

12. DECEMBER 2002  
**høring**  
14. FEBRUAR 2003

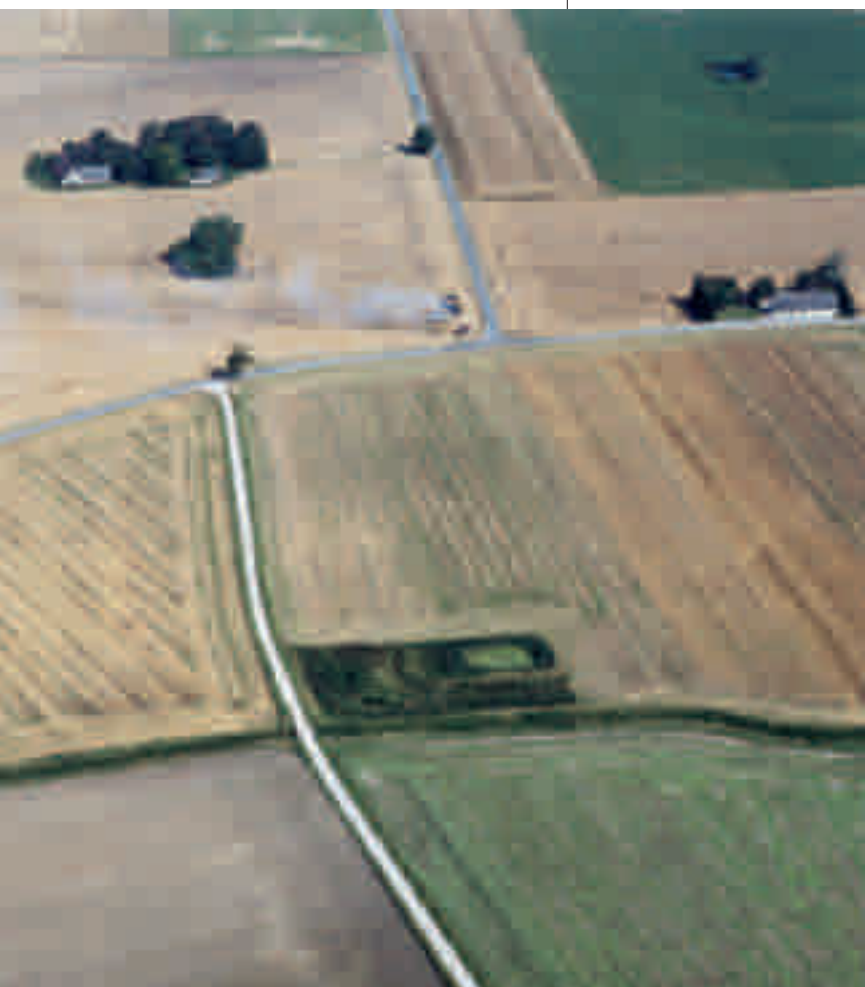


# Et Danmark i balance

HVAD SKAL DER GØRES ?

FORSLAG TIL  
LANDSPANREDEGØRELSE

**KORT FORTALT**



- Regeringen har udarbejdet et forslag til landsplanredegørelse, som peger på en række tiltag, der kan medvirke til at sikre en balanceret udvikling i Danmark.

Dette er et kortfattet resumé af regeringens forslag til landsplanredegørelse. Selve forslaget til landsplanredegørelse kan ses på [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk) eller fås ved henvendelse til Miljøbutikken på telefon 33 95 40 00.

# Et Danmark i balance

I foråret var jeg på en vellykket rundtur til alle kommuneforeninger og amtsråd i hele landet for at præsentere og diskutere *Debatoplægget til landsplanredegørelsen "Et Danmark i balance – Hvad skal der gøres?"*

Debatoplægget er en del af regeringsgrundlaget "Vækst, velfærd - fornyelse". Det er regeringens holdning, at der skal være en afbalanceret udvikling i Danmark. Folk skal sikres gode og ligelige levevilkår, uanset hvor i landet de bor. Alle områder skal være attraktive for bosætning og erhvervsudvikling. Regeringen tilstræber, at den regionale udvikling fører til mindre ulighed i service, beskæftigelse og økonomiske vilkår i regionerne. Landet skal udvikles i balance.

De mange gode og konstruktive kommentarer til debatoplægget, som jeg modtog, viser, at en balanceret udvikling optager mange kommuner, amter og organisationer og bekræfter mig i, at regeringen har set rigtigt, når vi i regeringsgrundlaget fokuserer på et balanceret Danmark.

I forslaget til landsplanredegørelse fremlægger regeringen sit syn på landets fysiske og funktionelle udvikling. Forslaget belyser den nuværende samfundsudvikling, og hvilken betydning denne har for den regionale udvikling. De prioriteringer, der gøres i forbindelse med erhvervsudvikling, boligbyggeri, byomdannelse, miljøindsats, uddannelsesinstitutioner, transport mv. har stor betydning for, hvordan landets forskellige områder udvikler sig. Den fysiske planlægning skal sikre, at prioriteringerne bidrager til fysisk og funktionelt bedre byer og landområder og samlet set fremmer den regionale udvikling. Dette skal naturligvis ske i overensstemmelse med regeringens nationale strategi for bæredygtig udvikling.

