

Introduktion: Regional dynamik og ulighed

Morten Balle Hansen, Jørgen Goul Andersen, Morten Lassen,
Center for forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY),
Institut for statskundskab, Aalborg Universitet*

I dette temanummer sætter vi fokus på temaer og problemstillinger vedrørende regional ulighed og regional dynamik i Danmark. Vi rejser en række spørgsmål og undersøger den nuværende viden på området: I hvor høj grad og på hvilke områder er der egentlig en ulige regional udvikling i Danmark? Er der sket et brud i udviklingen? Hvis der er en ulige regional udvikling, hvad er så drivkræfterne? Er det en udvikling, der kan forhindres? Er det overhovedet en udvikling, der *bør* forhindres? Og hvad kan der i givet fald gøres? Er der politiske tiltag, der har haft utilsigtede sideeffekter på den regionale ulighed?

Dette temanummer belyser forskellige aspekter ved ovenstående spørgsmål om regional ulighed og regional dynamik i Danmark. Første artikel, af Hans Thor Andersen og Helle Nørgaard, omhandler teorier om bosætnings- og flyttemønstre og analyserer ændringerne i Danmark. Næste artikel, af Kristian Kongshøj, ser på ændringer i den geografiske fordeling af marginaliserede borgere. Jørgen Goul Andersen og Søren Etzerodt undersøger derefter ændringer i lokaliseringen af offentlige institutioner, herunder statsligt finansierede arbejdspladser. Den fjerde artikel, af Anders Kamp Høst, analyserer ændringer i lokaliseringen af kommunale institutioner *inden for* kommunerne. Femte artikel, af Ina Drejer og

Jesper Lindgaard Christensen, giver et review af økonomiske teorier om regional erhvervs- politik. Og den sidste artikel, af Søren Etzerodt og Morten Balle Hansen, analyserer kommunale alliancers argumenter for ændring af det kommunale udligningssystem.

Både i samfundsforskning og politik har regionale ubalancer vakt stigende interesse de senere år.

I den politiske verden er interessen ikke blot foranlediget af, at der i mange lande har været stærkt stigende regional ulighed under og efter finanskrisen. Interessen er også stimuleret af politiske protestreaktioner fra regioner, der har oplevet økonomisk og social tilbagegang. Der var tydelige geografiske mønstre i stemmerne ved Storbritanniens folkeafstemning i 2016 om udtræden af EU (»*Brexit*«). Og ved præsidentvalget i USA i 2016 spillede vælgere fra »*The Rust Belt*« en udslaggivende rolle for valget af Donald Trump som alternativ til Washingtons politiske »establishment« (Pacewicz, 2016). I dansk sammenhæng talte man ved 2015-valget om »Det Gule Danmark« som betegnelse for de valgkredse, hvor Dansk Folkeparti var blevet største parti. Det var i betydelig grad sammenfaldende med de områder i landet, der undertiden omtales som »Udkantsdanmark«. Det blev af mange tol-

ket som et udkantsoprør – og var formentlig medvirkende til regeringens forskellige initiativer til udflytning af statslige arbejdspladser siden 2015.

Emnet har også været stærkt opprioriteret i den internationale forskning og policy-udvikling. OECD formulerede i 00'erne en ny regionalpolitisk approach med vægt på at finde økonomiske vækstpotentialer i *alle* regioner og på samspillet mellem erhvervsudvikling og regionale myndigheder (OECD, 2006, 2012, 2014, 2017). Siden har man analyseret regionalpolitikken i mange lande, bl.a. Holland og Sverige. Medvirkende til interessen er naturligvis også, at den regionale ulighed typisk har været stigende – eller i højere grad opleves som et problem – under og efter finanskrisen. EU følger i analyser og politik et lignende spor, hvor man har betonet »territorial cohesion« som et vigtigt aspekt af »social cohesion«, der i reglen oversættes til »samfundets sammenhængskraft« på dansk.

