

Den Østjyske Byregion – ”Danmarks anden millionby”

Af Henrik Mølgaard Frandsen

Siden midten af 1990'erne har der været et voksende fokus på de byregionale udviklingstendenser i Østjylland, hvor konturerne af en sammenhængende byregion har været stadig mere tydelige.

Fra Randers i nord til Kolding i syd tegner billedet sig af en stadig mere interdependent og integreret byregion langs motorvej E-45. Den funktionelle byregion bygger især på udbygningen af et fælles arbejdsmarked, og at de respektive byer i regionen supplerer hinanden med erhvervsspecialiseringer, kulturtilbud og offentlige serviceydelser.

I takt med at den funktionelle byregion synes mere tydelig, har der været flere forsøg på at etablere en politisk platform, der favner den funktionelle virkelighed. Med Landsplanredegørelsen af 2006 fik byregionen for første gang national bevågenhed i større målestok, idet Miljøministeriet udpegede 17 østjyske kommuner som ét funktionelt sammenhængende byområde.¹ Det var en i byhistorisk sammenhæng unik situation, da det danske bysystem dermed pludselig så ud til at blive væsentlig mere balanceret, idet hovedstadsområdet for første gang fik en urban modpol i millionstørrelsen. Landsplanredegørelsen i 2006 navngav som sådan ikke den nye byregion, men kaldte det blot ”bybåndet”. Dette område, der favner Trekantområdet og Aarhus-regionen, har fået flere navne gennem årene, når man ser på perioden siden starten af 1990'erne. For nemheds skyld vil denne artikel benytte termen Den Østjyske Byregion om den større funktionelle byregion, der indbefatter både Aarhus og Trekantområdet.²

Artiklen vil gennemgå byregionens historie siden starten af 1990'erne med fokus på de forsøg, der har været på få etableret en fælles politisk rammestruktur. Sideløbende vil artiklen fremdrage hovedlinjerne af det urbane udviklingsforløb. Det er vurderingen, at metropolregionen er blevet stadig mere integreret – målt ud fra arbejdsmarked og pendlingmønstre – men at en fælles politisk rammestruktur lader vente på sig. Når man ser interaktion og integration i Den Østjyske Byregion, så fremstår motorvejssystemet som en af de absolut mest vitale forudsætninger for den regionale byudvikling. Af samme grund vil artiklen fokusere på dette felt med fokus på regionens pendlingudvikling.

Slutteligt vil Den Østjyske Byregion blive sat ind i et komparativt byregionalt perspektiv, hvor den østjyske udvikling kort bliver sat op i forhold til metropolregionen omkring Øresund. Som det vil fremgå, så kan den betydelige udvikling i Øresundsregionen være en væsentlig del af forklaringen på, at der i skrivende stund igen er fokus på udviklingen af en fælles koordineret politisk planlægning for hele Den Østjyske Byregion.

Den Østjyske Byregion - konteksten

Siden starten af 1990'erne har det på globalt plan været konstaterbart, at befolkningsvæksten og erhvervslivet koncentrerer omkring de største byområder. Processen kan siges at være selvforstærkende - befolkningen søger mod de steder, hvor der er arbejdspladser, og erhvervslivet søger mod de mest befolkede områder, idet man her finder den mest kvalificerede arbejdskraft.³ Udviklingen har medført, at en lang række byregioner har oplevet befolknings- og erhvervsmæssig tilbagegang, mens andre har oplevet en betydelig vækst.

Henrik Mølgaard Frandsen, Ph.d., konsulent, VURU - Virksomhedshistorie, Urban og Regional Udvikling

Dette har fremhævet, at det ”moderne” urbane bysystem i høj grad er kendetegnet ved at være stærkt konkurrencepræget. Et afgørende parameter synes at være, at en given byregion skal være i stand til generere en vis økonomisk og demografisk kritisk masse for at kunne indgå som en konkurrencedygtig byregion på den globale scene.

Den danske urbane udvikling bekræfter kun ovennævnte mønster. Således er befolknings- og erhvervslokaliseringen i stigende grad koncentreret om to byregionale områder, nemlig hovedstadsområdet og den såkaldte østjyske byregion. Omvendt har andre danske regioner oplevet svindende befolkning og økonomiske problemer. ”Udkantsdanmark” og ”Den Rådne Banan” er dukket op som begreber i den danske debat. Begge begreber adresserer det samme regionale lavvækstområde i Danmark, der fremstår som ”taber” som følge af ovennævnte globaliseringsmønstre.

Omvendt kan de to nævnte byregioner glæde sig over at være på det ”vindende hold”. De to vækstcentre er dog meget forskellige. Hvor hovedstadsregionen har været kendetegnet ved at være koncentreret om ét monocentrisk bycenter i form af København, så er Den Østjyske Byregion polycentrisk. Den Østjyske Byregion indbefatter således to urbane centerområder af mere jævnbyrdig størrelse – Aarhusområdet og Trekantområdet.

Den polycentriske – eller ”polynukleare” - byregion har været genstand for bred forskningsmæssig interesse i takt med, at man i stigende grad har kunne identificere dem i Vesteuropa siden 1990’erne. Et centralt aspekt, der er forbundet med den polycentriske byregion, er ideen om, at de interagerende byer kan ”låne” kritisk masse af hinanden. Dette bygger på rationalet om, at byerne i fællesskab kan opnå en tilpas økonomisk og demografisk tyngde, så de opnår tyngden til at indgå den globale bykonkurrence. Derudover ligger der et væsentligt bagvedliggende suppleringsaspekt, da de i byregionen indgående aktører kan indgå med hver deres økonomiske og erhvervmæssige styrkeområder. Derved supplerer de hinanden, så de i fællesskab udgør en stærk konkurrencedygtig byregion.⁴

Når man ser på Den Østjyske Byregion, synes de nævnte fordele oplagte. Hvor Aarhusområdet fremstår som en stærk aktør inden for højtuddannet arbejdskraft, servicesektoren, kulturområdet og med flagskibet Aarhus Universitet, så excellerer Trekantområdet med en højt udviklet industriproduktion, og fremstår som et centralt logistikcenter mellem kontinental Europa og hovedstadsregionen. Dermed supplerer de to aktører hinanden ganske godt. Hvad angår den kritiske masse synes fordelene også oplagte. Hver for sig er de mindre aktører i europæisk – for ikke at sige global – sammenhæng, men sammen ligner det noget. Når man dertil lægger, at analyserne på udviklingen af arbejdsmarked- og pendlingmønstre peger i retning af en stadig mere sammenhængende byregion, så synes etableringen af et tværgående politisk samarbejde oplagt.

Netop etableringen af en bredt favnende politisk rammestruktur, der matcher den funktionelle byregionale virkelighed fremstår af flere grunde vigtig. På de indre linjer kan en fælles politisk koordinering optimere erhvervslivets rammebetingelser, så de enkelte erhvervssektorer kan udnytte den samlede byregions kapacitet inden for arbejdskraft, serviceydelser og kundegrundlag. Derudover vil en fælles udbygget politisk platform bedre vil være i stand til at sikre, at de enkelte virksomheder i byregionen understøtter hinanden på tværs af sektorspecialiseringer. En fælles politisk platform fremstår også vigtig i forhold til at udvikle den fysiske diversitet og kvaliteten af de fysiske rum ud fra et helhedsperspektiv. Det gælder især sikringen af en regional forskellighed i byrummene og i naturen. Endelig, men ikke mindst, fremstår en byregion med en tværgående

politisk rammestruktur væsentligt bedre rustet til at få del i statslige infrastrukturmidler, når de store nationale beslutninger om den fysiske transportinfrastruktur skal konkretiseres.⁵

Udviklingen og etableringen af nye politiske samarbejdsrum på tværs af de traditionelle myndighedsrum har været støt stigende, i takt med at den økonomiske globalisering har presset det gængse by- og regionalsystem siden starten af 1990'erne. I den danske kontekst ser man også, at de formelle offentlige myndighedsrum, centreret omkring kommuner, amt/regioner og stat, har haft stadig mere svært ved at håndtere den "funktionelle virkelighed", som den har udviklet sig i det urbane og regionale landskab. Dette har bevirket fremkomsten af en række nye geografiske uformelle samarbejdsflader og rum i forskellige skalaniveauer – fra tværkommunale til overnationale samarbejder. Samarbejderne varierer hvad angår målsætninger og virkeområde, men ofte har de en økonomisk vinkling. Aktørfladen varierer også, men som regel deltager politikere eller administratorer fra de "gængse" myndighedsfora sammen med erhvervsinteresser og deltagere fra undervisnings- og kulturinstitutioner. De nye samarbejdsrum anses ofte som supplerende og understøttende fora fra de offentlige myndigheders side. Således er vurderingen gerne, at de nye samarbejdsfora bedre kan håndtere spørgsmål og problemstillinger af "grænseoverskridende" karakter end de traditionelle myndighedsrum – det kan være temaer være som vækst eller miljøtrusler.⁶

Så vidt konteksten, som Den Østjyske Byregion skal forstås indenfor. Lad os nu vende os mod den mere konkrete udvikling af regionen, som den har formet sig siden starten af 1990'erne.

Udviklingen af Den Østjyske Byregion siden 1990 – E-45 som byregional katalysator

I udviklingen af et tæt integreret byregionalt system spiller transportinfrastrukturen en betydelig rolle. Det gælder både transporten af varer og personer internt i regionen, og den har stor betydning for byregionens interaktion udadtil. De transportmæssige rammebetingelser hvad angår veje, banenet, luftfart og søfart har således alle en betydningsfuld rolle i forhold til regionens grundlæggende udviklingsforudsætninger.⁷

Når man ser på udviklingen af Den Østjyske Byregion i perioden siden 1990, er det dog især motorvejssystemet, der bemærker sig ved sin betydning. I takt med at det er blevet udbygget, har det haft en stadig mere dominerende rolle i forhold til transport af personer og varer – en rolle der i grad har dannet rammen for det stadig mere integrerede arbejdsmarkedssystem, som byregionen har udviklet.⁸

Som nedenstående kort viser, så er det østjyske motorvejsnet en central del af det danske motorvejssystem, som er bygget op omkring "det store H". For Østjyllands vedkommende stod den sidste del af denne strækning færdig i 1994, da man her færdiggjorde strækningen Aarhus Syd – Randers Syd. Siden er en række supplerende motorveje blevet føjet til som Silkeborgmotorvejen og Djurslandsmotorvejen. For udviklingen af det østjyske bybånd har motorvejene været helt essentiell. Det gælder i særdeleshed E-45, som for den samlede byregions vedkommende har en funktion som landsbyens "hovedgade". Motorvejene har fungeret, og fungerer, som det centrale omdrejningspunkt for regionens pendlingsystem. Derudover fungerer motorvejene som noget nær en magnet for både erhvervslokalisering og boligmassen. Sidstnævnte har kun forstærket indtrykket af den stadig mere integrerede byregion.⁹

Boligmassens nærhed til motorvejssystemet indebærer desuden, at trafikårerne i høj grad også bliver benyttet til lokaltrafik og nydelsesture for privatbilismen – og ikke kun til længere pendlingsture.