Der er behov for at tænke nyt, og der er brug for nye løsninger på både nationalt og lokalt plan. Regeringen er allerede godt i gang på flere fronter.

Med ændringen af planloven i foråret 2002 har regeringen givet kommuner og amter nye redskaber til at skabe udvikling på lokale betingelser. I Miljøministeriet går vi videre med at forenkle og effektivisere planloven. Regionplanudvalget arbejder med at gøre regionplaninstrumentet mere moderne og fremtidsorienteret. Regeringen vil i foråret 2003 fremlægge sin regionale vækststrategi, som skal medvirke til at sikre fortsat udvikling og vækst i hele Danmark.

De administrative grænser må ikke være en hindring for at løse de problemer, der opstår. Blandt andet derfor har regeringen nedsat en strukturkommission, som skal se på, om den nuværende administrative struktur i Danmark er den bedste til at matche fremtidens krav og behov.

Regeringens forskellige initiativer skal tilsammen give bedre redskaber til at fremme den regionale udvikling. Udgivelsen af den endelige landsplanredegørelse i foråret 2003 vil derfor blive koordineret med lanceringen af regeringens regionalpolitiske vækststrategi.

Regeringen ser det som en udfordring at sikre et Danmark i balance, og fysisk planlægning er et væsentligt redskab til at skabe rammebetingelserne og dermed bidrage til den balance, vi ønsker.

Det er regeringens håb, at forslaget til landsplanredegørelse *"Et Danmark i balance – Hvad skal der gøres?"* vil skabe en konstruktiv debat og give alle mulighed for at kommentere og konkretisere løsninger på den omstilling, det danske samfund er på vej ind i.



Hans Chr. Schmidt  
Miljøminister





# Balancen bliver udfordret

- **Udviklingen i og omkring de store byer forløber anderledes end omkring de mellemstore byer og igen anderledes omkring de mindre byer. De vilkår, udfordringer og problemstillinger, der møder den fysiske planlægning, er tilsvarende forskellige.**



Generelt er der stor lighed mellem regionerne i Danmark. Over alt i landet findes større byer med et bredt servicetilbud. Trafiklinierne og kommunikationerne er godt udbygget og har gjort landet let tilgængeligt.

Væksten i folketal, beskæftigelse og indkomster har i de senere år imidlertid været højere i regioner med store byer end i regioner med mindre byer.

De seneste års udvikling tegner billedet af et tredelt Danmark:

- Oplandene omkring hovedstaden og de tre største provinsbyer, der som helhed er præget af en forholdsvis kraftig befolknings- og beskæftigelsesudvikling. Ikke kun de store byer i disse egne, men også de øvrige byer og landområder i disse egne er præget af denne dynamik. I alt 55 pct. af landets befolkning bor i disse egne, alene 35 pct. i det store københavnske arbejdsmarked.
- Oplandene omkring de mellemstore byer (dvs. byer med mellem 20.000 og 100.000 indbyggere) har haft en ud-

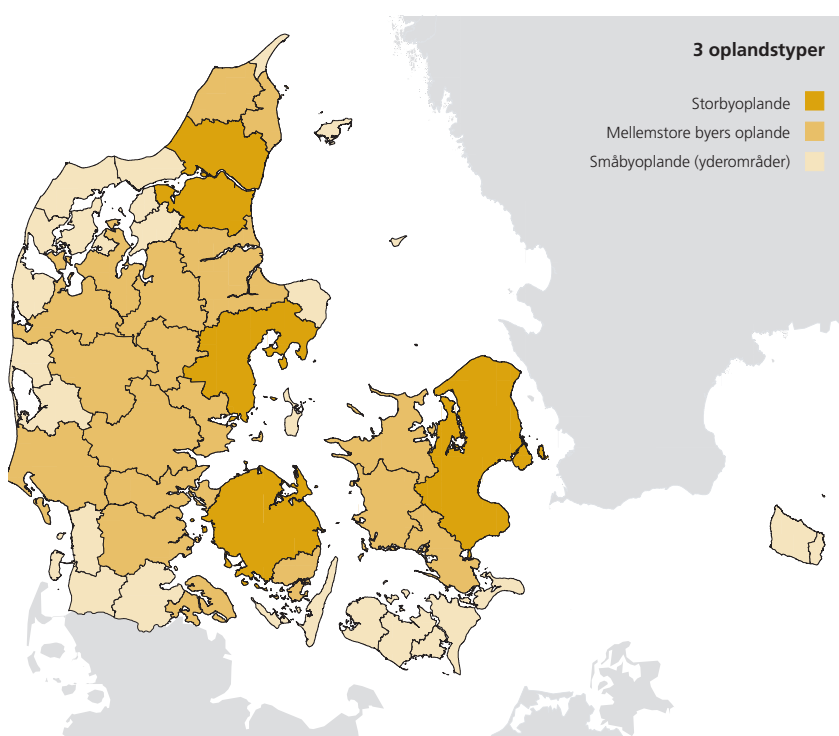
vikling i folketal og beskæftigelse, der ligger på eller i underkanten af landsgennemsnittet. Også her er den lokale dynamik fælles for den større by og de omgivende mindre byer og landområder. Ca. 35 pct. af befolkningen bor i disse dele af landet.