Den ulige regionale udvikling har af mange forskere været set som en uundgåelig sideeffekt af samfundsudviklingen – urbaniseringen, globaliseringen, den teknologiske udvikling og afindustrialiseringen. Nogle med en vis beklagelse – andre med en hyldest til storbyerne (Glaeser, 2012). Der er dog også mange, der har kritiseret sådanne tolkninger for at være for deterministiske. Nogle har sat spørgsmålstegn ved, om udviklingsretningen overhovedet er så entydig. Eksempelvis var New York i store økonomiske vanskeligheder i 1970'erne. Det samme gjaldt København i 1980'erne, og da København atter gik frem i 1990'erne, gik det tilbage i Paris (Illeris, 2002). I et langsigtet historisk perspektiv bemærker Andersen og Nørgaard i deres artikel endvidere, at forskellige årtier i Danmark har været præget af forskellige regionale dynamikker.

Udviklingen i Danmark i det seneste årti efter kommunalreformen i 2007 har dog været

ret entydig. Den økonomiske vækst har været ulige fordelt, og det gælder også folketallet. For landet som helhed er befolkningen vokset med 334.000 indbyggere fra 2007 til 2018, svarende til 6,1 procent. Men gennemsnittet dækker over store forskelle. I Københavns kommune er folketallet vokset med næsten 22 procent siden 2007. Men i samme periode er indbyggertallet gået tilbage på næsten alle øer (mest på Lolland med knap 14 pct.), i Sønderjylland (mest i Tønder med godt 6 pct.) og i store dele af Vestjylland (mest i Lemvig med knap 10 pct.). Disse iagttagelser uddybes især i Andersens og Nørgaards artikel om udviklingen i bosætningsmønstre og i Kongshøjs artikel om forandringer i den geografiske fordeling af marginaliserede borgere. I Andersen og Etzerodts artikel analyseres det endvidere, om lokaliseringen af offentlige institutioner kan have forstærket denne udvikling. Det er en nærliggende fortolkning af den forstærkede politisering af det mellemkommunale udligningssystem, som analyseres i Etzerodt og Hansens artikel, at politiseringen kan ses som en konsekvens af den øgede ulighed.

Begreber som »region«, »regional« og »byområde« rummer ofte en flertydighed i litteraturen. Det kan være en betegnelse for en administrativ enhed, som de fem danske regioner, men det kan også være en mere uformel geografisk afgrænsning af en lokalitet ud fra forskellige kriterier, såsom urbaniseringsgrad (Scott og Storper, 2015). Det afspejler sig også i dette temanummers artikler. I Høsts artikel er analyseniveauet regionale dynamikker *inden for* den enkelte kommune, mens det i Andersen og Etzerodts samt Kongshøjs artikler er regionale dynamikker på tværs af kommuner. Andersen og Nørgaard ser både på flyttemønstre inden for og på tværs af kommunegrænser. I Christensen og Drejers artikel anvendes betegnelsen »region« ikke blot om dynamikker i økonomisk forbundne lokaliteter, men også – hvor det er angivet – om regionerne som administrativ enhed.

Det har i længere tid været en udbredt opfattelse i den økonomiske litteratur, at markedet ville sikre ligevægt og konvergens, og at kompenserende indgreb kun ville skabe forvridninger. Det sættes der dog i stigende grad spørgsmålstejn ved (Partridge et al., 2015 – se også Christensen og Drejers artikel i dette temanummer). I en dansk sammenhæng er det eksempelvis tydeligt, hvorledes beslutningen i 1960'erne om placeringen af landets universiteter har haft endog meget stor betydning for den regionale dynamik. Mange peger også på faren for og omkostningerne ved en polariseret udvikling. Og navnlig peger mange (igen) på, at politikken også spiller en rolle: Politikken kan afbøde regionale ulighedsproblemer – eller forhindre, at de overhovedet opstår. Politikken kan endog – typisk utilsigtet – være med til at skabe regionale ulighedsproblemer.

Markedsoptimismen er også kommet til at præge den danske regionalpolitik. Man taler som regel om, at dansk regionalpolitik følger to sideordnede spor: For det første initiativer, der støtter lokal erhvervsudvikling, og for det andet planlægningssporet med reguleringen af anvendelsen af by- og landarealer. Måske bør man regne den kommunale udligning som et tredje spor.