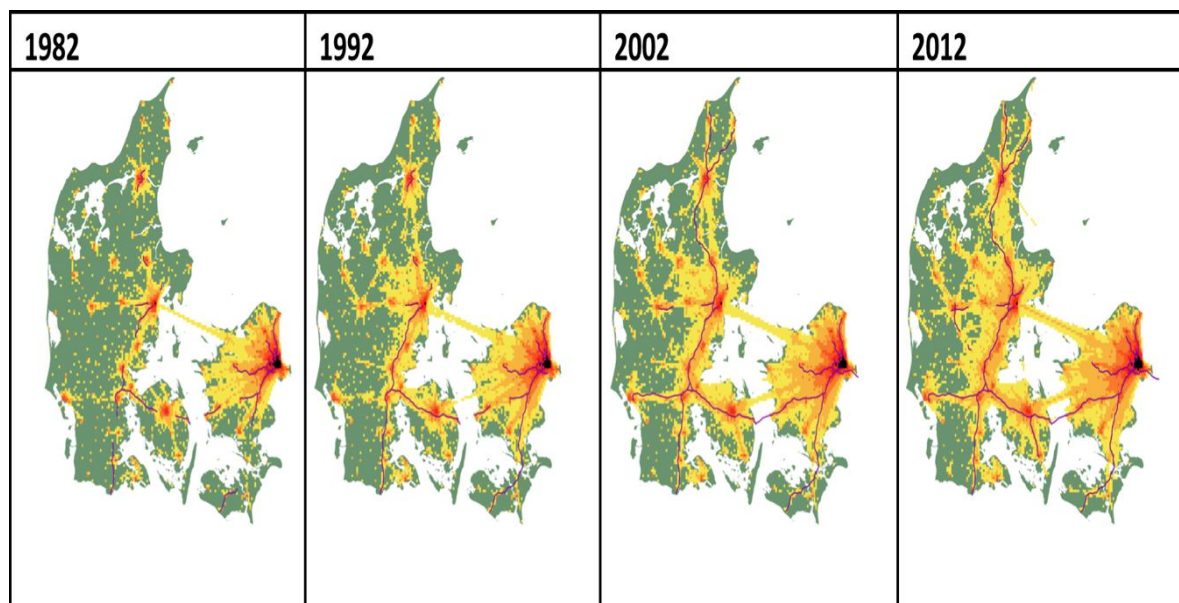
Kort over det "Store H". Udviklingen af det danske motorvejsnet frem mod 2005 med angivelse af etableringsår for de enkelte strækninger. Kortet illustrerer hovednerven i Danmarks motorvejssystem, der er bygget op omkring bogstavet H og i store træk følger det gamle hovedlandeveysnet (Kilde: Europa Universität Flensburg, VIMU).

Oversigten over pendlingens udvikling illustrerer, at motorvejssystemet har en nøglerolle i forhold til pendlingudviklingen i Danmark og ikke mindst udformningen af det stadig tættere integrerede arbejdsmarked i Østjylland, som har manifesteret sig siden starten af 1990'erne.

Pendlingsoversigten nedenfor viser en markant vækst i det danske pendlingmønster fra 1982 til 2002. Kortet viser dertil, at pendlingen er tæt knyttet til etableringen og udrulningen af det danske motorvejssystem (jf. forrige figur med årstalsangivelse for de enkelte strækninger). Desuden tegner sig et klart billede af de store urbane områder i Danmark. Ikke overraskende lyser hovedstadsmetropolen tydeligt op. Pendlingen til hovedstaden var tydelig allerede i 1982, men tiltog kraftigt frem mod 2012. For Østjyllands vedkommende ses også en voldsom vækst. Fra en begrænset pendling i 1982, accelererer pendlingen betydeligt frem mod 2012. Udviklingen kan karakteriseres som en tiltagende deling af arbejdskraften i byregionen.

I 2008 kortlagde en større forskningsundersøgelse udviklingen af pendling- og fritidsture internt i Østjylland med fokus på ti større byer. Konklusionerne var, at udviklingen af en "funktionel polycentrisk byregion i det østjyske bybånd i høj grad drives af pendlingen mellem hjem og arbejde, og sekundært af lange fritidsture mellem byerne".¹⁰ Af de to større erhvervs- og bycentre i regionen, Aarhus og Trekantområdet, kunne man se at andelen af de beskæftigede bosiddende i byerne lå på

henholdsvis 80 % for Aarhus og 68-70 % for Trekantområdet i 2002. For begge byområder var der tale om en stigning på ca. 10 procent i antallet af udadgående pendlinger siden 1982. For en lang række af de andre byer var der tale om væsentligt højere udadgående pendlingstal, hvilket indikerede, at de til en vis grad fungerede som oplandsbyer i byregionen med pendlingstrafik mod et af de to centre. Derudover var pendlingmønstrene udtryk for en generelt øget villighed til at køre længere på arbejde, og at byområdet i stigende grad kunne ansues som en funktionelt sammenhængende byregion, når man så på beskæftigelsesmønstret. Aarhus fremstod samtidig gennem hele perioden som den mest ”selvtilstrækkelige” by forstået på den måde, at der var færrest udadgående pendlinger til andre byer.¹¹



Udvikling af pendling i Danmark 1982-2012. Kortene viser centralitet, regionale strukturer og sammenhænge. Antallet af pendlinger er angivet i farver. I 2012 svarer den gule farve til mindst 1000 pendlinger, mens sort er over 5000. Kortene 1982-2002 er, for at opnå sammenlignelighed, justeret for beskæftigelsens størrelse i forhold til 2012 (Kilde: Nielsen og Hovgesen 2013).

Den voldsomme udvikling i pendlingen på landsplan og i det østjyske bybånd i særdeleshed skal ses i sammenhæng med en markant vækst i den danske bilpark. I 1990 lå antallet af personbiler på ca. 1.6 mio. køretøjer, hvilket i 2019 var steget til ca. 2.6 mio.¹²

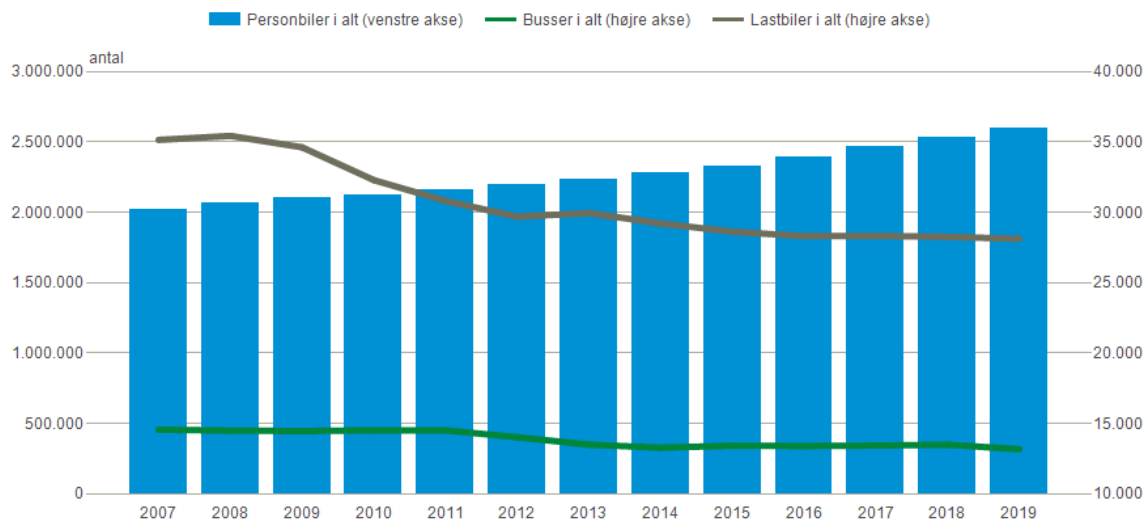
Frem mod 2019 fortsatte den voldsomme stigning i persontransportarbejdet ufortrødent. I perioden 2002-2017 blev pendlingen øget med 35 procent. I 2017 pendlede danskerne hele 25,6 mia. kilometer mellem hjemmet og arbejdet. Godt 80 procent blev tilbagelagt i personbiler, og en betydelig andel af trafikken foregik på motorvejsnettet.¹³ Fra 2010 til 2017 steg trafikken på det i forvejen hårdt belastede motorvejsnet med 35 procent, og de mest trafikerede strækninger – typisk omkring hovedstaden, i det østjyske bybånd og på Fyn – oplevede en stigning på mere end 5 procent om året.¹⁴ De senest tilgængelige analyser underbygger også den kraftigt øgede trafik internt i det østjyske bybånd, hvor motorvejssystemet – i særdeleshed ”bygaden” E-45 – spiller den helt centrale rolle.¹⁵

Hvis man ser på den samlede udvikling i perioden 2002-2017 i Danmark, var tre af de fem kommuner i Danmark med den kraftigste vækst i pendlingen fra det østjyske bybånd, nemlig Horsens, Vejle og Silkeborg, der alle havde en vækst på mellem 54 og 62 procent. De sidste to

kommuner i top fem inden for den samlede pendlerstigning i Danmark, lå geografisk tæt på i form af Ikast-Brande og Herning.¹⁶

Bestanden af køretøjer pr 1. januar

Køretøjstype:



Bestanden af køretøjer i Danmark 2007-2019. Selv finanskrisen i 2008 var ikke i stand til at bremse en fortsat vækst i antallet af personbiler, som det var tilfældet for antallet af lastbiler (Kilde: Statistikbanken).

Et gennemgående træk ved pendlingmønstret siden 2014 har desuden været, at de to store indgående pendlingcentre i Den Østjyske Byregion er Aarhus og Trekantområdet. Samtidig kan der konstateres en betydelig gensidig pendling mellem Trekantområdet og Aarhus-området. På den vis har de nyeste pendlinganalyser understøttet det betydelige analysemateriale, der lå til grund for Landsplanredegørelsens annoncering af Den Østjyske Byregion i 2006 – med den væsentlige pointe at pendlingen internt i byregionen er større end pendlingen til oplandet omkring det.¹⁷