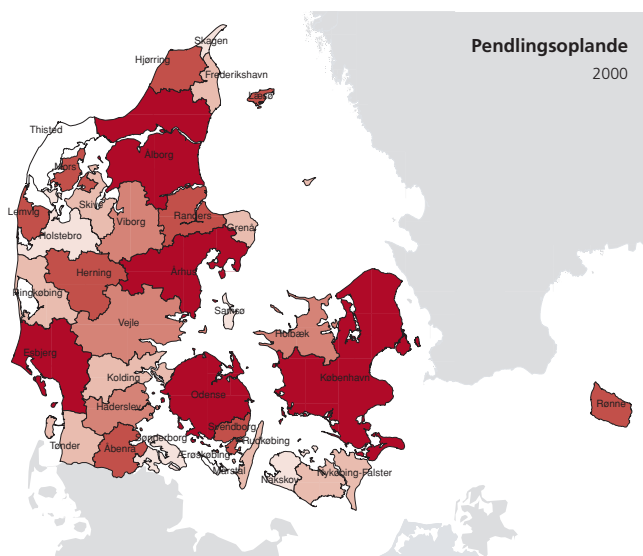
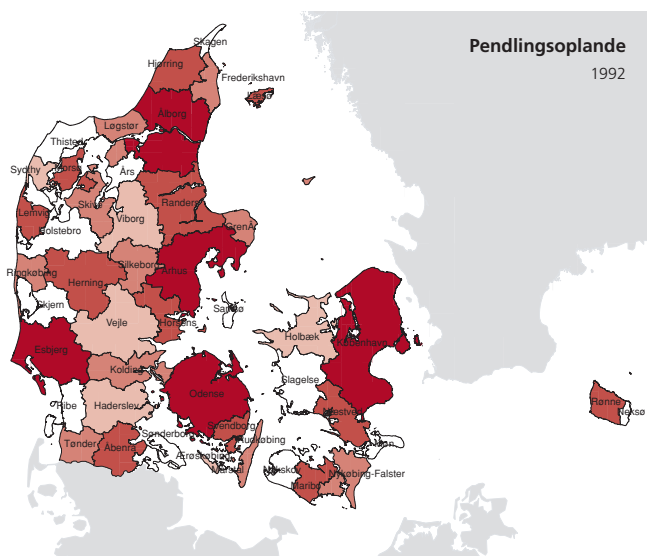
- Oplande uden mellemstore byer, hvor befolkningstal og beskæftigelse stagnerer. Disse egne ligger gerne perifert i landet og rummer kun ca. 10 pct. af den samlede befolkning.

Forskellene i dynamik gælder ikke kun mellem de egentlige byer, men også mellem oplandene. Fx er det afgørende for udviklingen i et landdistrikt, om det hører til oplandet til de store byer, de mellemstore byer eller de små byer. Og tilsvarende for udviklingen af en mindre by, om den ligger tæt på en af de større byer. Den forholdsvis svage udvikling i yderområderne uden byer med 20.000 indbyggere viser, at det er her, de egentlige udviklingsproblemer i landdistrikterne er størst.

## Tre oplandstyper

Storbyoplande er pendlingsoplande til de 4 største byer. Mellemstore byers oplande er pendlingsoplande til byer med 20.000 – 100.000 indbyggere. Småbyoplande er pendlingsoplande til byer med under 20.000 indbyggere.



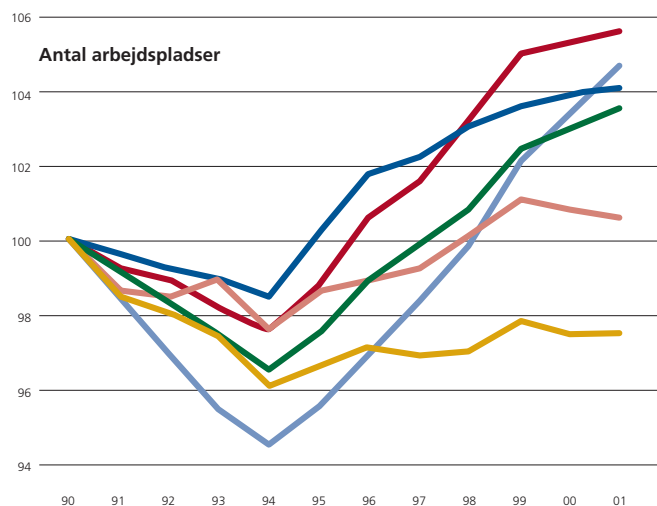


Danmark var på grundlag af pendlingen i 1992 inddelt i 46 pendlingsoplande. Den stigende pendling betyder, at flere og flere krydser oplandsgrænserne på turen mellem hjem og arbejde. Pendlingsoplandene vokser derfor sammen. I 2000 var der 34 tilbage, defineret på samme måde som i 1992. Nogle steder er små oplande groet sammen, andre steder er en lille bys opland smeltet sammen med en større bys. Og byer og oplande omkring Silkeborg, Horsens, Næstved og Slagelse er groet ind i større nabobyers oplande.

