Regeringens mål er, at hovedstaden skal rumme et mangfoldigt, rigt og varieret boligmarked.

*Miljøministeriet vil derfor iværksætte et analysearbejde, der skal belyse barrierer for omsætningen af regionplanens byggemuligheder til kommune- og lokalplanlagte byggemuligheder og faktisk nybyggeri.*

### ***Regionale fritidsområder og bymiljø***

I vidensamfundet er kvaliteten af omgivelserne i stigende grad en forudsætning for at tiltrække virksomheder og kvalificeret arbejdskraft. København er vokset frem som en by ved havet, og kysterne og nærheden til vandet er en unik kvalitet ved landets hovedstad. Andre kvaliteter er de mange skove, søer og fritidsområder.

Disse kvaliteter er resultatet af en langsigtet planlægning, der har sikret storbyregionen dens åbne, grønne karakter. Senest har HUR med Regionplan 2005 udvidet fingerbyens grønne struktur med fastlæggelse af kileforlængelser og en ny tværgående grøn ring. Den klare adskillelse mellem by og land er en kvalitet, som fremover skal fastholdes.

Mange kommuner vier i disse år stor opmærksomhed til bymiljø og de offentlige byrum. Rammerne for byliv er forbedret mange steder i storbyen. Med ændringen af planloven sikres det, at udpegede grønne kiler og ringe friholdes for bebyggelse og bymæssige fritidsanlæg. Det bliver kommunernes opgave at understøtte og udvikle kvaliteterne i landskaberne, så de hænger sammen på tværs af kommunegrænserne.

Kommunerne skal samtidig sikre, at byudvikling uden for fingerbyen alene er af lokal karakter, og at den sker i tilknytning til kommunecentre eller som afrunding af andre bysamfund. Det skal bidrage til en hensigtsmæssig byudvikling, og at der fortsat i

bjområdernes nærhed findes et åbent, varieret landskab og en robust natur. Storbyområdet vækst betyder, at disse områder vil være udsat for et særligt pres. Kommunerne bør derfor i forbindelse med byudvikling, placering af rekreative anlæg, trafik- og forsyningsanlæg m.v. vægte hensynet til landskabs-, natur- og kulturværdier højt.

### Øresundsregionen har stort potentiale

København er det historiske, befolkningsmæssige og funktionelle tyngdepunkt i Øresundsregionen. Den samlede Øresundsregion rummer et stort udviklingspotentiale i kraft af de forskellige attraktioner, kulturer og kompetencer, som findes på dansk og svensk side. København og Øresundsregionen vurderes også internationalt at have gode muligheder i storbykonkurrencen.

### Funktionelle sammenhænge

Der sker en fortsat integration i Øresundsregionen. I 2004 bosatte ca. 3200 danskere sig i Skåne, og 1600 flyttede den modsatte vej. Fortsætter tendensen, kan der i år 2010 leve op mod 25.000 danskere i Skåne, svarende til 2 pct. af landsdelens befolkning. Hver dag pendler ca. 7.000 mennesker over Øresund, næsten alle fra en bopæl i Skåne til en arbejdsplads på Sjælland. Det er dog endnu ikke noget stort antal. Pendlerne til Danmark udgør f.eks. kun ca. 3 pct. af de beskæftigede, der bor i Malmö. Og pendlingen fra Malmö til Storkøbenhavn er mindre end pendlingen fra Ringsted – og det selv om Malmö er næsten 10 gange så stor som Ringsted og ligger tættere på København. Pendlingen den modsatte vej er meget begrænset.

Hovedårsagen til, at danskere flytter til Sverige og den heraf følgende pendling, er forskellene i prisniveauet. Boligerne er væsentligt billigere i Skåne end i Københavnsområdet, bilafgifterne er lavere, og det samme gælder de generelle leveomkostninger. Disse fordele har tilsammen været så store, at de for tilflytterne har været større end ulemperne ved at flytte og leve i et andet land.

Der er også et samarbejde mellem erhvervsvirksomheder på de to sider af sundet. Det mest kendte eksempel er Medicon Valley Academy, et samarbejde mellem over 250 virksomheder, hospitaler og andre tilknyttet sundhedssektoren. Endnu er det sådan, at virksomhederne på begge sider af Øresund normalt foretrækker leverandører fra hjemlandet, som kender hjemlandets normer, standarder og forskrifter – også selv om en leverandør på den anden side af sundet er fuldt konkurrencedygtig på pris og geografisk kan ligge tættere på. Forskelle i dansk og svensk lovgivning, som virker generende for forretningslivet på tværs af sundet, tilpasses efterhånden, hvilket delvis sker som følge af generelle harmoniseringer i EU.

### Styrkepositioner i regionen

Internationalt set vil et omfattende samvirke mellem aktører i Sjælland og Skåne kunne styrke Øresundsregionen. Øresundsregionen rummer tilsammen en af Europas største koncentrationer af medicinalvirksomheder, og med 14 universiteter og 140.000 studenter er regionen højt placeret inden for forskning og videregående uddannelse.

Mange af transporterne mellem de skandinaviske lande og kontinentet går via Øresundsregionen, hvor specielt havnen i Trelleborg er et knudepunkt for færgeforbindelserne. Københavns lufthavn er indgangsporten til Sydkandinavien, hvad lufttrafik angår.



Øresundsregionen har med sin gode tilgængelighed et potentiale som et centralt link mellem Nordvesteuropa og de baltiske lande. Med udvidelsen af EU mod øst er der åbnet yderligere muligheder for samarbejde omkring hele Østersøregionen.

### **Planlægning i Øresundsregionen**

For at udnytte udviklingspotentialet i Øresundsregionen bør samarbejdet mellem den danske og den svenske side styrkes. Den danske og svenske regering indgik i 2003 en særlig aftale om de skattemæssige forhold for personer, der pendler over Øresund. Den forventes at bidrage positivt til integrationen af arbejdsmarkedene.

På opdrag fra de to regeringer har de lokale myndigheder udarbejdet et fælles Miljøprogram med sigte på at udvikle Øresundsregionen til en af Europas rene storbyregioner. Miljøprogrammet giver også anbefalinger til den fysiske planlægning. Det anbefales, at byvæksten overvejende bør ske tæt og stationsnært langs banelinier - evt. i byer som perler på en snor.