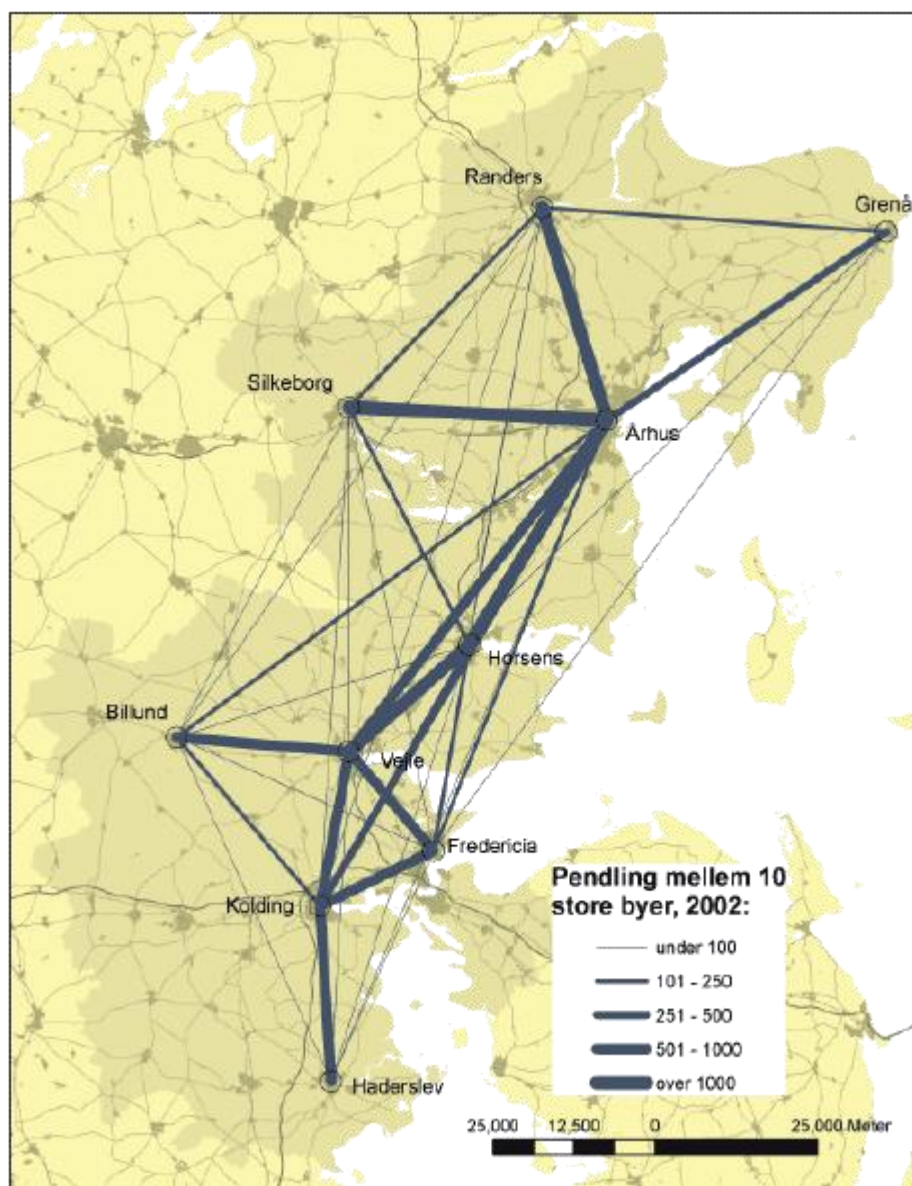
Udviklingen af motorvejssystemet har således haft en helt afgørende rolle for den byregionale udvikling i Østjylland siden starten af 1990'erne. Det binder regionen sammen, da det fremstår som det bærende fundament for arbejdsmarkedet, og det er i høj grad med til at forme boligmassens placering og erhvervslokaliseringen.¹⁸

Den Østjyske Byregion og den politiske rammestruktur

En ting er, at se konturerne og udviklingen af en funktionel byregion, noget ganske andet er at få etableret en politisk rammestruktur, der favner den funktionelle "virkelighed". Siden midten af 1990'erne har der været flere forsøg på at få etableret en politisk platform, der gik på tværs af de officielle myndighedsfora, og bedre favnede den nye byregionale virkelighed. På initiativ af Aarhus Kommune mødtes ti kommuner i Aarhusregionen i 1993, hvor de etablerede det såkaldte Ti-kommuner-samarbejde. Samarbejdets virkeområder var først og fremmest erhvervsfremme med en fælles markedsføring udadtil, mens man på de indre linjer arbejdede med forskellige tværkommunale vækstgrupper.¹⁹

I løbet af 1996 blev der for første gang taget favntag med at få samlet hele Den Østjyske Byregion fra Randers i nord til Kolding i syd i et fælles politisk samarbejde. Initiativtageren var Horsens Kommune, der stillede et ambitiøst forslag om et væsentligt tættere politisk samarbejde mellem de

da eksisterende tre bysamarbejder i Østjylland på dette tidspunkt med udgangspunkt i Trekantområdet, den såkaldte Østjyske Udviklingskorridor og Ti-kommuner-samarbejdet.²⁰



Kortet viser omfanget af pendling mellem ti store byer, uanset retning, inden for det østjyske bybånd 2002. (Kilde: Nielsen, Hovgesen, Bro & Kronbak 2008).

Horsens Kommune sigtede både mod erhvervs- uddannelses- og infrastruktursamarbejde, og planerne blev luftet i dagblade og i et direkte notatforslag til det Landsplanforslag, der var under udarbejdelse. En væsentlig del af argumentationen gik på at få etableret en politisk rammestruktur, der flugtede med den nye byregionale virkelighed, som Horsens så den, der altså gik fra Randers i nord til Kolding i syd. Dertil appellerede Horsens til udviklingen af et regionalt politisk fællesskab som en unik mulighed for at sætte Den Østjyske Byregion ind i en større europæisk og global bymæssig kontekst, idet Horsens mente, at den samlede region i fællesskab havde den nødvendige kritiske masse. Endelig blev der gjort opmærksom på, at det var en unik mulighed for at give hovedstadsområdet et egentligt bymæssigt modspil.²¹ Horsens Kommune var dog opmærksom på, at det ikke ville blive nemt at få etableret samarbejdet. Det skyldtes ikke mindst den ”nedarvede”

konkurrence mellem Aarhus og Trekantområdet. Horsens håbede i den forbindelse, at de kunne være ”smørret i midten”, der bandt samarbejdet sammen.²² Forslaget havde ikke den store effekt i første omgang. Tre år senere forsøgte Horsens dog igen, og her satte det anderledes gang i mødeaktiviteten mellem aktørerne.

Således lykkedes det i december 1999 at få samlet ti østjyske kommuner på Aarhus Rådhus med det formål, at få etableret et nyt tværgående politisk samarbejde, der favnede hele Den Østjyske Byregion. En central drivkraft i denne indledende proces var igen Horsens Kommune, der navngav det nye politiske samarbejde – og den nye byregion – for Kronestaden med henvisning til, at samarbejdet strakte sig fra Kronjylland til Kongeåen. Samarbejdet ændrede dog hurtigt navn til Det Østjyske Bybånd på de interne møder.²³

Det følgende år pågik tætte forhandlinger mellem de involverede kommuner med Aarhus Kommune som drivkraften. Samarbejdet kuldsejlede dog medio 2001, hvor det stod klart, at Trekantområdet var lunken i sin opbakning. En væsentlig faktor var derudover, at de to amter – og især Aarhus Amt – reelt modarbejdede planerne. Aarhus Amt havde på daværende tidspunkt lanceret et nyt erhvervsfremme fora i form af det jyske-fynske samarbejde. Sidstnævnte havde mere karakter af puljeordninger, hvor de enkelte kommuner kunne søge om penge inden for specifikke sektorområder. Men Århus Amt stod stærkt, da det var lykkedes at få en betydelig sum penge fra staten til projektet. En anden årsag til amternes modvillighed skyldtes det stadige konkurrenceforhold mellem amter og de større kommuner om, hvem der svingede taktstokken på erhvervsfremmeområdet.²⁴

Landsplanredegørelsen 2006 – Miljøministeriet som initiator

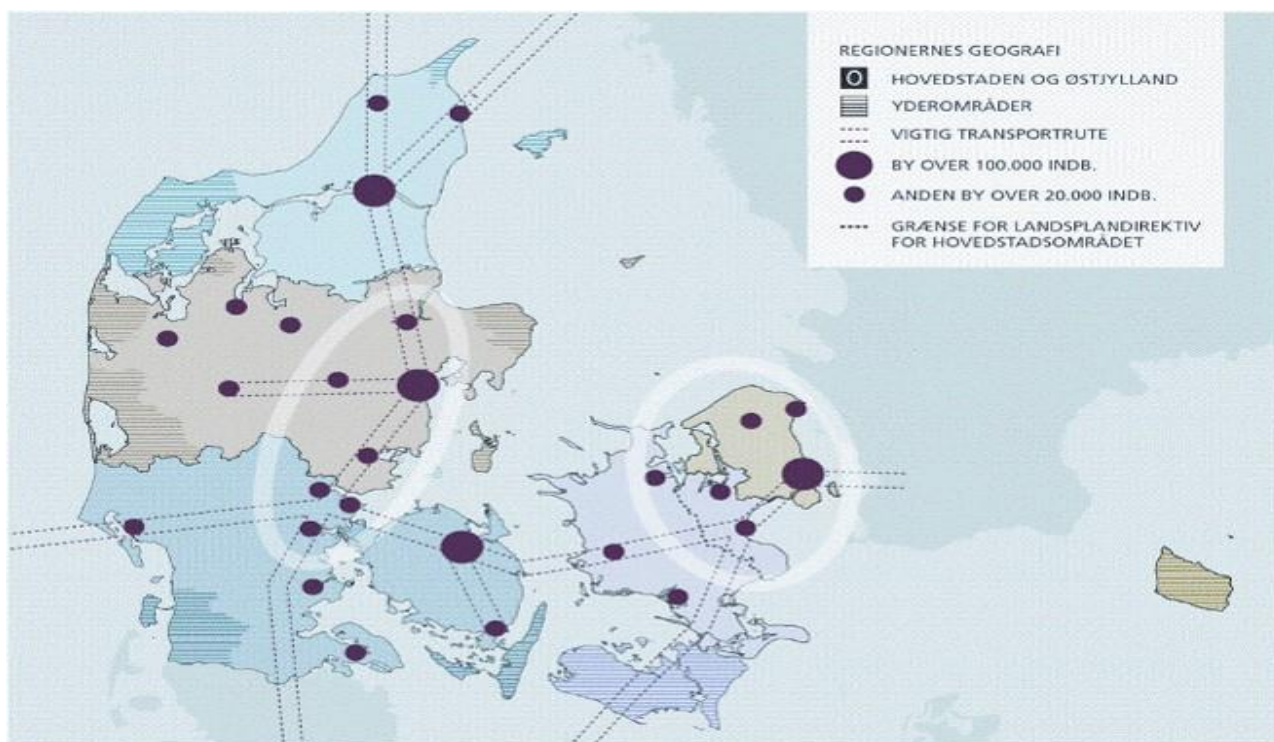
Det næste store initiativ kom, noget overraskende, fra de centrale myndigheder med Landsplanredegørelsen 2006.

I den af Miljøministeriet udgivne landsplanredegørelse blev der udpeget to større byregionale områder i Danmark, der skulle tages særlig hensyn til af planmyndighederne. De to byregioner havde igennem flere år fremstået som landets klart største vækstcentre. Der var tale om dels Den Østjyske Byregion, der på det tidspunkt inddrog 17 kommuner og dels hovedstadsregionen.²⁵

I gennemgangen af de nye byregionale udviklingstendenser anførte Miljøministeriet, at: ”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 fungere som ét fælles arbejdsmarked.”²⁶

Miljøministeriets sigte var at få etableret en sammenhængende koordineret planlægning på tværs af de 17 kommuner i Østjylland. I den forbindelse var målet at fastholde udviklingen af det funktionelle bybånd og imødegå, at Den Østjyske Byregion ikke udviklede sig til et egentligt fysisk bybånd, hvor byerne voksede sammen langs med motorvejen.²⁷ Et væsentligt delmål var således, at man bibeholdte de grønne områder imellem byerne. Planlægningsmæssigt blev situationen i Østjylland sammenlignet med situationen i København, inden man her fik lavet en overordnet plan for udviklingen i form af ”Fingerplanen” i 1947.²⁸ Landsplanredegørelsen i 2006 var samtidig et udtryk for et nyt planlægningsparadigme, idet det tidligere fokus på udligning i planlægningen blev erstattet med nye instrumenter, der skulle afspejle de globale betingelser, hvor byregionerne indgik i hård gensidig konkurrence. Rationalet var, at den danske økonomiske vækst i stigende grad blev genereret i de udpegede to byregioner, og at de samme to regioner skulle indrettes ud fra de bedst

mulige planlægningsmæssige rammer, så dansk økonomi kunne få optimal udbytte af byudviklingen – til glæde for det samlede almenvelde.²⁹



Oversigt over regionernes geografi som Miljøministeriet under Connie Hedegaard (K) tegnede det i 2006. De to hvide cirkler markerer de to byregioner af national betydning, som planmyndighederne skulle tage særlig hensyn til (Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen af 2006).