Landkommuner i	Arbejdspladser 2001 i 1000	Vækst 1990-2001 i pct.
Storbyoplande	140	5,8
Mellemstore byers oplande	247	2,5
Små byers oplande	112	- 4,9
<b>Hele Danmark</b>	<b>2.764</b>	<b>3,8</b>

► **Manglende beskæftigelses- og udviklingsmuligheder ses især i landområderne på afstand af de større byområder.**

Der er stor forskel på landkommunernes dynamik, alt efter hvilken egn, de ligger i. Mens landkommunerne i storbyernes oplande er vokset hurtigere end landsgennemsnittet, har landkommunerne i de små byers oplande haft nedgang i beskæftigelsen.



By over 100.000  
København  
By 30.000 - 100.000  
Danmark  
By 20.000 - 30.000  
Småbyer

Væksten i antallet af arbejdspladser har gennemgående været kraftigst i oplandene til de største provinsbyer og fra 1995 også i København. Arbejdsmarkederne omkring Århus, Odense og Aalborg havde tilsammen 6 pct. flere arbejdspladser i 2001 end i 1990. Også arbejdsmarkederne omkring de øvrige byer med over 30.000 indbyggere har klaret sig forholdsvis godt. Til gengæld er beskæftigelsen på arbejdsmarkederne uden byer med mindst 20.000 indbyggere stagneret, og lå i 2001 fortsat 2 pct. under beskæftigelsen i 1990.

# Der er forskel på nord, øst, syd og vest

Der skal fokuseres mere på regionernes udviklingsmuligheder. Men det skal være på regionernes egne præmisser. Hver by og hver egn har sine særkender, attraktioner og kompetencer.

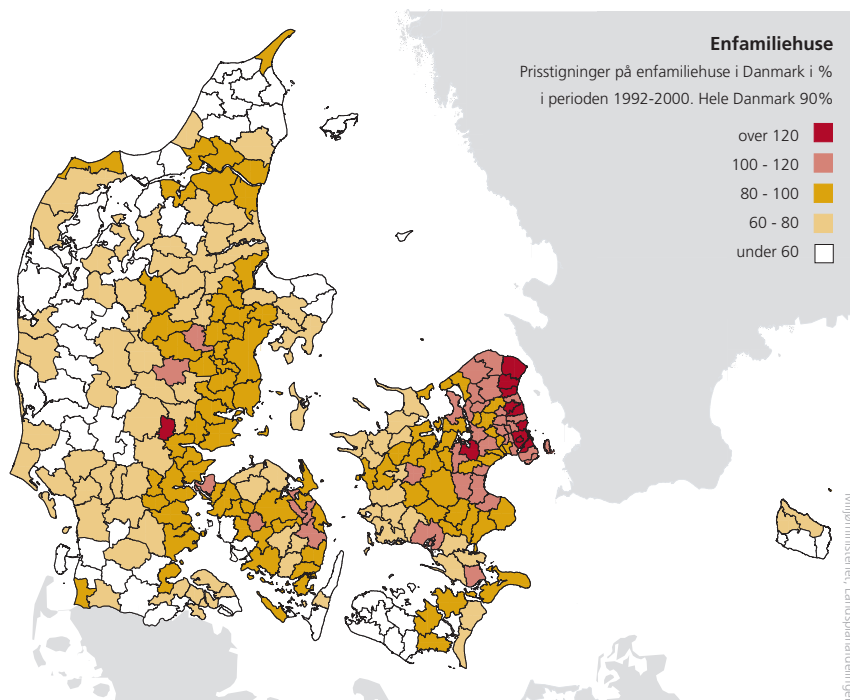
Hver egn har sine erhvervmæssige kompetencer. Det landskab, vi færdes i og benytter, varierer. Byerne er forskelligt indrettet og har forskellige opgaver. Udfordringerne og problemerne varierer derfor også. Der er forskel på de områder, hvor befolkningsvækst og erhvervmæssig dynamik presser sig ind på nye arealer, og andre områder, hvor det er svært at fastholde den befolkning og den beskæftigelse, som eksisterer i dag.

Den fysiske planlægning må indrette sig på at fungere under forskellige forhold og derfor betone forskellige problemstillinger, afhængigt af hvor i landet man er. Det drejer sig om at fremme væksten og den bæredygtige udvikling i hvert område ved at tage afsæt i områdets styrker, særtræk og kompetencer og i lokale og regionale målsætninger og strategier.