Nordisk Ministerråd støtter samarbejde mellem regioner på tværs af de nordiske grænser, herunder i Øresundsregionen. Ministerrådet prioriterer i sin strategi for årene 2006-2008 indsatsen for at overvinde grænsehindre, fremme erhvervsliv, transport og bæredygtig energi samt formidling af viden og erfaringer grænseregionerne imellem.

OECD har i en rapport fra 2002 ("The Metropolitan Review of Öresund") anbefalet Danmark og Sverige og de regionale myndigheder at udarbejde en samlet strategi for Øresundsregionens udvikling. Strategien skal vise, hvor transportmulighederne skal forbedres og togtrafikken styrkes i regionen. Regelharmoniseringen på arbejdsmarkedet skal forstærkes. Regionens konkurrenceevne og velstand skal styrkes gennem netværk, der stimulerer innovation og bedre udnyttelse af kvalifikationer og viden. Arbejdsdelingen mellem virksomheder skal fremmes og institutioner og myndigheder medvirke hertil. Samarbejdet om forskning og uddannelse skal styrkes, og der skal udvikles netværk med og mellem nøgleindustrier. De administrative byrder bør begrænses. OECD anbefalede derfor, at der blev oprettet en fælles komité for fysisk planlægning, som kan sikre en dialog om strategiske emner inden for en integreret fysisk planlægning.

Der kan i forlængelse heraf være grund til at overveje og udnytte de fordele, der kan komme ud af på regionalt niveau at diskutere Øresundsregionens samlede og fælles fysiske og funktionelle spørgsmål og strukturer på tværs af sundet – f.eks. i form af et tættere samarbejde mellem byerne i området.

Region Hovedstaden får med kommunalreformen det regionale ansvar for udviklingen af Øresundsarbejdet på dansk side. Region Hovedstaden får pligt til at inddrage alle relevante aktører både på Sjælland og Bornholm i arbejdet med Øresundsudviklingen.

Den regionale udviklingsplan skal ifølge den ændrede planlov redegøre for udviklingsplanens sammenhæng med regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om plan- og udviklingsmæssige emner. Det vil – også på baggrund af OECDs anbefalinger – være naturligt, hvis de to nye danske regioner Hovedstaden og Sjælland etablerer et samarbejde med Region Skåne samt København og Malmö kommuner om strategier og fysisk planlægning for den samlede Øresundsregions udvikling.

## Sjælland – et sammenhængende arbejdsmarked

### Pendling og bosætning

Det er i dag vigtigt at se hovedstadens udvikling i sammenhæng med udviklingen på resten af Sjælland. Sjælland har gradvist udviklet sig til et samlet og sammenhængende arbejdsmarked, koncentreret omkring København. Fra 1994 til 2004 er indpendlingen fra det øvrige Sjælland til hovedstadsområdet steget med godt en tredjedel til henimod 50.000 daglige pendlere. Udpendingen den modsatte vej er i samme periode steget mere moderat med knap 20 pct. til 12.000. Tendensen må forventes på sigt at fortsætte i et omfang og tempo, som vil afhænge af bl.a. boligpriserne, trængselsproblemerne og væksten i antallet af arbejdspladser.



De senere år er flere og flere flyttet fra Storkøbenhavn til Vest-, Midt- og Sydsjælland. Især de stigende huspriser i de centrale dele af hovedstadsregionen har givet et incitament til at flytte længere væk fra storbyen. Fra 1994 til 2004 steg antallet af flytninger fra hovedstadsområdet til det øvrige Sjælland med 40 pct. til over 12.000 personer årligt. Flytningerne den modsatte vej steg i samme periode med under 10 pct. til knap 9.000 personer. Eftersom mange af dem, der flytter, beholder deres arbejdsplads i Københavnsområdet, er flytningerne med til at forklare, at pendlingen ind til Storkøbenhavn er steget.

Udflytningen har ført til en mere spredt bosætning i de sjællandske kommuner. En stor del af den stigende pendling sker med bil, da pendlerne enten bor eller arbejder langt fra en station. Kun hver femte bilist, som pendler fra Sjælland til hovedstadsområdet, har mindre end 15 minutters gang fra bopæl og arbejdssted til nærmeste station. Den diffuse pendling fra hele Sjælland til København lægger et stort pres på den trafikale infrastruktur og er en væsentlig årsag til stigende trængsel på de store indfaldsveje og på ringvejene tættere på København.

### Planlægningen på Sjælland

I hovedstaden har fingerbystrukturen udgjort den overordnede vision for en byudvikling, og på resten af Sjælland er der nu også behov for strategiske overvejelser, så de uheldige omkostninger ved en uplanlagt byspredning undgås. Jo mere sammenhængende arbejdsmarkedet bliver, desto mere bliver der behov for at se samlet på byudviklingen på Sjælland.

Det er et stigende behov for at samarbejde over de nye kommune- og regionsgrænser – et samarbejde, der omfatter hele øen.