Landsplanredegørelsen var derudover skelsættende, da det var første gang, at de centrale myndigheder indarbejdede en samlet østjysk byregion i sin planlægning. Det betød at Danmark for første gang havde en potentiel urban modpol til København siden tabet af de tyske landområder i 1864.³⁰

I forlængelse af landsplanredegørelsen fulgte en række initiativer fra Miljøministeriets side, hvor man søgte at facilitere et politisk samarbejde i det østjyske bybånd på tværs af de nye kommunale og regionale grænser. Med Strukturreformen i 2007 stod den ”nye byregion” i den situation, at kommunerne fra Vejle og sydpå var lagt ind under Region Syddanmark, mens de nordlige kommuner i bybåndet hørte ind under Region Midtjylland. De to store urbane og erhvervsmæssige centre i bybåndet – Trekantområdet og Aarhus – var dermed kommet ind under hver deres regionale paraply.³¹

I forlængelse af Landsplanredegørelsen i 2006 og Strukturreformen i 2007 iscenesatte Miljøministeriet tre planepisoder, der skulle favne de nye byregionale tendenser i henholdsvis Østjylland, Region Sjælland og Region Hovedstaden.

I 2007 indledte de 17 østjyske kommuner og miljøministeren et samarbejde, der skulle strække sig over de følgende år. Målsætningen var at analysere byregionen mere dybdegående samt i fællesskab med Miljøministeriet at udpege mere specifikke samarbejdsområder i Den Østjyske Byregion.

Om end kommunerne godt kunne se fordele ved at fastholde og forstærke de gode dynamikker, der havde gjort sig gældende i byregionen, så var udgangspunktet for samarbejdet langt fra optimale. En væsentlig årsag til at kommunerne overhovedet deltog aktivt i forhandlingerne var angsten for, at staten ville presse et landsplandirektiv ned over hovederne på dem. Ud over at de kommunale aktører ikke sad ved forhandlingsbordet af egen fri vilje, skulle det også vise sig at være et problem, at de centrale myndigheder ikke var i stand til at levere nok ”tyngde og vægt” til forhandlingsbordet. Kommunerne efterspurgte en bredere tilgang end bare Miljøministeriets planlægningstilgang. De ønskede således inddragelse af erhvervs-, beskæftigelses- og transportministrene. Til trods for daværende Miljøminister Troels Lund Poulsens gode intentioner kunne han ikke honorere disse ønsker, og det endte med at man blot inddrog regionerne og ”yngste fuldmægtig fra transportministeriet uden mandat”.³²

Sideløbende fik Cowi til opdrag at udarbejde en fælles strategi i samarbejde med kommunerne og regionerne. Opgaven skulle vise noget nær umulig, da Århusområdet og Trekantområdet havde vidt forskellige – og reelt modstridende – ønsker for regionens transportmæssige infrastruktur. Hvor de nordlige kommuner, med Aarhus i spidsen, ønskede etableringen af en Kattegatbro og udvidelse af E-45 motorvejen, ønskede Trekantområdet etableringen af en Hærvejsmotorvej. Trekantområdet var derudover meget imod etableringen af en Kattegatbro, mens Aarhus ikke var videre positiv over for ønsket om en Hærvejsmotorvej. Efter et første mislykket forsøg på at finde fælles fodslag forsøgte Cowi sig med en ”noget-for-noget-strategi”, hvor kommunerne skulle give sig en anelse på deres respektive særinteresser, mod at staten leverede på transportområdet i form af servicemål på den kollektive trafik. Dette blev mødt med velvillighed fra kommunernes side, men også denne tilgang løb panden mod muren, da staten ikke ville forpligte sig på konkrete transporttiltag.³³

I løbet af 2008-2009 fortsatte den gradvise ”nedsmeltning” af Miljøministeriets stort anlagte projekt for Østjylland. Kommunerne opgav i stigende grad troen på, at det kunne lade sig gøre at finde frem til et fællesformuleret arbejdsgrundlag for samarbejdet, der indeholdt nogen form for substans. Samtidig stod det i stigende grad klart, at Miljøministeriet stod alene og ikke kunne levere noget væsentligt udspil fra statens side. Som en konsekvens heraf koordinerede og styrkede de to stærke aktører i byregionen – Trekantområdet og Århusområdet – deres lokale bysamarbejder, hvor de dyrkede deres særinteresser.³⁴

Et eksempel herpå var etableringen af den såkaldte ”Kattegat Komité” i 2008. Komiteen arbejdede for etableringen af en fast forbindelse over Kattegat via Samsø, og inddrog en lang række lokale ledende figurer fra organisationer, virksomheder og lokale og regionale aktører - ikke mindst Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Komiteen lancerede allerede i 2009 det første større initiativ. Ideen om etableringen af en Kattegatbro var i den grad Trekantområdet imod, da det grundlæggende ville ændre på områdets placering som det centrale logistiske nøglepunkt, der forbandt Jylland med Sjælland via Fyn. Trekantområdet lancerede til gengæld ideen om en hærvejsmotorvej i midten af Jylland, der skulle forbinde Viborg, Herning og Vejle.³⁵

Dette indebar, at sideløbende med at ideen om et østjysk bybånd blev ødelagt af Miljøministeriets manglende facilitetstyngde, så blev samarbejdet gradvist overflødiggjort som planlægningsrum grundet konkurrencen fra lokal-regionale samarbejdsfora, der konkurrerede internt i den større byregion.

Miljøministeriets rolle som leder og hovedfacilitator på projektet ophørte i juni 2010. Her lancerede Cowi et slutpapir, hvor alle potentielle anstødssten for de implicerede aktører var pillet ud af

dokumentet. For Miljøministeriet var det til sidst et spørgsmål om at komme ud af processen uden at tabe alt for meget ansigt. Slutpapiret var et oplæg ”uden de helt store vitaminer tilbage”, som en af de implicerede kommunaldirektører senere udtalte.³⁶

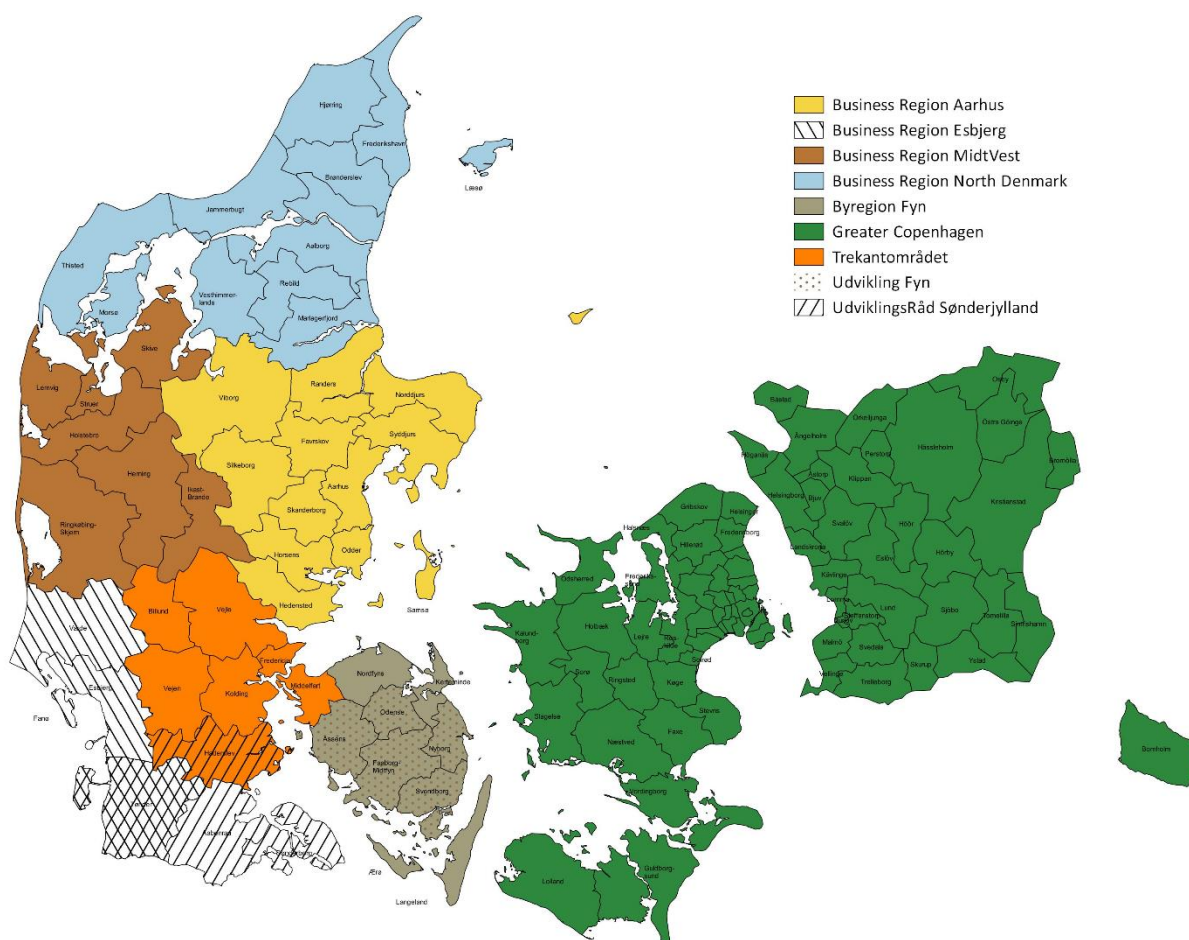
Efterfølgende fortsatte et af kommunerne fælles oprettet sekretariat til varetagelse af Den Østjyske Byregion kortvarigt. Dette skyldtes primært et ønske fra de mindre kommuner i samarbejdet. Sekretariatet fik dog en kort levetid.³⁷ At det kunne gå så galt med planerne for udviklingen af en fælles politisk platform, der kunne koordinere rammerne for udviklingen af Danmarks ”nye store millionby”, havde altså flere årsager.

Med til at give et fyldestgørende billede af Trekantområdet og Aarhus-regionens forskelligartede tilgang til fremtidens infrastrukturudvikling hørte også en større fortælling, hvor ønskerne for byregionens internationale kobling på infrastrukturens side spillede en nøglerolle. Hvor Trekantområdet var koblet til omverdenen med en velfungerende lufthavn i Billund, så haltede det mere for Aarhus-området. Siden 1946 havde Aarhus af flere omgange søgt at få etableret en ny lufthavn, der matchede byområdets størrelse og erhvervslivets behov, i stedet for den af tyskerne anlagte lufthavn i Tirstrup på Djursland. Anstrengelserne bar ikke frugt, og i takt med Aarhus voksende størrelse samt erhvervslivets behov fremstod – og fremstår – den manglende internationale kobling som en af Aarhus-regionens absolut største udfordringer. I takt med at byen har opgivet at få en ny lufthavn, anses Kattegatbroen – og dermed en hurtig kobling til Kastrup Lufthavn – af mange som en løsning på det problem.³⁸ Byregionens internationale tilgængelighed – hvor Aarhus og Trekantområdet ser vidt forskelligt på situationen – bør altså også inddrages, hvis man fuldt ud skal forstå hvorfor, det hidtil har været svært at forene hele Østjylland under én fælles politisk paraply.

Etableringen af Business Regions – kommunerne i førersædet

Efter Miljøministeriets kuldsejlede forsøg på at få etableret et byregionalt samarbejde i Den Østjyske Byregion, voksede de to bysamarbejder med udgangspunkt i Aarhus og Trekantområdet i styrke og tyngde – og i hver deres retning.