De enkelte byer og egne må definere deres roller i forhold til andre dele af landet. Byer og kommuner i samme opland bør aftale en rollefordeling, fx i form af en lokal bymønstrepolitik og erhvervsstrategi, for at sikre, at ikke alle udlægger arealer til samme formål, men i stedet tager hensyn til den samlede helhed.

Der bør ske en koordinering mellem planerne for trafikafvikling og lokaliseringspolitikken, således at arbejdspladser og andre funktioner, der skaber trafik i byerne, placeres, så det samlede trafiksystem udnyttes mest effektivt.

Dynamikken i byerne er afgørende for den regionale udvikling. Derfor skal indsatsen for at gøre byerne mere velfungerende og attraktive intensiveres. Byidentitet, arkitektonisk udtryk og et godt miljø er nøgleord i denne sammenhæng. Den øgede efterspørgsel efter boliger i byerne understreger behovet for at udvikle boligformer, der



## Store stigninger i boligpriser

Prisstigningerne på boligerne betyder, at det er vigtigt, at der bygges boliger af varierende størrelse og i forskellige prisklasser for at sikre en alsidig sammensætning af befolkningen.





► Der bør sættes på at forbedre det eksisterende bymiljø og skabe bedre kvarterer med identitet og kvalitet.

ikke kræver så meget plads som traditionelle parcelhuse.

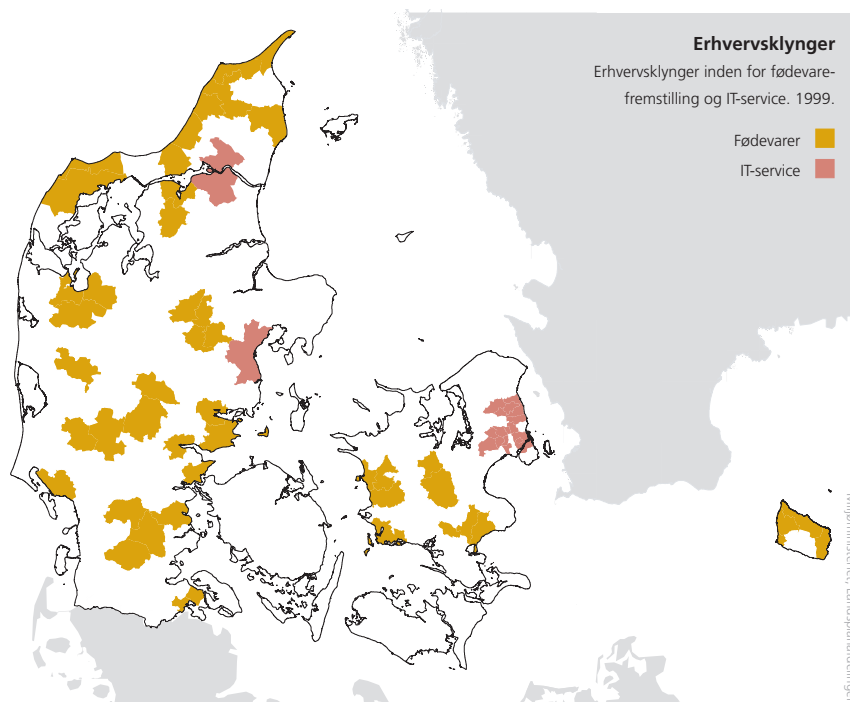
Ældre erhvervs- og havneområder bør vurderes med henblik på at fastlægge, hvilke områder der fortsat er bedst egnede til at huse traditionelle erhverv, og hvilke der er potentielt egnede til at blive omdannet til andre byformål.

I yderområderne er der generelt behov for at tiltrække en befolkningsgruppe, som kan bidrage til den lokale økonomi. Amter og kommuner kan udvælge helt små byer, hvor en vækst kan gavne det samlede område mest, og understøtte dem med byudvikling. Vækst i de små byer bør så vidt muligt ske, hvor der er rimelig sikkerhed for, at formålet med væksten kan opnås, fx opretholdelse af et rimeligt serviceniveau hvad angår butikker, skoler og kollektiv trafikforsyning.



### Samarbejde i erhvervsklynger

Virksomhederne i de enkelte erhvervsgræne er koncentreret til bestemte områder af landet. I disse områder er erhvervsgrænen gerne et centralt element i den lokale erhvervsudvikling. Fremstilling af fødevarer er - på grundlag af råvarer fra landbrug og fiskeri - udbredt mange steder i landet, mens erhvervsklynger i IT-service ligger koncentreret i storbyerne. Mange virksomheder samarbejder i erhvervsklynger på tværs af både kommune- og amtsgrænser. En fysisk planlægning for erhvervsklyngerne kan derfor med fordel udvikles i et samarbejde mellem forskellige kommuner og amter.



# Fleksible regioner

► Forholdene i mange sektorer viser, at udfordringerne bør tages op på tværs af de eksisterende administrative skel. Der ses mange eksempler på, at kommuner og amter samarbejder, fordi et bredere geografisk perspektiv er nødvendigt. I mange vigtige sektorer findes nye effektive løsninger på tværs af de administrative skel.