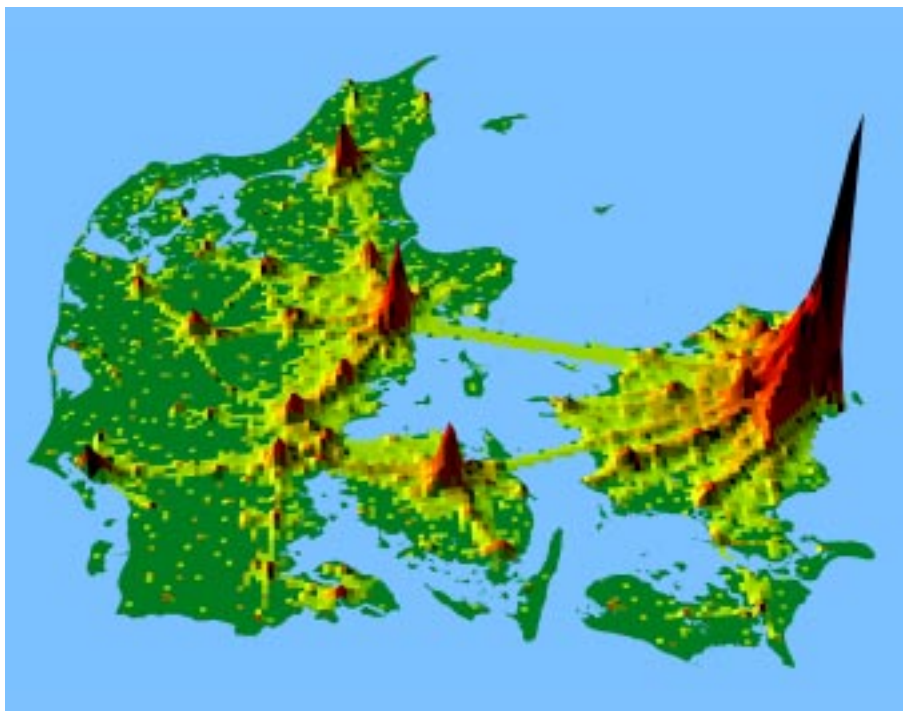
For at medvirke til at begrænse trængselen er det nødvendigt, at kommunerne i højere grad tænker lokalisering af trafikgenererende funktioner som bolig, erhverv og institutioner sammen med kollektiv trafikbetjening. Pendlingen til det storkøbenhavnske område bør i højere grad end i dag kunne foregå med kollektiv transport. Det kan f.eks. ske ved at styrke bosætningen i og omkring købstæderne og de andre stationsbyer på Sjælland. Et aktivt samspil mellem fysisk planlægning og trafikstrukturen er afgørende for at mindske trængselen og den øgede miljøbelastning, som følge af stigende biltrafik.

**Figur 2.1.:** Kort over pendlingsflow.

Kilde: Henrik Harder Hovgesen og Thomas Sick Nielsen 2005.

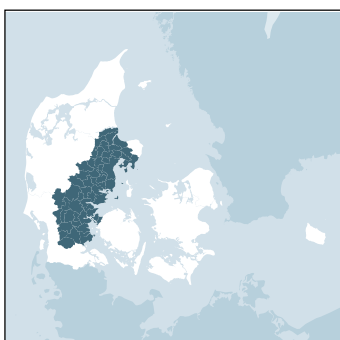
Kortet viser pendlerstrømmene i 2002 i tre dimensioner, hvor højden er proportional med hvor mange pendlere, der starter, slutter eller kommer forbi et givet sted. Pendlingen er angivet som fugleflugtslinier (dvs. uafhængig af den faktiske rute, pendleren tager).

Pendlingen er koncentreret omkring hovedstaden. Omkring de større byer uden for hovedstadsregionen er der en betydelig pendling. Også på resten af Sjælland og i Østjylland er pendlingen forholdsvis omfattende.



*Miljøministeriet vil derfor sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de sjællandske kommuner, det sjællandske trafikselskab, regionen og staten om den fremtidige byudvikling på Sjælland uden for hovedstadsområdet, herunder samspillet med udviklingen i hovedstadsområdet.*

Dialogen om en fremtidig byudvikling på Sjælland kan med fordel drage nytte af de erfaringer, der er høstet i to regionale dialogprojekter i årene 2004-05 med henholdsvis 13 nordvestsjællandske og 12 sydsjællandske kommuner. Projekterne har igangsat en diskussion om en rollefordeling mellem de enkelte delområder i henholdsvis Nordvestsjælland og Sydsjælland, hvor sammenhængen mellem bosætningsstrategier og strategier for erhvervsudvikling har været drøftet.



## Østjylland – bybåndet fra Randers til Kolding

### Erhverv og arbejdsdeling i bybåndet

I Østjylland er der i stigende grad blevet udviklet en arbejdsdeling mellem byerne langs motorvejen og jernbanen. Hvor Østjylland tidligere kunne opfattes som bestående af en række selvstændige store købstæder med hver sit opland, flettes landsdelen i disse år mere og mere sammen. Århus er præget af service- og videnerhverv, mens industrien og logistikerhvervene spiller en stor rolle omkring Trekantområdet.

Udviklingen går i retning af, at de nuværende store pendlingsoplande og geografiske arbejdsmarkeder omkring Århus-Randers, Horsens-Vejle og Kolding smelter sammen og med tiden vil komme til at fungere som et fælles arbejdsmarked. Byområderne omkring motorvejen integreres i stadig større grad, og pendlingen foregår ikke længere kun til nærmeste større by, men over stadig større afstande. Pendlingsmønstrene viser, at der er tale om en begyndende fremvækst af et funktionelt sammenhængende



bybånd fra Randers til Kolding. Pendlingen foregår i noget større omfang inden for bybåndet end mellem bybåndet og andre kommuner – og hyppigere over længere afstande i bybåndet end uden for. Integrationen mellem byerne strækker sig på Fyn kun til og med Middelfart.

Den store befolkningstilvækst i det østjyske område har primært været koncentreret omkring byerne og i bybåndet – i modsætning til Sjælland, hvor der geografisk har været en langt mere spredt bosætning. Nogle af bysamfundene er gradvist blevet omdannet til bosætningsområder. Eksempelvis fungerer Randers mere og mere som en forstad til Århus.

### Varieret landskab

Det østjyske landskab er karakteriseret af stor variation og kvalitet, og naturen, fjordkysterne og dallandskaberne giver området karakter. Åbne landområder med mere eller mindre vidtstrakte landskaber er en kvalitet, som endnu præger en stor del af Østjylland, men som generelt er under pres på grund af den omfattende vækst og de mange byudviklingsønsker inden for bybåndet.

Motorvejen har tiltrukket nye erhvervsvirksomheder – til dels forstærket af kommunernes udlæg af motorvejsnære arealer. De mange erhvervsområder, der udlægges langs motorvejen, giver landskabet en helt anden karakter, og mange steder er landområderne både ved og mellem byerne præget af spredt byvækst og erhvervsbyggeri. Kommunale ønsker om nye motorvejsnære erhvervsarealer øger denne tendens og lægger et pres på de tilbageværende, friholdte landskaber og grønne områder mellem byerne.