I 2010 – i forlængelse af det tidligere omtalt Ti-kommuner-samarbejde – etablerede kommunerne omkring Aarhus officielt Business Region Aarhus.³⁹ De såkaldte business regions havde på det tidspunkt været under udvikling på dansk grund siden 2007. Termen dækker over en politisk organiseret byregion med det formål at genere vækst og værdi på tværs af fællesskaber.⁴⁰ Hovedparten af de ”nye” fora med det engelskklingende navn var funderet i forskellige former for allerede eksisterende bysamarbejder, som havde været under udvikling eller etableret år forinden. Omlægningen og navneforandringen til business regions signalerede typisk en større motivation og vitalitet i det byregionale samarbejde – blandt andet i form af et større finansieringsgrundlag – end tidligere set. Det er dertil værd at bemærke, at knopskydningen af business regions skete fra 2007. Det var samme år som Strukturreformen blev gennemført i Danmark. Reformen gav ny tyngde og styrke til kommunerne, og de forskellige business regions var, og er, i høj grad baseret på netop kommunerne, der leverer basisfinansieringen og medarbejderressourcerne. Ud over kommunerne indgår typisk aktører fra erhvervslivet, uddannelseslivet, kulturinstitutioner og interesseorganisationer.



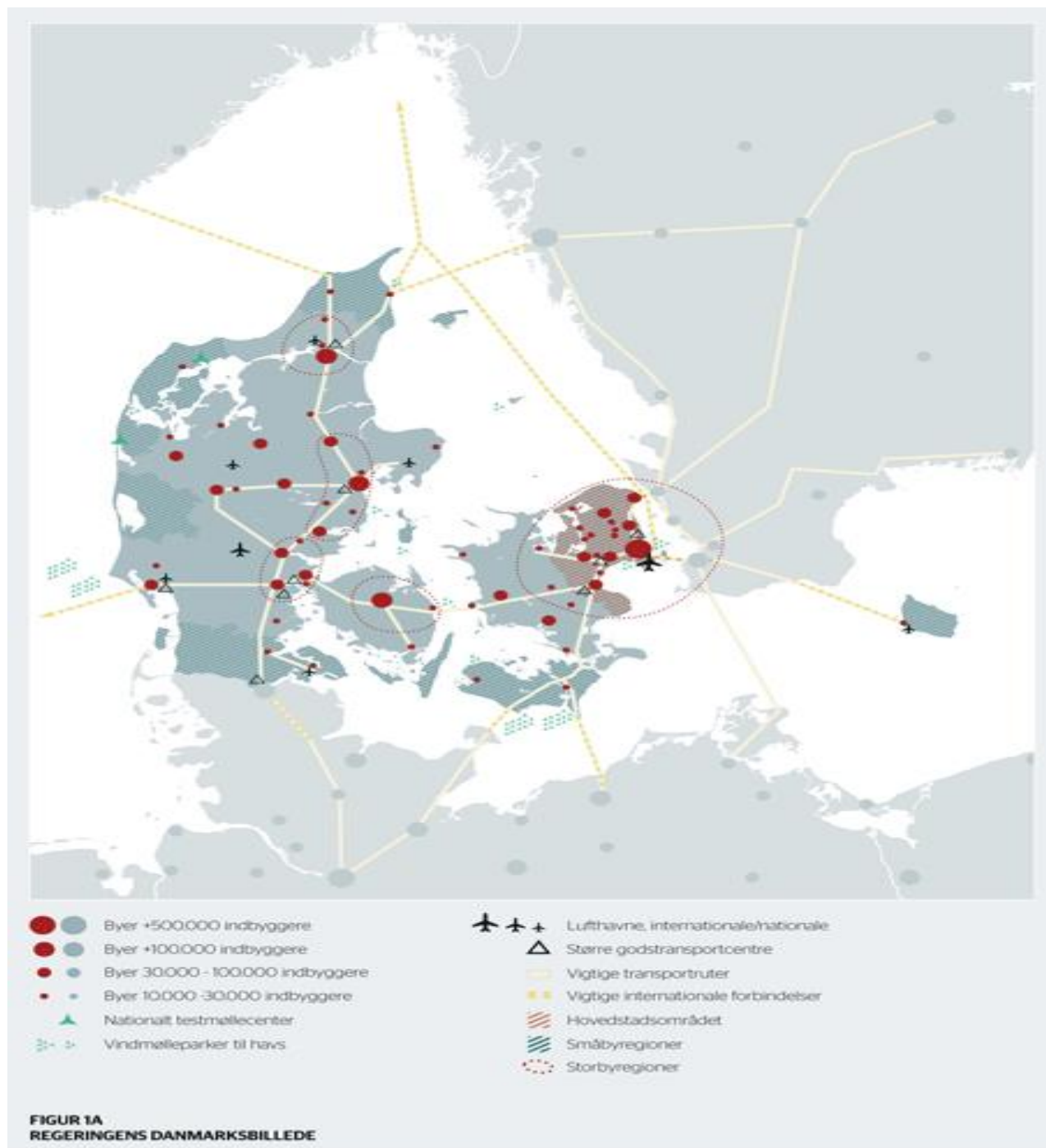
Etableringen af business region-samarbejder har taget fart siden Strukturreformen i 2007. Her et overblik over hvordan kommunerne havde organiseret sig i ved udgangen af 2017 (Kilde: Kommunernes Landsforening). Som den eneste business region er Greater Copenhagen grænseoverskridende, idet den også inddrager Skåne og Halland i samarbejdet.

Samarbejderne sigter primært mod at udvikle økonomisk vækst, jobskabelse og forbedre de enkelte byregioners konkurrencedygtighed. Samarbejdsmålene søges indfriet ved en høj grad af smidighed i samarbejdet, hvor aktørerne løbende kan vælge de samarbejdsflader, de vil indgå i. Business regions bemærker sig derudover ved at være selvgroede fora, der er opstået nedefra, når man ser på myndighedsstrukturen. Denne netværksorienterede tilgang til samarbejdsformen stemmer ganske godt overens med den byudviklingspolitik, som er blevet praktiseret i Danmark siden starten af 1990'erne.⁴¹ Samarbejdernes erhvervsrettede karakter kan derudover tolkes som en revitalisering af det danske politiske planlægningsrum inden for byregional udvikling, hvor der samtidig gives plads til, at de enkelte byregioner får albuerum til at eksperimentere inden for samarbejdsfladerne.⁴²

I Miljøministeriets Landsplanredegørelse af 2013 havde det danske byregionale Danmarkskort ændret sig ganske gevaldigt siden Landsplanredegørelsen i 2006. Landsplanredegørelsen af 2013 opererede således med hele fem danske byregioner koncentreret om de større byområder. For Østjyllands vedkommende var den tidligere østjyske byregion nu inddelt i to adskilte byregioner – en omkring Aarhus og en funderet i Trekantområdet.⁴³

Landsplanredegørelsen af 2013 flugtede bedre med den regionale østjyske politiske virkelighed end Landsplanredegørelsen i 2006. Siden starten af 1990'erne havde Aarhus- og Trekantområdet reelt

konkurreret tæt. Hvor landsplanredegørelsen i 2013 således stemte meget godt overens med de politiske vinde i Østjylland, så var det mere tvivlsomt, om regeringens Danmarkskort svarede til den funktionelle byregionale virkelighed.⁴⁴



Regeringens Danmarksbillede anno 2013. Den tidligere sammenhængende østjyske byregion var nu delt i to separate byregioner (Kilde: Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2013).

I 2017 udgav en række danske forskere en debatbog under titlen ”Den Østjyske Millionby”, hvori de gjorde status over Det Østjyske Bybånds udvikling. Forfatterne anførte den historiske kontekst, som de så den, samt de primære udfordringer, som bybåndet stod over for. Bogen var samtidig et

opråb og en tilskyndelse til, at der blev udviklet sammenhængende fysisk planlægning af bybåndet. Forskerne understregede i oplægget, at det manglende samarbejde på tværs af regionen havde en skadelig indvirkning på regionens konkurrencedygtighed, og ikke mindst fraværet af en koordineret planindsats ville være til skade for regionens miljø og oplevelsesrum. Endelig blev det påpeget, at det for lokal- og regionalpolitikere gjaldt om at udnytte en for dem i dansk byhistorie unik mulighed. Således udgjorde – og udgør – udviklingen i Den Østjyske Byregion for første gang, at hovedstaden kan få et nogenlunde modspil på nationalt plan.⁴⁵

Debatbogen gik ikke ubemærket hen. I forlængelse af udgivelsen er det lykkedes de samme forskere at samle Trekantområdet og Business Region Aarhus i regi af et forskningsprojekt, der er blevet gennemført i 2019. På baggrund af midler fra Realdania, Business Region Aarhus og Trekantområdet lykkedes det således hovedforfatterne af debatbogen fra 2017 at samle ”de stridende parter” i Den Østjyske Byregion i regi af et fælles forskningsprojekt.

Målsætningen var at ”afdække nye mulige samarbejdsflader og fælles udviklingsperspektiver for de 19 østjyske kommuner, som er organiseret i de to regionale erhvervssamarbejder Business Region Aarhus og Trekantområdet”.⁴⁶ I slutningen af 2019 udgav de på Arkitektskolen i Aarhus baserede forskere en sammenfattende forundersøgelse, der opererer med en række forskellige udviklingsscenarier for Østjylland frem mod 2040.

Projektet præsenterer en række valgmuligheder for de 19 kommuner, så de ”inden for de næste årtier kan markere sig som en konkurrencedygtig region i Europa. Det handler om at låne størrelse af hinanden og at håndtere fælles udfordringer”.⁴⁷

Projektet er det mest ambitiøse forsøg på at finde fælles retningslinjer og pejlemærker for regionens udvikling siden det kuldsejlede projekt under ledelse af Miljøministeriet. Det er værd at bemærke, at parterne denne gang mødes af egen fri vilje, hvilket må vurderes at være et bedre udgangspunkt end perioden efter Landsplanredegørelsen af 2006. Dermed tegner sig igen en forhåbning om, at man internt i Den Østjyske Byregion begraver gamle stridigheder, og finder sammen med henblik på at lave en fælles koordineret planlægning for udviklingen af Danmarks næststørste funktionelle byregion. Lad os slutteligt kigge på nogle af de overordnede billeder af, hvordan det danske byregionale landskab har bevæget sig de seneste år. Dette billede kan i sig selv være et væsentligt led til at forklare, hvorfor der igen er bevægelse i et muligt samarbejde mellem Aarhus- og Trekantsregionen.