Når arbejdsmarkedsområderne smelter sammen og byernes oplande går på tværs af kommune- og amtsgrænser, må problemerne løses i en større sammenhæng. Udviklingen i en række sektorer, fx erhvervsudvikling, bosætning, serviceforsyning og uddannelse, viser, at fornuftige løsninger ikke kan sikres inden for de eksisterende administrative grænser. Problemerne er grænseoverskridende. Fx stiger pendlingen mellem kommuner og byer, nogle byer skifter rolle til at være bosætningskommuner. Derfor kan transportproblemerne kun løses ved at se dem i en bredere sammenhæng, hvilket alt i alt betyder at man må anlægge et bredere regionalt, til tider nationalt perspektiv, for at sikre velfungerende regioner.

I mange sektorer foregår der et omfattende og stigende samarbejde på tværs af de kommunale og amtskommunale skel. Der er flere eksempler på regionale samarbejder, hvor større dele af Danmark samvirker om

at løse opgaverne inden for sektoren. Disse samarbejder er ofte frivillige, og initiativet til dem er gennemgående kommet "nede fra", også hvor forskellige statsorganer er inddraget i samarbejdet. De regionale tværgående samarbejder er blevet så almindelige, at de viser et generelt behov for at sikre bedre strategier og løsninger inden for flere sektorer.

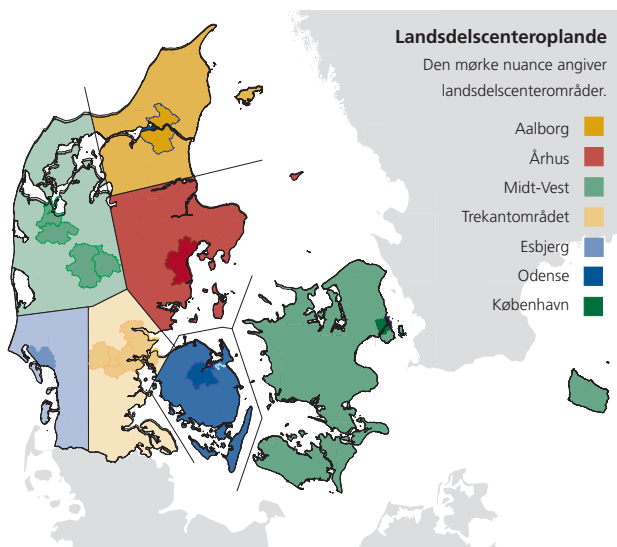
De enkelte sektorer har hver deres geografi. De udfordringer, de enkelte sektorer og koordineringen af dem møder, kan ikke alle tages op ved at vælge en bestemt inddeling af landet. Folk bosætter sig ikke nødvendigvis i den kommune, hvor de arbejder, og når de flytter, ser de et langt større område som et muligt sted at flytte hen. Måden, sektorerne styres og reguleres på - spillet mellem de private og offentlige aktører - er tilsvarende forskellig. Tilsammen betyder dette, at de grænser, som man vil finde fornuftige for løsningerne i en sektor, ikke automatisk anvendes på andre. De regionale løsninger bør i stedet tilpasse sig opgavernes geografi.

Dette giver også stat, amter og kommuner nye opgaver, når en balanceret udvikling skal sikres. Fx kan trængte yderområders forhold søges håndteret via fælles løsninger med de amter og kommuner, som ligger inden for en rimelig afstand af yderområdet. Kommuner og amter må samarbejde om den fysiske planlægning på tværs af deres grænser.

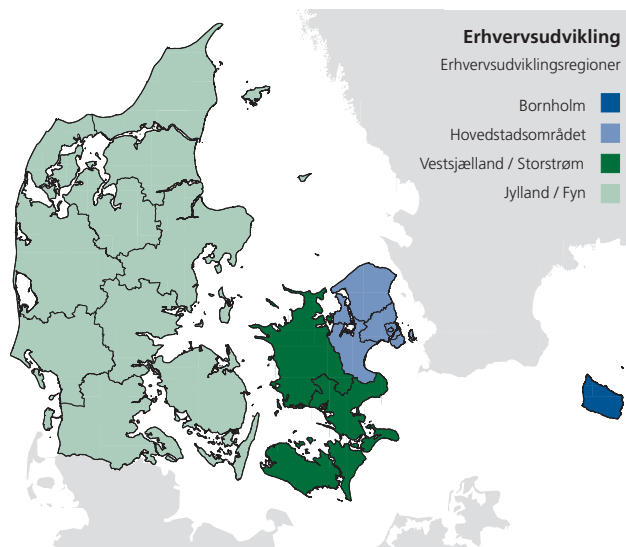
► Planlægningen bør fremme en sammenhængende struktur for multimodal transport. Der bør udvikles regionale strategier for effektiviseringen af godstransporten internt i amter og byer.