Arealer langs motorvejen med almindelige erhvervs- og kontorformål vil gradvis ændre motorvejen til også at fungere som fordelingsvej med meget lokalrettet trafik. Dette er allerede sket en del steder med deraf følgende stigende trængsel. Det er



uheldigt for de mange trafikktunge funktioner, som oprindeligt blev placeret ved motorvejen, fordi det er hensigtsmæssigt, og de i øvrigt er vanskelige at placere i almindelige byområder. Desuden reducerer det på længere sigt fremkommeligheden på det overordnede, nationale vejnet.

Ønsket om at lokalisere erhvervsområder ud til motorvejen er baseret på den høje tilgængelighed og den lette adgang for kunder og ansatte fra et meget stort opland. Tilgængeligheden er imidlertid alene baseret på biltrafik. Mulighederne for at kunne overflytte en del af den omfattende pendling til kollektiv transport er begrænsede, og på længere sigt vil det medføre en bystruktur med stor bilafhængighed.

### Planlægningen i Østjylland

Det er vigtigt at sikre de kvaliteter og styrker i Østjylland, som betinger en fortsat vækst. Væksten må ikke ske på bekostning af de goder, som vi også betragter som en del af vores velfærd – f.eks. velfungerende byer, en robust natur og åbne landområder og landskaber, der både er smukke at se på og rare at færdes i. Planlægningen skal være med til at sikre den afveksling mellem by og land, der kendetegner Danmark og ikke mindst Østjylland.

### Et funktionelt bybånd – ikke et fysisk bybånd

Det funktionelt sammenhængende bybånd fra Randers til Kolding må ikke med tiden udvikle sig til et fysisk sammenhængende bybånd. Byerne i området og langs motorvejen skal ligge adskilte og som knudepunkter med åbent landskab imellem. Hvor der bygges, bør der bygges relativt tæt mod til gengæld at friholde andre steder. Samtidig bør byggerierne tage hensyn til de omkringliggende landskabelige kvaliteter.





Det er af national interesse, at der fortsat er åbne og sammenhængende land-områder mellem byerne, og at der ikke bygges i flere landskaber uden for byerne end højst nødvendigt. Byfunktioner skal fastholdes i byerne og ikke placeres løsrevet fra de eksisterende byer eller spredes ud i landskabet, så det unødvendigt påvirker opfattelsen af disse. Der skal fortsat være en tydelig forskel på land og by. Målet i den forbindelse må derfor være at fastlægge en overordnet grøn struktur i bybåndet som parallel til fingerbystrukturens grønne kiler i hovedstadsområdet.

### **Motorvejens funktionalitet som overordnet vejforbindelse**

Det er en national interesse at sikre den kvalitet og funktionalitet, der er i det østjyske område og langs motorvejen. Fremkommeligheden og mobiliteten er værdifulde kvaliteter og en forudsætning for den vækst, området indtil nu har oplevet. Transport af varer og personer er grundlaget for den arbejdsdeling, som den globaliserede udvikling bygger på. Områdets fortsatte udvikling vil derfor bero på muligheden for at opretholde såvel fremkommeligheden som mobiliteten.

Konsekvensen af kommunernes planlægning af by- og erhvervsudviklingen må ikke være, at det nationale vejnets fremkommelighed forringes væsentligt.

Der skal skabes rammer for en planlægning, hvor fremtidens erhvervs- og boligområder ikke fastlåses i en struktur, hvor bilen er eneste transportmulighed. Og der skal skabes rammer for en planlægning, som aktivt udpeger områder, hvor bebyggelse er uønsket ud fra hensynet til at bevare en tydelig grænse mellem land og by. Planlægningen skal være med til at sikre den afveksling mellem by og land, der kendetegner Danmark og ikke mindst Østjylland.

Det er ligeledes af national interesse, at Århus Havn og Taulov opretholder deres funktionalitet som nationale knudepunkter for godstransport.

### **Koordinering af byudviklingsønsker**

Der er behov for at tage hensyn til de voksende pendlingsoplande og de funktionelle sammenhænge inden for bybåndet Randers-Kolding. Hensynet til statens investeringer i den overordnede infrastruktur og hensynet til natur, miljø og landskabskvaliteter skal veje tungt. Der må derfor stilles nye krav til planlægningen i området.

Der er behov for en tæt koordinering af kommunernes byudviklingsønsker. Der er brug for en langsigtet strategi, så de åbenlyse kvaliteter i området kan opretholdes også for de næste generationer. Et tæt og forpligtende samarbejde på tværs af de nye kommune- og regionsgrænser er en forudsætning. De hensyn, der må tages til de overordnede interesser, der er i området, indebærer også, at samarbejdet må ske mellem alle tre myndighedsniveauer.

*Miljøministeriet vil sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de berørte kommuner, regionsråd og staten om den fremtidige udvikling af det østjyske bybånd. Dialogen skal dreje sig om, hvordan der kan sikres en koordineret og hensigtsmæssig arealregulering af det østjyske bybånd i lyset af behovet for at skabe nye rammer for udviklingen.*

I de regionale udviklingsplaner for Region Midtjylland og Region Syddanmark kan det fremgå, hvordan udviklingen i bybåndet indgår i den samlede udvikling for hele regionen.

Der skal sikres et samspil, så de statslige og de langsigtede interesser er i overensstemmelse med de lokale byudviklingsønsker. Den stigende trafik i og til vækstområderne i bybåndet aktualiserer behovet for fælles nye planlægnings- og lokaliseringsprincipper for området:

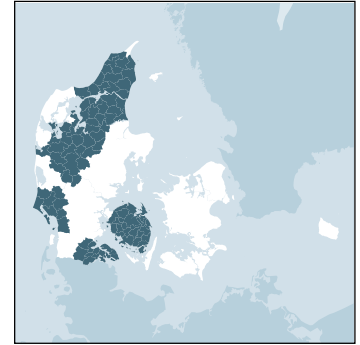
Arealudlæg til nye byområder – både bolig og erhverv – skal ske på en måde, så der skabes kundeunderlag til kollektiv trafikbetjening inden for bybåndet og i forhold til oplandet.