Den Østjyske Byregion – den interne balance mellem Aarhus og Trekantområdet

Når man ser på den interne udvikling og dynamik i Den Østjyske Byregion i perioden siden starten af 1990’erne, så bemærker især Aarhus sig ved en betydelig demografisk og økonomisk vækst vis a vis Trekantområdet. Tendensen har været tiltagende siden årtusindskiftet og i særdeleshed siden finanskrisen i 2008. Aarhus Kommune rundede i 2019 et indbyggertal på 350.000. Siden 2008 er der tale om en vækst på 50.000, og kommunen forventer selv at runde 450.000 indbyggere i 2050. Til sammenligning havde den største kommune i Trekantområdet, Vejle Kommune, 115.000 indbyggere i 2019, og en forventet befolkningsvækst på ca. 1.000 indbyggere årligt fremadrettet.⁴⁸ Aarhus forstærker dermed sin rolle og position, når vi ser på regionens interne dynamik og udvikling siden starten af 1990’erne. Denne udvikling ser kun ud til at blive endnu mere udtalt i de kommende år.⁴⁹ Dermed bevæger Aarhus sig mod en tyngde, der giver byen en mere naturlig

lederrolle i Østjylland, end det var tilfældet fra midten af 1990'erne og under de første forsøg på at samle Den Østjyske Byregion under én fælles politisk rammestruktur.⁵⁰

Tendensen underbygges også af udviklingen og tyngden af de to bysamarbejder, som Trekantområdet og Aarhus hver især har udbygget. I kølvandet på Miljøministeriets forfejlede forsøg på at forene Den Østjyske Byregion etablerede Aarhus og en række andre østjyske kommuner Business Region Aarhus. Samarbejdet voksede sig stadig stærkere frem mod 2019, hvilket ikke mindst skyldes solide økonomiske og demografiske væksttal fra en række af kommunerne. Med knap 1.000.000 indbyggere og 470.000 arbejdspladser i 2019 er Business Region Aarhus det klart største bysamarbejde i Danmark efter Greater Copenhagen.⁵¹ Til sammenligning havde Trekantområdet 424.000 indbyggere og 213.000 beskæftigede i 2019.⁵² I 2018 stod Business Region Aarhus for 15 % af Danmarks samlede BNP, hvor Trekantområdet lå på 8 %.⁵³ I perioden 2004-2013 var Business Region Aarhus den eneste vækstregion uden for hovedstaden, som oplevede en positiv vækst i antallet af private arbejdspladser.⁵⁴

Overordnet tegner sig billedet af at den interne dynamik i Den Østjyske Byregion har forskubbet sig siden midten af 1990'erne. Det er klart, at Aarhus ikke indtager den samme naturlige lederrolle, som man ser København have i Greater Copenhagen-samarbejdet, men byens rolle og indflydelse har været betydeligt tiltagende i perioden. At Den Østjyske Byregion dermed bevæger sig i retning af en mere monocentrisk byregion kan være med til at fremme etableringen af et tværgående politisk samarbejde for hele regionen på længere sigt.⁵⁵

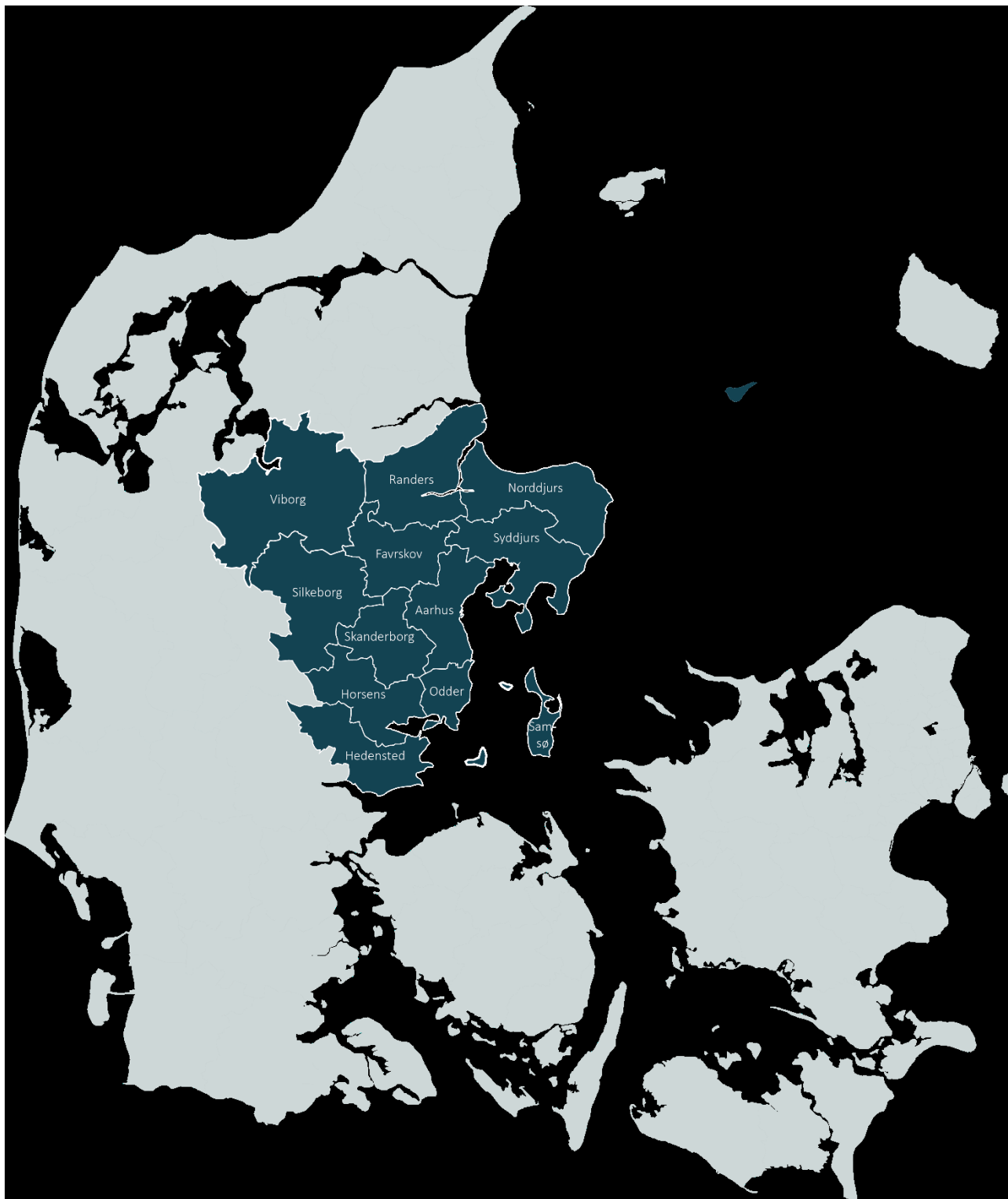
Den Østjyske Byregion og den byregionale konkurrencesituation

Moderne byregioner – og det politiske rationale der binder dem sammen – skal i høj grad forstås ud fra en meget konkurrenceorienteret vinkel. Dette har også ligget som en meget motiverende faktor, når man ser på Den Østjyske Byregions historie. Allerede da Horsens Kommune fremlagde planerne første gang i 1996, blev det tydeligt italesat, at de i regionen indgående parter kunne opnå fordele ved at indgå i det politiske samarbejde, idet de sammen - for første gang i en dansk byhistorisk kontekst - var i stand til at konkurrere mod andre byregioner. I den fortælling har det især været hovedstadsregionen, der bliver fremhævet som den direkte konkurrent, hvilket ikke mindst skyldes, at de to danske byregioner konkurrerer om de samme statslige midler, når det drejer sig om finansiering af større infrastrukturprojekter. Konkurrenceparameteret i forhold til hovedstadsregionen er blevet fremhævet gang på gang siden da.⁵⁶

Når man sammenligner udviklingen i Den Østjyske Byregion med Øresundsregionen/Greater Copenhagen i perioden siden midten af 1990'erne, så forstår man godt, at Business Region Aarhus og Trekantområdet igen sidder og forhandler om at finde nogle fælles rammer for udviklingen af Den Østjyske Byregion. Hvor østjyderne ikke har været i stand til at udvikle en fælles politisk platform, så har København med Greater Copenhagen-samarbejdet i hastigt tempo udviklet et bysamarbejde af en anden kaliber.

Den Østjyske Byregion og Hovedstadsområdet har siden starten af 1990'erne konkurreret om at være i førersædet, når det kommer til regional vækst i Danmark. I perioden 1993-1996 havde Den Østjyske Byregion den største beskæftigelsesvækst i Danmark. Fra 1996 til 2002 overtog hovedstadsregionen denne rolle, for så igen at give førerpositionen tilbage til Den Østjyske Byregion i perioden 2002-2006.⁵⁷ Siden Finanskrisen i 2008 har hovedstadsregionen imidlertid – uden sammenligning – været den stærkeste vækstregion i Danmark.⁵⁸ På baggrund af etableringen af Øresundsforbindelsen i 2000, en langt bedre byregional koordinering og en række

statsfinansierede initiativer på det infrastrukturelle, kulturelle og kunstneriske område er det lykkedes hovedstadsregionen at placerer sig i det byregionale væksthørsersæde uden at se sig tilbage siden 2008.⁵⁹



Business Region Aarhus geografiske udformning med kommunegrænser (Kilde: Business Region Aarhus).

Greater Copenhagen dækker et betydeligt økonomisk knudepunkt centreret om metropolområdet København-Malmø og en samlet befolkning på 4,3 millioner indbyggere. Samarbejdet blev officielt lanceret i 2014 af regionerne og kommunerne på den danske side af Øresund, da der var et ønske om at sætte yderligere fart på regionens økonomiske samarbejde og gøre den mere internationalt synlig, end tilfældet havde været i regi af Øresundsregion-samarbejdet. I 2016 fulgte de svenske partnere med ind i samarbejdet, og bysamarbejdet blev officielt navngivet ”The Greater Copenhagen and Skåne Committee” – i daglig tale blot Greater Copenhagen. Det nye samarbejde har på måder fulgt de strategiske spor og målsætninger, som Øresundsregionen byggede på. Dog har der været et mere markant fokus på økonomisk vækst, jobskabelse og international markedsføring og en neddrøling af det kulturelle samarbejde. Greater Copenhagen-samarbejdet, med et indledningsvist stærkt fokus på international branding, har været præget af en høj grad af professionalisme.⁶⁰

Dertil har man også på transportsiden haft en meget ambitiøs agenda, hvor hovedmålene bygger på en fortsat udvidelse af Københavns Lufthavn, Kastrup, yderligere en forbindelse mellem Sjælland og Sverige over Øresund og højhastighedstog over en kommende Femern Bælt forbindelse. Med sidstnævnte er det ikke mindst hensigten at koble Greater Copenhagen med Metropolregion Hamburg, og derved skabe betydelige økonomiske synergieffekter.⁶¹ Etableringen af en Femern Bælt forbindelse har været meget lang tid undervejs med mange forhindringer, især på tysk side, men senest er der kommet skred i sagerne, så forbindelsen nu forventes færdig i 2029.⁶²

Greater Copenhagen er i forvejen en byregion, der er koblet til det internationale bysystem på et helt andet skalaniveau end Den Østjyske Byregion grundet Kastrup Lufthavn. Med etableringen af en Femern Bælt forbindelse peger meget på en markant opgradering af aksen Oslo/Stockholm – København/Malmø – Hamborg. Greater Copenhagen vil blive koblet på Hamborgs net for højhastighedstog, og togtiden mellem København og Hamborg forventes tilbagelagt på 2,5 time.⁶³

Femern Bælt forbindelse vil efter alt at dømme markant ændre de transportmæssige mønstre, der hidtil har gjort sig gældende i Skandinavien og Nordtyskland. I den sammenhæng risikerer Østjylland at ligge som noget af en byregional ”blindtarm”. I det nyligt udgivne forskningsoplæg om perspektiverne for Østjylland lyder det dystert om udsigten til en Femern Bælt forbindelse:

”Østjylland får således en relativt svagere opkobling til både Øresundsregionen og det nordtyske marked, og med den øgede specialisering vil både videns- og produktionsvirksomheder have sværere ved at udnytte deres vækstpotentiale”.⁶⁴

På det komparative plan står Den Østjyske Byregion derfor med nogle meget markante udfordringer i de kommende år. Østjylland har siden 2008 haltet bagud i forhold til Øresundsregionen – det gælder både når det kommer til økonomisk og demografisk vækst, og det gælder styrken af de politiske bysamarbejder, der er blevet opbygget. I lyset af Øresundsregionen/Greater Copenhagen resultater, så springer det i den grad i øjnene, at Den Østjyske Byregion stadig er opdelt i to samarbejdsflader, der oven i købt i store perioder decideret har modarbejdet hinanden.