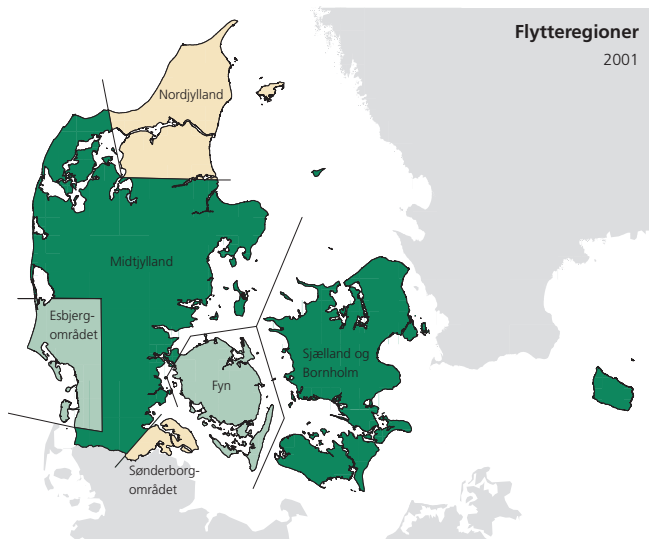




Landsdelscentrene er udpeget gennem planlægningen. Den overordnede service, der udbydes i disse centre, betjener befolkning og erhvervsliv i et større område, ofte på tværs af amtsgrænserne.



Amterne og kommunerne i landet har grupperet sig og samarbejder med staten om erhvervsudviklingen i deres område.



Befolkningen flytter inden for store, men forholdsvis afgrænsede områder. Mange flytninger foretages af unge, og flyttereionerne er derfor centreret om store og mellemstore uddannelsesbyer som København, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Sønderborg. Kommuner og amter, som hører til samme flyttereion, kan have fordel af en koordinering af deres bolig- og uddannelsespolitik.



Erhvervsskolerne har indgået regionale samarbejder, erhvervsakademier, med det formål at styrke uddannelsesmiljøerne i samspil med det regionale erhvervsliv. Der er etableret 16 regionale erhvervsakademier, ofte på tværs af amtsgrænserne.

# Hvad skal der gøres ?

► Den fysiske planlægning skal sikre fysisk og funktionelt bedre byer og landdistrikter og fremme den regionale udvikling.

► En mere balanceret udvikling af Danmark kræver nye initiativer. Det kræver nye former for samarbejde, og det kræver, at vi forsøger at skabe et nyt grundlag for regional udvikling.

Regeringens målsætning om et balanceret Danmark kan ikke realiseres, uden at kommuner og amter spiller aktivt med. Tilsvarende kan mange kommunale og regionale udviklingsstrategier ikke virkeliggøres uden medspil fra staten. Regional udvikling skabes ikke uden en koordineret indsats mellem alle aktører.

## Differentieret fysisk planlægning

Regionplanmyndigheder og kommuner skal i deres planlægning bidrage til at skabe de fysiske og funktionelle strukturer, som gør det muligt at realisere de regionale udviklingspotentialer. Målet er økonomisk robuste regioner på den enkelte bys og egne præmisser. Planlægningen skal også bidrage til at samordne sektorerne og sikre en bæredygtig udvikling i overensstemmelse med regeringens nationale strategi for bæredygtig udvikling.

Der er brug for en geografisk differentiering af planlægningens virkemidler. Fx er bilen det vigtigste transportmiddel i tyndere befolkede egne, og det må man tage udgangspunkt i. I tætbefolkede områder er planlægning for kollektiv trafik en central opgave. Byudviklingen vil tilsvarende skulle planlægges forskelligt, da det vil variere, hvad der er attraktive bolig- eller erhvervsområder.

## Samarbejde over administrative grænser

Netværk og brede samarbejder på tværs af administrative grænser er centrale, hvis der skal sikres en balanceret regional udvikling. Man kan ikke længere anskue hver enkelt kommune som en selvstående enhed. Der er tendens til, at lokale arbejdsmarkedsområder smelter sammen. Der er flere kommuner, der i højere grad er blevet bosætningskommuner og dermed opland til større byer. Dette må kommunerne tage hensyn til i deres planlægning og strategier, og samarbejde på tværs af grænserne.

Mange erhvervsvirksomheder ligger samlet i klynger, hvor virksomheder i samme eller beslægtede brancher indgår i lokale netværk. Disse klynger går ofte på tværs af de kommunale og amtskommunale grænser. Den fysiske planlægning må derfor lige som erhvervspolitikken koordineres på tværs af grænserne.

## Fleksible regioner

Udfordringerne i de enkelte sektorer kan ikke alle tages op ved at vælge en bestemt inddeling af landet. Strategierne må tilpasses til opgavernes grænser frem for til de eksisterende administrative grænser. Løsningernes geografi skal modsvare opgavernes geografi. Samarbejdet over de administrative grænser må ske i fleksible regioner. Uanset, hvordan landet er inddelt administrativt, vil det være nødvendigt med samarbejde på tværs af de administrative grænser.