Arealudlæg langs motorvejen og andre overordnede vejanlæg, hvor kollektiv trafikbetjening ikke er mulig eller hensigtsmæssig, skal forbeholdes aktiviteter, der er afhængige af store og tunge transportere. Andre arbejdspladsintensive eller kunderelaterede erhverv skal placeres i bymæssigt blandede områder, hvor også kollektiv transport er mulig.



## Det mellemstore byregioner

I de mellemstore byregioner ligger den økonomiske vækst stabilt nær landets gennemsnit. De mellemstore byregioner rummer typisk mange af landets købstæder og kendetegnes ved forholdsvis god plads i byzonen og ofte mange ubebyggede arealer. Derudover er der ikke udbredte trængsels- eller stagnationsproblemer. Det er regeringens holdning, at det er forholdsvis let at imødekomme princippet om at udlægge nye byarealer i tilknytning til byerne i disse områder. De problematikker, som den fysiske planlægning i særlig grad skal forholde sig til, forventes at ligge i kommunernes lokale samarbejde og i forhold til den regionale udviklingsplanlægning.



De enkelte byer og deres oplande har hver deres karaktertræk med særlige erhverv, landskaber og natur at tage vare på. Nogle steder kan der være grund til særlig stor omhu. Det gælder især, hvor der er et pres på udnyttelsen af attraktive naturområder og landskaber til eksempelvis boligformål. Også de mange velfungerende bymidter er et aktiv, som det er hensigtsmæssigt at sikre gennem en helhedsorienteret fysisk planlægning. Her er det især vigtigt at fastholde en god tilgængelighed og sikre grundlaget for, at bymidterne også fremover kan udvikle sig og være levende centre. På den måde sikres, at bymidterne ikke udhules af modsatrettede tendenser, hvor f.eks. større detailhandelsbutikker og servicefunktioner lokaliseres i udkanten af byerne eller ved overordnede veje uden for byerne. Et vigtigt element i udviklingen i de mellemstore byregioner vil være købstædernes byidentitet og arkitektur.

Som andre steder har relationerne mellem byerne også ændret sig i disse dele af landet - pendlingsoplandene er blevet større, og indkøbsmønstrene er ændret. Behovet for at revidere det eksisterende bymønster i kommuneplanerne er derfor som i resten af landet aktualiseret. Det gælder også for det regionale bymønster. Hertil kommer, at det også er oplagt at udvikle et nyt bymønster i forbindelse med dannelsen af de nye, større kommuner.

I oplandene til de mellemstore byer fungerer mange af de mindre bysamfund som bosætningsbyer for folk, der arbejder i byerne. Det er vigtigt, at der aftales en rollefordeling såvel mellem kommuner som inden for kommuner med større og mindre byer. På grund af de relativt store afstande til landets to store byregioner, er det kun få områder i de mellemstore byregioner, som har mulighed for at udvikle sig som decideret bosætningsby i forhold til en af de to store regioner. Det lokale erhvervsliv er derfor de fleste steder det afgørende aktiv for byoplandenes trivsel.

For at sikre, at den forholdsvis gunstige udvikling i de mellemstore byer også fastholdes på længere sigt, er det vigtigt, at der inden for hver af de nye administrative regioner udvikles et samspil mellem hovedbyerne. Regionsrådene bør i samarbejde med regionens kommuner arbejde for at etablere sammenhænge mellem hovedbyerne i hver region, således at den regionale udviklingsplan afspejler de ønsker og muligheder, der findes i regionen for at aftale en rollefordeling mellem byerne. Den konkrete rollefordeling vil naturligvis være forskellig alt efter forholdene i regionen: I Region Nordjylland er Aalborg den klart dominerende by, i Region Syddanmark er Odense den største by, men også Trekantområdet og byer som Esbjerg og Sønderborg rummer nogle af regionens mest overordnede funktioner.



Uddannelser, kultur, videnoverførsler og international profilering er eksempler på emner, som kunne indgå i netværkssamarbejderne. De regionale udviklingsplaner er et velegnet redskab til denne type samarbejde, og de nye kontaktudvalg mellem regionerne og deres kommuner bør tildeles en nøglerolle.

*Miljøministeriet igangsætter et udviklingsarbejde med at udvikle et nyt bymønster i samarbejde med kommuner og regioner, så dette i højere grad afspejler byernes særkender og rollefordeling i et bynetværk end det nuværende hierarkiske bymønster. Arbejdet vil blandt andet sigte på at give inspiration til de regionale udviklingsplaner.*

### Erfaringer med erhvervsklynger

Erhvervslivet i de mellemstore byer og deres oplande er ofte specialiseret til en eller nogle få erhvervsgrøner, som sætter deres særlige præg på byen og omgivelserne. Beklædningsindustrien i Herning-Ikast, møbelindustrien i Skive og Salling samt gartnerierne på Odense-egnen er blot nogle af de mange eksempler herpå.

Inden for sådanne grupper eller klynger af virksomheder er det lettere at holde sig orienteret om teknologiudvikling eller modeskift, end det er for virksomheder, der ikke har samme kontaktmuligheder. Samtidig har den virksomhedsrettede service på egnen større muligheder for at opbygge den ekspertise, som erhvervsklyngen lokalt har brug for, hvilket også styrker lokalområdets konkurrenceevne.

Disse fordele ved erhvervsklynger var baggrunden for, at landsplanredegørelserne 2000 og 2003 anbefalede, at kommuner og egne gjorde sig deres styrker og særkender klart og udviklede en fysisk planlægning rettet specifikt mod sådanne erhvervsklynger af virksomheder.

I de senere år har det imidlertid vist sig, at denne generelle anbefaling om at rette den fysiske planlægning mod erhvervsklynger kræver nuancering. Dels er det ikke alle erhvervsklynger, der er lige fremtidssikre, dels er det ikke alle steder, at opbygningen af levegrundlaget alene bør baseres på de eksisterende klynger.