Status efter 30 års turbulent byregional historie i Østjylland

I modsætning til Øresundsregionen/Greater Copenhagen kan Det Østjyske Bybånd næppe tåle prædikatet metropolregion. Dertil mangler det stadig den massive befolkningskoncentration samlet omkring ét sted, som tilfældet er for Øresundsregionen med København som det naturlige center. Det østjyske bybånd må stadig karakteriseres som en polycentrisk byregion bestående af en række

mellemstore byer med to vækstcentre, der skiller sig ud. Dog ser man en udvikling, hvor Aarhus i stigende grad manifesterer sig som et urbant og økonomisk center i regionen.

Siden starten af 1990'erne er Østjylland i stigende grad blevet stadig funktionelt integreret. Det skyldes især effekterne af motorvejsudbygningen, hvor E-45 har haft en betydelig effekt, idet den har bundet regionen sammen. De direkte følger, når man ser på regionens pendlingstrafik har således været markante.



Fehmern Bælt Forbindelsen som den forventes linjeført med hhv. motorvej og jernbane (Kilde: Transportmagasinet).

Østjyllands, indtil nu, polycentriske karakter har været en væsentlig årsag til problemerne omkring udviklingen af en fælles politisk rammestruktur for byregionen. Siden midten af 1990'erne har der været flere forsøg på at samle Aarhusregionen og Trekantområdet under samme politiske paraply. Initiativerne er kommet fra både det kommunale og statslige myndighedsniveau, men har indtil nu været forgæves. Tværtimod har man set, at Aarhus og Trekantområdet har udbygget deres egne regionale bysamarbejder, der i perioder decideret har modarbejdet hinanden. Sidstnævnte skyldes især modsatrettede infrastrukturelle prioriteringer og en Strukturreform i 2007, der på det regionale plan delte byregionen midt over.

Mens det politiske samarbejde i Den Østjyske Byregion er strandet på den historiske rivalisering mellem Aarhus og Trekantsområdet, så har hovedstadsområdet brugt tiden anderledes konstruktivt. Samarbejdet omkring Øresundsregionen/Greater Copenhagen-samarbejdet, har vist sig langt mere effektivt, og regionen ligger i dag klart foran Østjylland, når man ser på vækst – og for den sags skyld også, når man ser på tyngden og potentialet af det politiske samarbejde, der er blevet

opbygget. En kommende Femern Bælt forbindelse vil kun sætte Den Østjyske Byregion under yderligere pres.

Om det skyldes indre eller ydre dynamikker, så har Aarhus-regionen og Trekantområdet i løbet af 2019 igen indledt kortlægning af samarbejdsflader for den samlede byregion. I et dansk byhistorisk perspektiv står Den Østjyske Byregion stadig med en unik chance for at skabe en vis form for balance i det danske bysystem med sine 1,4 millioner indbyggere og en økonomi, der udgør 23 % af Danmarks BNP. Det skal blive spændende at se, om den igangværende udvikling reelt leder frem til, at regionen bliver politisk forenet med klare rammer og perspektiver for den fremtidige udvikling.

Litteratur:

Allmendinger P, Houghton G, Knieling J and Othengrafen F (eds) (2015) *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Abingdon: Routledge.

Business Region Aarhus (websiteside 2020):

<https://businessregionaarhus.dk/baggrund/mobilitet/noegletal-mobilitet/>

Business Region Aarhus 2016 (websiteside 2020):

<https://businessregionaarhus.dk/media/10435/business-region-aarhus-pendlingsanalyse-juni-2016.pdf>

Business Region Aarhus web 2020: <https://ledelsesinformation.aarhuskommune.dk/BRAA-LIS/default.aspx?doc=vfs://Global/BRAA-LIS/BRAA-BNP.xview>

Business Region Aarhus web 2020: <https://ledelsesinformation.aarhuskommune.dk/BRAA-LIS/default.aspx?doc=vfs://global/BRAA-LIS/Forside.xview>

Clark, Greg: Business Regioner – en central samarbejdsform i Danmark, 2017, artikelabstract fra Business Region Aarhus, websiteside 2020: <https://businessregionaarhus.dk/media/27098/hvad-er-en-business-region-oplaeg-af-greg-clark-2017.pdf>.

Dahl: Henrik: *Den usynlige Verden*, Gyldendal 2008.

Danmarks Statistik: *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 201, København 2019.

Dansk Erhverv web 2020: <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/01-analyser/analysenotater-2018/analysenotat---okonomisk-udvikling-i-regionerne.pdf>

Degrove, John & Turner, Robyne: *Local Government in Florida: Coping with Massive and Sustained Growth in Huckshorn*, R. (ed.) *Government and Politics in Florida*, University of Florida Press, Gainesville 1991.

Enright, Michael: "The Globalization of Competition and the Localisation of Competitive Advantage – Policies towards Regional Clustering", i Hood & Young (ed.): *The Globalization of Multinational Enterprise, Activity and Development*, Glasgow 1998.

Greater Copenhagen 2020 web: <https://www.greatercph.dk/projekter/infrastruktur>.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *Kommunalreformen – kort fortalt*, I & S 2005.

Femern Bælt web 2020: <https://femern.info/da/news/anlaegsarbejdet-pa-femern-baelt-tunnelen-saettes-i-gang>.

Friis, Henrik: *Pendleranalyse*, Dansk Byggeri 2019.

Frandsen, Henrik Mølgaard: Aarhus Kommune og etableringen af en politisk rammestruktur for Den Østjyske Byregion i *Erhvervshistorisk Årbog*, 1, 2017.

Frandsen, Henrik Mølgaard: *Infrastruktur og erhvervsudvikling i Østjylland siden 1945*, Statsbiblioteket 2014, E-bog.

Frandsen 2015: *Den østjyske lufthavnsdebat 1995-1999 – en empirisk gennemgang af hovedforløbet*, i *Erhvervshistorisk Årbog*, Årgang 64, nr. 2., Aarhus 2015.

- Frandsen, Henrik Mølgaard & Thelle, Mikkel: Soft Space – byregioner, business regions og megaregioner – et blik på udviklingen af det uformelle planlægningsrum i Danmark siden 1990 i Fabrik og bolig 2017, Aalborg 2017.
- Harrison, John & Hoyler, Michael: "Megaregions – Globalizations new Urban Form?", Cheltenham 2015.
- Horsens Kommune: Korridoren april 1996: virkelighed og vision - to sider af samme sag, Horsens 1996.
- Kommunernes Landsforening (webside 2020: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/business-regions/>)
- Krawack, Susanne: Tilsendt personligt notat "Arbejdet med det Østjyske bybånd" af 3.6.2014.
- Krugman, Paul: Geography and Trade, Cambridge 1991.
- Meijers, Evert, Rumein, Arie & Hoppenbrouwer, Eric: Planning Polycentric urban Regions in North West Europe: Value, Feasibility and Design, Eubanet Report 2, Delft University Press 2003.
- Meijers, Evert: Synergy in Polycentric Urban Regions: Complementarity, Organizing Capacity and Critical Mass, Delft University Press 2007.
- Meijers, Evert, Hoogerbrugge Marloes, Cardoso, Rodrigo: Beyond Polycentricity: Does Stronger Integration Between Cities in Polycentric Urban Regions Improve Performance, Royal Dutch Geographical Society 2017.
- Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2006.
- Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2013.
- Nielsen, Tom & Jensen, Boris Brorman (red.): Den Østjyske Millionby, Dansk Byplanlaboratorium 2017.
- Nielsen, Tom & Jensen, Boris Brorman & Bisgaard, Holger: Foranalyser og scenarier – På vej mod et strukturbillede for Østjylland, Dansk Byplanlaboratorium 2019.
- Norddjurs Kommune web 2020: <https://www.norddjurs.dk/media/1942894/Business-Region-Aarhus-Oestjylland-paa-arbejde.PDF>
- Olesen, Kristian: Strategic Spatial Planning in Transition: A casestudy of Denmark, Aalborg 2011.
- Olesen, Kristian & Hansen, Carsten Jahn: "Introducing business regions in Denmark: the "businessification og strategic spatial planning" i "Environment and Planning C: Politics and Space", 2019.
- Sehested, Karina: Bypolitik mellem hierarki og netværk, Akademisk Forlag 2003.
- Sick Nielsen, T., Harder, H., Bro, P., & Kronbak, J. (2008). Status for funktionel integration i det østjyske bybånd: kortlægning af pendling, indkøbs- og fritidsture. Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet, 1-16.
- Turok, Ivan & Bailey, Nick: The Theory of Polynuclear Urban Regions and its Application to Central Scotland, European Planning Studies vol. 12, 2004 ed. 3.
- Vejle Kommune web 2020: www.vejlekommune.dk

Noter:

¹ Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2006, s. 54 ff.

² Horsens Kommune navngav byområdet for Kronestaden i 1996. De i regionen "samarbejdende" kommuner kaldte det Den Østjyske Byregion i 1999-2000. Weekendavisen fandt på det kulørte navn "Den Fede Pølse" i en artikelserie i 2008. En række forskere har brugt – og bruger – termen DØM (Den Østjyske Millionby), mens Realdania navngav området "Frejas Sal" i 2012 (Frandsen 2017 og Jensen og Nielsen 2017).

³ Krugman 1991 & Enright, Michael 1998.

⁴ Fx Bailey & Turok 2004 og Meijers, Romein & Hoppenbrouwer 2003, Meijers 2007 og Meijers, Hoogerbrugge & Cardoso 2017.

⁵ Meijers 2007, s. 91 ff., Kristiansen 1995, s. 81 ff. samt Hovgesen 2010.

⁶ På det teoretiske og begrebsmæssige plan er sondringen mellem "bløde" og "hårde" rum, soft space og hard space, i stigende grad blevet nøgletermer i forståelsen af det politiske og administrative planlægnings- og samarbejdsrum inden for by- og regionalforskning. Hvor soft space henviser til de nye uformelle samarbejdsfora, så relaterer hard space sig til det traditionelle

myndighedsrum med et klart defineret juridisk, geografisk og politisk territorium. (Frandsen og Thelle 2017, Olesen og Hansen 2019, Allmindinger (red.) 2015). Udviklingen af soft space anses dog ikke som nødvendigvis kun som en positiv udvikling, da det også er blevet påpeget, at de uformelle samarbejdsfora kan underminere de formelle myndighedsrum, hvorved de kan udgøre et demokratisk problem (Frandsen og Thelle 2017 samt Almindinger (red.) 2015).

⁷ Krugman 1991, Kristiansen 1995, Frandsen 2014 og Harrison & Hoyler 2015.

⁸ At det østjyske bybånd i høj grad er funderet og udviklet med afsæt i E-45-motorvejen har også givet afsæt til den diffusitet og forvirring, der er omkring den mentale forståelse af bybåndet -- både blandt regionens egne borgere og i den offentlige debat omkring byregionen (Jensen og Nielsen 2017, Dahl 2008).

⁹ Trafikforskerne Henrik Harder Hovgesen og Thomas Sick Nielsen kom i 2007 frem til, at den samlede facadelængde langs motorvejen i form af rammeplanlagte arealer i de østjyske kommuner Vejle, Børkop, Fredericia, Hedensted, Horsens, Skanderborg, Gedved, Hørning og Aarhus i 1977/82 udgjorde 24 km. I 2005 var tallet steget til 52 km. (Hovgesen & Nielsen 2007, s. 288 f.).