## Regional udvikling kræver dialog

Regional udvikling kræver dialog. Indholdet i dialogen vil variere, alt efter hvor i landet den foregår. Temaer som bosætning, trans-





► Balancen mellem landsdelene skal opretholdes lige som balancen mellem byerne og deres oplande.

port, miljø, erhverv og uddannelse vil være i fokus. Det vil også være centralt i regionale strategier for vækst at fastlægge byernes og landdistrikternes indbyrdes samspil og det samlede områdes rolle nationalt og internationalt.

Den fysiske planlægning er med dens områdebaserede tilgang og koordinerende funktion et vigtigt element i regionale udviklingsstrategier ved at sætte konkret geografi og billeder på visionerne for udviklingen.

Det er ikke på forhånd givet, hvilke geografiske områder en dialog bør omfatte. Det vil helt afhænge af de temaer, problemstillinger og opgaver, som vil indgå i dialogen. Det centrale vil være at koordinere strategier og initiativer og se på tværs af sektorer for at optimere effekten af de ressourcer, der anvendes til regional udvikling. En kommune vil således ofte være engageret i flere samarbejdsprojekter med forskellig geografisk afgrænsning.

Der knytter sig også andre spørgsmål til dialogen om den regionale udvikling. Hvor forpligtende skal dialogen og samarbejdet mellem parterne være? Skal både lokale, regionale og statslige myndigheder inddrages i arbejdet med at opstille regionale målsætninger og strategier? Og skal der indgås

gensidige aftaler om, hvordan strategierne bliver gennemført og målene nået? Skal storbyer og yderområder indgå i fælles regionale samarbejder og strategier, så hvert samarbejde kan modvirke geografiske ubalancer inden for sit eget område?

#### Fra ide til praksis

Regeringen vil sikre en afbalanceret udvikling i Danmark. Dette sker gennem en indsats over en bred front. Den regionale udvikling overvåges med henblik på at styrke de regionale hensyn ved statslige tiltag af regionalpolitisk betydning. Der er fra regeringens side et ønske om at koordinere indsatsen over for regionerne og tilvejebringe klare rammer for den regionale udvikling.

Landsplanredøgørelsens hovedbudskab er, at der fortsat er behov for nye former for samarbejde på tværs af administrative grænser og sektorer, hvis vi skal skabe bedre rammer for regional udvikling. Løsningernes geografi bør ses i forhold til opgavernes geografi. Men hvordan gør vi det? Ansvar for den regionale udvikling deles af flere. Der er flere redskaber til at løfte opgaven, men der er behov for en debat om, hvordan vi bedst gør det. Landsplanredøgørelsen er en del af grundlaget for debatten.





# Debat om landsplanredegørelsen



## ET DANMARK I BALANCE - hvad skal der gøres ?

Forslag til landsplanredegørelse **KORT FORTALT**

Udgivet af:  
**Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2002**

Design:  
Tegnestuen Jens V. Nielsen

Fotos:  
Jens V. Nielsen  
Ministerportræt: Metha Voss Andersen

Tryk:  
Schultz Grafisk A/S

Oplag:  
6.000 eksemplarer

ISBN 87-601-9742-0

Henvendelse angående publikationen:

**Miljøministeriet, Landsplanafdelingen**  
Højbro Plads 4  
1200 København K.  
Telefon 33 92 76 00  
Telefax 33 32 22 27  
E-mail lpa@mim.dk

Forslag til landsplanredegørelse "ET DANMARK I BALANCE - hvad skal der gøres ?" er en del af regeringens grundlag for en debat om, hvordan en balanceret udvikling i Danmark kan sikres.

### Offentlig høring

Høringen af forslag til landsplanredegørelse løber fra torsdag den 12. december 2002 til fredag den 14. februar 2003. Skriftlige kommentarer sendes til Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, Højbro Plads 4, 1200 København K eller til lpa@mim.dk.

### Debatmøder

Miljøministeren planlægger at afholde en række debatmøder rundt om i landet i løbet af januar 2003. Invitationer vil blive sendt til amter og kommuner og datoerne vil blive annonceret på Landsplanafdelingens hjemmeside [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk).

### Landsplanredegørelsen på nettet

Forslag til landsplanredegørelse - KORT FORTALT er et resumé af selve forslaget til landsplanredegørelse. Både forslaget og resumeet kan ses på Landsplanafdelingens hjemmeside [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk).

Forslag til landsplanredegørelse - KORT FORTALT udgives på engelsk i januar 2003 og kan ses på [www.spatialplanningdepartment.dk](http://www.spatialplanningdepartment.dk).

Det er muligt at få yderligere dokumentation og materiale om flere af de emner, der behandles i redegørelsen på [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk).

### Landsplanredegørelsen som publikation

Publikationerne kan fås i:

Miljøbutikken  
Læderstræde 1-3  
1201 København K  
Telefon 33 95 40 00  
E-mail butik@mim.dk  
[www.mim.dk/butik](http://www.mim.dk/butik)

## Tidsplan

**Forslag til Landsplanredegørelse** • offentliggøres 12. december 2002

**Offentlig høring** • fra 12. december 2002 til 14. februar 2003

**Debatmøder** • januar 2003

**Endelig Landsplanredegørelse** • foråret 2003