For flere kommuner har det været vanskeligt at beskrive deres faktiske styrkepositioner ved hjælp af erhvervsklyngebegrebet. Og selv hvor det har været muligt, har det ikke altid affødt konkrete fysiske planlægningsinitiativer. Dette skyldes, at virksomhederne lægger mest vægt på en lokalisering på samme egn eller i samme geografiske arbejdsmarked, frem for de særlige rammebetingelser, som den kommunale fysiske planlægning kan levere i form af bestemte arealer og hermed følgende tæt fysisk placering.

Hertil kommer, at en satsning på eksisterende erhvervsklynger i visse tilfælde kan lede til uhensigtsmæssige specialiseringer, fordi erhvervsklyngernes traditionelle styrke – den håndværksmæssige kunnen – eroderes af vidensamfundets krav om teknisk-videnskabelige kvalifikationer i produktionen.

	Virksomheds-etablering	Beskæftigelses-effekt	Udvikling i beskæftigelses-sammensætning	Eksport	Import	Værdi-tilvækst
IT Århus	↑	○	↑	○	○	○
Beklædning Herning/Ikast	↑	○	↑	↑	○	↑
Fødevarer Vejle	↑	○	○	↓	↑	↓
Møbler Salling	↑	○	↓	↑	↑	↑

**Figur 2.2.:** Erhvervsklyngernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige effekter.

Kilde: Poul Houman Andersen, Anne Bøllingtoft og Poul Rind Christensen 2006.

En pil opad betyder, at virksomhederne øger aktiviteten, fordi de ligger i klynger. En pil nedad betyder, at virksomheder i klyngen har haft en mindre positiv udvikling end branchens virksomheder andre steder. Et nul betyder, at klyngens virksomheder udvikler sig på linie med branchens virksomheder andre steder.

### Forskellig udvikling

En ny undersøgelse for Miljøministeriet af globaliseringens indflydelse på fire danske klynger og deres udviklingstræk påviser, at erhvervsklyngerne på vigtige punkter udvikler sig overordentlig forskelligt, se figur 2.2. De klynger, der er undersøgt, er IT-området i Århus, beklædningsindustrien på Herning-egnen, fødevareindustrien i Vejle-området og møbelindustrien i Salling.

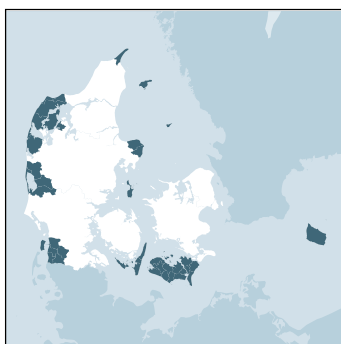
Den vidensdeling mellem virksomhederne i klyngerne, som er helt central for klyngens vækst og dynamik, har vist sig ikke at være særlig omfattende og tilmed under svækkelse. Det sker bl.a. under indtryk af den tiltagende globale arbejds- og vidensdeling. Derfor er vidensdelingen med nationale og internationale leverandører og med aftagere og partnere stigende. I overensstemmelse med denne udvikling kan der konstateres en betydelig stigning i importen til alle klynger. Til fødevareindustrien i Vejle og møbelindustrien i Salling er stigningen tilmed højere end for branchen som helhed. De hidtidige, geografisk ret snævre relationer mellem leverandører og aftagervirksomheder er således under afvikling; f.eks. øges importen af svin til danske slagterier.

Undersøgelsen viser desuden, at alle virksomhederne i klyngerne i stigende omfang efterspørger folk med videregående uddannelse for at sikre deres fortsatte udvikling og konkurrenceposition. Tempoet i denne omstilling lader dog til at være væsentlig hurtigere i nogle af klyngerne end i andre målt i forhold til det generelle tempo i de pågældende brancher.

Med hensyn til etableringer af nye virksomheder er det dog fortsat sådan, at der sker hyppigere nyetableringer inden for erhvervsklyngerne end ellers i branchen andre steder i landet. Beskæftigelsesmæssigt er det blandt de fire undersøgte klynger derimod kun klyngen af møbelvirksomheder i Salling, som har en gunstigere beskæftigelsesudvikling end branchen som helhed. Møbelklyngen i Salling og beklædningsklyngen i Herning-Ikast har oplevet en forholdsvis gunstig udvikling i værditilvækst og eksport, mens udviklingen har været ugunstig for klyngen af fødevarevirksomheder i Vejle-området.



Undersøgelsen viser, at nogle klynger har en relativ succes og andre ikke. Klyngerne må i stigende grad analyseres i sammenhæng med den globale arbejds- og vidensdeling, de indgår i. Det er derfor vigtigt, at man lokalt og regionalt grundigt overvejer, om – og i givet fald – hvilke erhvervs-klynger man i den fysiske planlægning vil satse på og planlægge for i fremtiden, samt vurderer klyngernes vækst-potentiale nuanceret.



### Yderområder

Yderområder defineres i landsplanredegørelsen som pendlingsregioner uden byer med mere end 20.000 indbyggere. Der er tale om meget forskelligartede områder, men fælles udviklingsvilkår er deres beliggenhed langt fra en større by, hvilket gør, at de kan have brug for en særlig bevågenhed. I dag har nogle af områderne et aktivt og relativt alsidigt erhvervsliv, mens andre oplever virksomhedslukninger og problemer med at fastholde de nuværende arbejdspladser.

Det er en national forpligtelse at sørge for, at alle områder af landet kan være attraktive at leve og drive virksomhed i. Et sådant mål indebærer samtidig, at der skal være plads til forskellighed mellem de enkelte landsdele og egne, og at der skal være en god tilgængelighed til alle egnene. Nogle steder er der tætte byer, store bygninger, travlhed og mange mennesker, mens der andre steder er mere tyndt befolket, store vidder og byer i mindre skala og et roligere tempo. Landets yderområder er kendetegnet af forskellige identiteter og særpræg, som giver dem en unik kvalitet. Den forskellighed, der er i landet, skal vi turde dyrke. I byerne og vækstområderne skal vi planlægge for at give volumen og tæthed. I yderområderne skal vi arbejde for, at områderne hver især finder sin naturlige identitet og planlægger for den.