¹⁰ Nielsen, Hovgesen, Bro & Kronbak 2008, s. 1 ff. (undersøgelsen var en delprojekt af et større forskningsprojekt, der kortlagde de strukturelle rammebetingelser for Den Østjyske Byregion, som den blev kortlagt i Landsplanredegørelsen af 2006.).

¹¹ Ibid.

¹² Nyt fra Danmarks Statistik 2019, nr. 117.

¹³ Friis 2019, s. 7 ff. Hvis man inddrager bustrafikken blev hele 88 procent af den danske pendlingstrafik tilbagelagt på vejnettet (Ibid.).

¹⁴ Friis 2019, s. 8 ff. samt Nyt fra Danmarks Statistik 2019, s. 2 ff.

¹⁵ Ibid. Trafikken på E-45 mellem Hornstrup, nord for Vejle, til nord for Randers – en strækning på 110 km. er steget med 75 procent på de mest trængte steder siden 2000 (Business Region Aarhus: <https://businessregionaarhus.dk/baggrund/mobilitet/noegletal-mobilitet/>).

¹⁶ Friis 2019, s. 7 f.

¹⁷ Business Region Aarhus 2016 (webservice anno 2020): <https://businessregionaarhus.dk/media/10435/business-region-aarhus-pendlingsanalyse-juni-2016.pdf>, From, Lars 2019: Jyllandsposten 18.8.2019, Friis 2019 samt Nielsen og Jensen (m.fl.) 2017, s. 26 f.

¹⁸ Ikke overraskende indtager netop motorveje en helt central plads, når man ser på de virkeområder, som de byregionale samarbejder i regionen forsøger at sætte i scene. Den del vender vi tilbage til.

¹⁹ De ti kommuner var, ud over Aarhus, Galten, Hammel, Hadsten, Hinnerup, Rosenholm, Odder, Hørning, Rønne og Skanderborg. Samlet dækkede samarbejdet Aarhus og "nabokommunerne" med tilsammen 390.000 indbyggere (MOB's arkiv 1993, Notat vedrørende møde med nabokommunerne dateret 15.9.1994).

²⁰ De tre samarbejde var dermed i høj grad funderet omkring akserne Vejle-Kolding-Fredericia, Horsens og dets nabokommuner samt Aarhus og nabokommuner.

²¹ Frandsen 2017 s. 88 ff.

²² Ibid. samt Korridoren april 1996: Virkelig og Vision – to sider af samme sag (bemærkninger til Forslag til Landsplanredegørelse), Horsens 1996.

²³ Aarhus Stiftstidende 16.12.1999 samt Frandsen 2017, s. 89 ff. De 10 kommuner var Randers, Grenå, Aarhus, Skanderborg, Silkeborg, Horsens, Hedensted, Vejle, Kolding og Fredericia. I startfasen var også de to amter involveret samt LO og DA (Frandsen 2017, s. 89 ff.). Geografisk dækkede samarbejdet nogenlunde det område, som Miljøministeriet syv år senere definerede som Den Østjyske Byregion (Miljøministeriet, Landsplanredegørelsen af 2006).

²⁴ Frandsen 2017 s. 82 ff. (For en uddybende gennemgang af de to bysamarbejder ti-kommuner-samarbejdet, og det østjyske bybånd 199-2001, henvises til Frandsen 2017).

²⁵ De 17 østjyske kommuner var Aarhus, Skanderborg, Odder, Favrskov, Syddjurs, Silkeborg, Randers, Norddjurs, Horsens, Vejle, Kolding, Fredericia, Middelfart, Billund, Hedensted, Vejen og Haderslev (Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2006).

²⁶ Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2006, s. 54 f.

²⁷ Ibid. Det klassiske "rædselsscenario" inden for den ukontrollerbare byspredning – eller urban sprawl – er udviklingen i Los Angeles, hvor byen mere eller mindre planlægningsløst har fået lov til at vokse sammen med forstæderne i takt med udviklingen af motorvejsnettet (Degrove & Turner 1991).

²⁸ Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2006 samt Nielsen og Jensen 2017.

²⁹ Nielsen og Jensen 2017, s. 21 ff. samt Frandsen 2014, s. 65 ff.

³⁰ Nielsen og Jensen 2017 s. 20 ff.

³¹ Strukturreformen i 2007 ændrede i betydelig grad det offentlige forvaltningssystem. 271 primærkommuner blev forvandlet til 89 kommuner, mens de 13 amter blev samlet til fem regioner. Manøvren var blandt andet et forsøg på at smidiggøre det offentlige system (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005).

³² Krawack 2014, s. 1 f. (Susanne Krawack var direktør i Trekantområdet i perioden 2007-2012, hvor hun havde ansvaret for det sekretariat, der til sidst fungerede som fælles kontor for bybåndets samarbejde) samt Nielsen og Jensen 2017, s. 38 ff.

³³ Krawack 2014, s. 2 ff.

³⁴ Ibid. samt Olesen 2011, s. 98 ff.

³⁵ Olesen 2011, s. 98. f. samt Kattegatkomiteen: <https://kattgatforbindelse.dk/om-kattgatkomiteen/#1>

³⁶ Olesen 2011, s. 97 f. (Olesens vurdering af slutførelsen omkring det østjyske bybånd stemmer ganske godt overens med den daværende direktør for Trekantområdet – og leder af Sekretariatet for Det Østjyske Bybånd, Susanne Krawacks vurderinger, som de blev skitseret i 2014 (Krawack 2014, s. 2 ff.).

³⁷ Krawack 2014, s. 3 f.

³⁸ Frandsen 2014, s. 264 ff. (For en dybdegående analyse af lufthavnsproblematikken henvises til Frandsen 2014 samt 2015, s. 29 ff.).

- ³⁹ Aarhus Kommunes Erhvervshandlingsplan i 2009, Olesen og Hansen 2019, s. 8 f. samt Norn 2015, s. 107. Kommunernes Landsforening angiver på deres hjemmeside, at samarbejdet blev etableret i 2013. Dette er ikke tilfældet, men man kan sige, at Business Region Aarhus i væsentlig grad opgraderede samarbejdet her finansieringsmæssigt og ambitionsmæssigt (Se også KL: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/business-regions/den-oestjyske-millionby/>).
- ⁴⁰ Clark 2017, Termen Business Region bliver især brugt i Skandinavisk sammenhæng (Ibid.).
- ⁴¹ Sehested 2003, s. 10 ff., Frandsen og Thelle 2017, s. 34 ff. samt Kommunernes Landsforening 2020: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/business-regions/>
- ⁴² Olesen & Hansen 2019, s. 1 f. Om udviklingen af business regions konkluderer de to forskere videre: ”We suggest that this development [Business Regions] can be conceptualised as a ‘businessification’ of strategic spatial planning” (Ibid.). Udviklingen af Business Regions – og deres tiltagende styrke – bør også ses i sammenhæng med amternes nedlæggelse i 2007, og den usikkerhed der løbende har været omkring regionernes levedygtighed, efter de blev etableret med Strukturreformen i 2007.
- ⁴³ Miljøministeriet: Landsplanredegørelsen 2013, Kbh. 2013.
- ⁴⁴ De gennemgængende pendlingmønstre peger også i retning af, at de Business Region Aarhus og Trekantområdet i høj grad deler arbejdskraft.
- ⁴⁵ Nielsen og Jensen (red.) 2017.
- ⁴⁶ Nielsen, Jensen og Bisgaard 2019: Foranalyser og scenarier – På vej mod et strukturbillede for Østjylland”, s. 6. f.
- ⁴⁷ Ibid. Det er hensigten at parterne efterfølgende skal vurdere, om anden fase skal igangsættes. Såfremt der er enighed vil der blive udarbejdet et egentligt strukturbillede af den samlede østjyske byregion (Ibid.).
- ⁴⁸ www.aarhuskommune.dk, www.vejlekommune.dk, Danmarks Statistik: <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/befolkningsfremskrivning>
- ⁴⁹ I prognoserne for befolkningsudvikling i de enkelte kommuner ligger Aarhus – og i øvrigt Silkeborg, Horsens og Skanderborg – blandt de ti hurtigst voksende kommuner i Danmark frem mod 2045 (Danmarks Statistik web 2020: <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/befolkningsfremskrivning>).
- ⁵⁰ I modsætning til udviklingen omkring Øresundsregionen/Greater Copenhagen, hvor København har haft en naturlig lederrolle i kraft af sin størrelse.
- ⁵¹ Business Region Aarhus består af kommunerne Hedensted, Horsens, Skanderborg, Favrskov, Silkeborg, Aarhus, Norddjurs, Syddjurs, Samsø, Odder og fra 2016 også Viborg (Kilde: BRA).
- ⁵² Trekantområdet består af kommunerne Billund, Fredericia, Haderslev, Kolding, Vejle, Middelfart og Vejen. (Kilde: Trekantomraadet.dk).
- ⁵³ Business Region Aarhus web 2020: <https://ledelsesinformation.aarhuskommune.dk/BRAA-LIS/default.aspx?doc=vfs://Global/BRAA-LIS/BRAA-BNP.xview>. Hovedstadsområdet stod i øvrigt for 44 % af det samlede danske BNP (Ibid.).
- ⁵⁴ Business Region Aarhus web 2020: <https://ledelsesinformation.aarhuskommune.dk/BRAA-LIS/default.aspx?doc=vfs://global/BRAA-LIS/Forside.xview> samt Norddjurs Kommune web 2020: <https://www.norddjurs.dk/media/1942894/Business-Region-Aarhus-Oestjylland-paa-arbejde.PDF>
- ⁵⁵ Denne vurdering bygger på de komparative politiske analyser der er lavet, hvor fokus har været på interne stridigheder i polycentriske byregioner set i forhold til monocentriske byregioner (Meijers 2007, s. 3 ff. samt Harrison & Hoyler 2015).
- ⁵⁶ Frandsen 2017, Nielsen og Jensen 2017.
- ⁵⁷ Frandsen 2014, s. 67 ff.
- ⁵⁸ Dansk Erhverv web 2020: <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/01-analyser/analysenotater-2018/analysenotat---okonomisk-udvikling-i-regionerne.pdf>
- ⁵⁹ Ibid. samt Jensen og Nielsen 2017.
- ⁶⁰ Hansen og Olesen 2019, s. 10 f.
- ⁶¹ Ibid. samt Greater Copenhagen 2020 web: <https://www.greatercph.dk/projekter/infrastruktur>.
- ⁶² Femern Bælt web 2020: <https://femern.info/da/news/anlaegsarbejdet-pa-femern-baelt-tunnelen-saettes-i-gang>.
- ⁶³ Jensen og Nielsen 2019, s. 34 f. Til sammenligning tager det tre timer med tog fra Aarhus til København, mens togturen Aarhus-Hamborg i dag tager fire timer (Ibid.). Netop en tættere kobling, transport- og samarbejds mæssigt, til Hamborg-regionen har været et højt prioriteret politisk mål for både Østjylland og hovedstadsregionen i en række år. Det har manifesteret sig ved partnerskabsaftaler i regi af de megaregionale bysamarbejdsflader Jyllandskorridoren og String. Hvor samarbejdet omkring Jyllandskorridoren kan siges at være Østjyllands forsøg på at koble Hamborg til sig i et tættere politisk samarbejde, er STRING Øresundsregionens pendant for samme (for en beskrivelse af disse megaregionale samarbejder se Frandsen & Thelle 2017).
- ⁶⁴ Jensen og Nielsen 2019, s. 34 f.