En undersøgelse foretaget af Huset Mandag Morgen for Nordisk Ministerråd (2005) viser, at respekten for og omsorgen for naturen udgør én af 9 fælles værdier, der kendetegner de nordiske samfund og befolkninger. Samtidig viser internationale analyser, at hvad angår teknologi og kreativitet ligger de nordiske lande højt på de internationale ranglister. Netop respekten for naturen og miljøet er en af de centrale årsager til, at Danmark befinder sig på en flot 6. plads på den internationale skala. Vi skal derfor søge at skabe størst mulig synergi mellem potentialerne og kompetencerne i de tættere befolkede områder og i yderområderne.

Landets yderområder har erhvervsmæssige udviklingsmuligheder, bl.a. inden for traditionel industri, turisme og fødevarerhverv. Herudover rummer yderområderne og deres landdistrikter nogle af landets fornemste naturværdier, eksempelvis kystområderne, samt mange velbevarede og interessante kulturmiljøer. Den interesse, vi viser naturen i dag, og det generelt øgede fokus på natur- og landskabsværdier giver derfor yderområderne et godt udgangspunkt for den kommende udvikling. Stilhed er også blevet en eftertragtet værdi – ikke mindst som en kontrast til bylivets stress og jag. Adgangen til fredelige og naturskønne omgivelser kan derfor blive ét af flere vigtige aktiver for områder med vanskelige vækstvilkår. Områdernes naturgivne fortrin kan supplere øvrige erhvervspolitiske tiltag og andre initiativer og sammenkobles i områdernes udviklingsstrategier og kommuneplaner.



## Svært at fastholde beskæftigelse og befolkning

Mange yderområder har svært ved at fastholde beskæftigelsen og til dels også befolkningen. En del steder – specielt i områdernes landdistrikter – opleves en skæv aldersfordeling med forholdsvis mange ældre. Samtidig har den øgede mobilitet og den skærpede konkurrence inden for detailhandlen gjort det svært at fastholde den lokale handel og servicevirksomhed i mange yderområder.

Generelt er uddannelsesniveaut lavere i yderområderne. Det skyldes bl.a., at de unge flytter, når de skal have en uddannelse, og mange ikke flytter tilbage efter endt uddannelse. De lokale servicetilbud er færre end i de større byer, og der er relativt få arbejdspladser inden for overordnet eller avanceret privat servicevirksomhed. I stedet spiller industri, turisme, landbrug og fiskeri en erhvervmæssig hovedrolle i disse områder. På grund af det relativt lavere uddannelsesniveau er områderne mere udsatte i globaliseringen, fordi de nye arbejdspladser, som opstår i stedet, ofte placeres andre steder, hvor der er bedre adgang til højtuddannet arbejdskraft.

Fiskeri og akvakultur (havbrug, saltvandsdambrug) har betydning for havnene i yderområderne både rent erhvervs- og beskæftigelsesmæssigt og som kulturbærende element i disse samfund. Akvakultur har potentiale til at erstatte en væsentlig del af de reducerede landinger fra fiskeriet og kan derved bidrage til egenforsyningen af råvarer til lokal forarbejdning og til opretholdelsen af de små havne. EU's strategi for en bæredygtig udvikling af akvakultur har som målsætning en stabil erhvervssektor, der sikrer udviklingen i landdistrikter og kystområder og giver alternative råvaretilførsler til fiskeindustrien. Den Europæiske Fiskerifond, som for perioden 2007-2013 skal afløse det nuværende strukturprogram for fiskerisektoren, vil bl.a. prioritere støtte til udvikling af akvakultur.

## Turismen er vigtig

Turismen spiller en vigtig rolle for områdernes økonomi og udvikling. Den traditionelle kystturisme har imidlertid haft en relativ svag beskæftigelsesudvikling, mens by- og erhvervturismen har vundet mere frem. Sommerhuse kan bidrage positivt til yderområdernes økonomiske situation, og det har været en af begrundelserne for de sommerhusgrunde, som blev udlagt i forbindelse med landsplandirektivet for udvidelse af eksisterende sommerhusområder i kystnærhedszonen fra juni 2005.

Der findes ofte ledige helårsboliger i yderområderne, og huspriserne er derfor kun steget svagt i forhold til i andre dele af landet, eller er endog faldet. Ønsket om at forøge efterspørgslen på boliger har fået en del kommuner i yderområderne til at fritage nogle af helårsboligerne for bopælspligt. Uden bopælspligt vil boliger i området kunne sælges til en bredere kundekreds, fordi kommende ejere kan anvende boligen som fritidsbolig. Dette kan tiltrække befolkningsgrupper fra andre egne af landet på "deltid". En tendens, der muligvis kan forøge bosætningen, fordi nogle fritidshusejere med tiden vælger at bosætte sig permanent i området.

Helårsboliger uden bopælspligt kan således have visse økonomiske fordele for kommunen i form af et bedre indtjeningsgrundlag og højere priser på områdets boliger. Til gengæld kan det også medføre en udhulning af byernes helårssamfund, fordi nogle af husene vil stå tomme en del af året. Desuden kan det gøre det vanskeligere for lokalbefolkningen at følge med eventuelle prisstigninger.



## Aktive bosætningsstrategier

Nogle kommuner i yderområderne har valgt at satse på aktive bosætningsstrategier for at tiltrække tilflyttere fra andre dele af det pågældende pendlingsopland eller fra andre landsdele. Det kan f.eks. være ved at satse på særlige målgrupper med deraf følgende serviceudbud. Eksempelvis flytter børnefamilier og ældre hyppigere til yderområder end andre. Det kan være mulighederne for at anvende nedlagte landbrugs-ejendomme til andre formål, der kan tiltrække iværksættere. Eller det kan være ved at satse på andre kvaliteter f.eks. gode, billige boliger, nærmiljø og attraktive omgivelser.

Her spiller områdernes naturgivne kvaliteter, f.eks. steder med ro og uforstyrrethed, naturen og landskabet en vigtig rolle som potentiale for at kunne udbyde gode boliger. Også den lokale kulturarv i form af bevaringsværdige og fredede bygninger, eller by- og landskabsmiljøer, der synliggør vores forhistorie, spiller en væsentlig rolle for mange menneskers boligvalg.

En undersøgelse af danskernes holdning til kulturarven viser bl.a., at både borgere og virksomheder ønsker, at kulturarven skal være et centralt element i udviklingen af lokalområderne – også selvom det har omkostninger for den enkelte borger eller virksomhed. Ud fra undersøgelsens resultater er kulturarven således et potentiale på linje med erhverv, turisme og infrastruktur.

For at fremme kulturarvens betydning for den lokale udvikling har Kulturarvsstyrelsen i februar 2006 udpeget fire kommuner, som skal lade kulturarven være dynamo i den lokale udvikling. De udpegede kulturarvskommuner er Haderslev, Hjørring, Hvidovre og Aalborg. Resultatet af disse kommuners arbejde vil være af interesse for mange kommuner – ikke mindst for kommuner i yderområder.

Udover at forbedre indtjeningsgrundlaget kan øget bosætning resultere i lokale arbejdspladser og øget iværksætteraktivitet. Uddannelsesniveaulet spiller en stor rolle, og en bevist satsning på uddannelse og på at tiltrække uddannede tilflyttere kan gavne et område.

## Planlægning i landets yderområder

De nye regionale udviklingsplaner skal beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder. De fem nye regioner består alle af både større byer i vækst og yderområder med vanskeligere vækstvilkår, men med natur- og kulturmæssige kvaliteter. Det regionale samarbejde har derfor et samlet medansvar for, at yderområderne sikres en afbalanceret udvikling. Det drejer sig både om yderområderne generelt og om områdernes landdistrikter. Regionerne må derfor i forbindelse med den regionale udviklingsplan være opmærksomme på udviklingsmulighederne i yderområderne, ligesom de regionale vækstfora er forpligtet til at fokusere på yderområderne i de regionale erhvervsudviklingsstrategier. De regionale vækstfora har således bl.a. til opgave at bygge bro fra byerne til land- og yderområderne.

En kvalitativ udvikling natur- og kulturmæssigt kan medføre goder og livskvalitet for de borgere, der er bosat i området. I nogle af disse områder kan man satse på at sikre adgang til fredelige omgivelser og stilhed i naturen. En fordel ved de nye og større kommuner er, at der kan skabes plads til en arbejdsdeling inden for kommunen, så en manglende vækst i traditionel forstand kan vendes til en kvali-

tet. I udlandet er der eksempler på områder og byer, der ikke ønsker at vokse, men foretrækker en stille og stabil tilværelse. Den såkaldte 'slow city' bevægelse, der er udsprunget fra Italien, er et eksempel på dette.

### **Afsæt i kvaliteter og særpræg**

Det er en national interesse, at yderområdernes udvikling sker med udgangspunkt i områdernes særpræg og egnskarakteristika, og at befolkningen sikres gode levevilkår. Set udefra kan områderne have særlige karaktertræk, som giver dem en særlig identitet, og som kan være følsomme overfor ændringer. I visse tilfælde kan der være tale om karaktertræk, som vurderes og værdsættes forskelligt af udefrakommende og af lokalbefolkningen. Lokalbefolkningen opfatter det måske ikke som noget specielt, hvorimod udefra kommende ser noget særligt i forholdene.

Lokale udviklingsønsker, f.eks. i form af udstykning eller bebyggelse i regionalt værdifulde landskabsområder kan komme til at tilsidesætte hensynet til varetagelsen af de overordnede og langsigtede natur- og landskabshensyn. Det er kommunernes ansvar at sikre, at et områdes naturmæssige, landskabelige eller kulturhistoriske værdier både kan bruges aktivt til at fremme yderområdernes bosætningspotentiale og samtidig kan opretholdes for lokalbefolkningen og for eftertiden.

*Miljøministeriet igangsætter et dialogprojekt om, hvordan et yderområde kan inddrage sine naturgivne kvaliteter og karakteristiske landskaber aktivt i en udviklingsstrategi, uden at der samtidig sker en forringelse af disse. Centrale elementer kan være en kortlægning af kommunens eksisterende natur-, kultur-, og landskabsforhold og mulighederne for at bruge disse elementer i den lokale udvikling.*

### **Nye veje for landdistrikter og landsbyer**

Nogle landdistrikter frygter måske for deres fremtid i de nye storkommuner med yderligere lukning af butikker, nedlagte skoler og tomme boliger. For at imødegå en sådan udvikling er der taget initiativ til et projekt med fokus på landdistrikternes og landsbyernes udvikling i yderområder. Projektet gennemføres som et samarbejde mellem Ny Thisted Kommune og Fonden Realdania, men målgruppen er alle kommuner i landets yderområder. Projektet vil bl.a. fokusere på kulturarvens betydning for landdistrikterne, nybyggeri i landsbyer, anvendelse af eksisterende landbrugsbygninger og nedrivning af tiloversblevne bygninger. Målet er at kunne anvise udviklingsperspektiver og nye veje for landdistrikterne og landsbyernes fremtid under de nye administrative rammer og med de globale væksttendenser, der favoriserer de større byer og byregioner.

Regeringen er opmærksom på kommunernes brug af de muligheder for at give tilladelse til byggeri i landsbyer og landdistrikter, som ændringen af planlovens zonebestemmelser i 2002 har medført. Regeringen forventer, at disse kan betyde øget aktivitet i landsbyerne. Kommunernes brug af tilladelser vil blive nærmere belyst i den undersøgelse af administrationen af planlovens landzoneregler, som Miljøministeriet gennemfører i 2006.

*For at styrke den kommunale planlægning for udvikling i landsbyerne vil Miljøministeriet igangsætte et projekt, der skal belyse landsbyernes roller i de nye kommuner, og analysere barrierer for landsbyernes udvikling samt diskutere strategier for udvikling, baseret på de særlige kvaliteter, de enkelte landsbyer rummer.*

På baggrund af projektet vil det blive vurderet, om der er brug for at differentiere planlægningen og udbygningsmulighederne i landdistrikternes landsbyer i kommuneplanstrategier og regionale udviklingsplaner.