På de to første spor er der sket noget af et paradigmeskifte. Groft sagt er man gået fra en bred national strategi sigtende mod regional udligning til en strategi fokuseret på *vækstcentre* (Illeris, 2005; Halkier, 2001, 2008; Galland, 2012a, 2012b). Erhvervsudviklingssporet begyndte med egnsudviklingsloven i 1958, drevet af bl.a. direktøren for Cheminova og den socialdemokratiske finansminister Viggo Kampmann. Egsudviklingsstøtten skulle forebygge de »arbejdsløshedsøer«, der kunne opstå ved den accelererende afvandring fra landbruget. Det var der bred tilslutning til, og i 1970'erne blev der på tværs af partierne, ikke mindst i Venstres partiprogram, argumenteret for, at arbejdspladserne

skulle flytte hen, hvor borgerne var, og ikke omvendt.

Men egnsudviklingsstøtten var allerede på vej ned, da den med EU's strukturpolitik blev indstillet som konkurrenceforvridende i 1990. Med loven om erhvervsfremme i 2005 fik man oprettet regionale vækstfora. Tankegangen blev, at vækst i større byer kunne være en fordel for alle på længere sigt (Jørgensen og Ærø, 2008), og at tidligere tiders kompenserende regionalpolitik var ineffektiv og forvridende i forhold til markedet. I erkendelse af, at regionernes situation og interesser kunne være forskellige og kræve politisk regulering, fastholdt man dog i første omgang regionale myndigheder som en vigtig aktør. Men det næste logiske skridt – og den foreløbige kulmination på en lang udvikling – var 2018-forliget om »Forenkling af erhvervsstøtten«, der under en forenklingdagsorden kører de regionale myndigheder ud på et sidespor. Sat på spidsen er den underliggende tanke, at Danmark er én region, og det må så i overvejende grad være markeds kræfterne, der bestemmer, hvor udviklingen kommer til at foregå.

På planlægningssporet lagde man også ud med store ambitioner med landsplanlægning, inden for hvilken regionsplaner skulle finde deres plads, derefter kommuneplaner og til sidst lokalplaner (Gaardmand, 1993; Knowles, 2012, Galland, 2012a). Også dette spor er ændret. Top-down planlægningstankegangen er langt hen ad vejen forladt, og planlægningen er i højere grad lagt i hænderne på den enkelte kommune – dog fortsat med visse begrænsninger, der følger af by- og landzonenloven. De bagvedliggende hensyn om at beskytte landbrugsarealer er tiden dog løbet fra. Det er hensynet til naturen ikke, men bl.a. KL har arbejdet på at opbløde den skarpe opdeling med henblik på at fremme udviklingen i landsbyerne.

Ser man bort fra de seneste års tiltag omkring

udflytning af statslige arbejdspladser (og andre tiltag inspireret af bl.a. Landdistrikternes Fællesråd), så har den dominerende holdning i Danmark nok i stigende grad været, at ulige regional udvikling er uundgåelig, og at det ville være forkert at bremse udviklingen, fordi der er store fordele – economies of agglomeration – ved de større byer. Hvis disse fordele svinder ind, vil det jo netop vise sig, såfremt der ikke er de store restriktioner på markedskræfterne. Her går Danmark noget videre end EU og OECD, der nok har taget afstand fra tidligere tiders »kompenserende« regionalpolitik, men samtidig har betonet samspillet mellem erhvervsliv og regionale myndigheder i udviklingen af regionernes vækstpotentialer.

Det bør dog nævnes, at man i Danmark aldrig *helt* har underlagt sig markedskræfterne: Således har der ikke været stillet spørgsmålstegn ved, at yderområderne bør tilgodeses velfærdsmæssigt, altså at regionalpolitikken tredje spor – den kommunale udligning – er vigtig og bør bevares. I Etzerodt og Hansens artikel tydeliggøres det dog, at den kommunale udligning i stigende grad er politiseret siden kommunalreformen.

Temanummerets artikler indeholder primært, ud over reviews af de relevante forsknings-traditioner på områderne, analyser af empiriske udviklingstendenser relateret til regional dynamik og ulighed i Danmark. Sådanne analyser er der brug for flere af, men der er også brug for fremtidig forskning i, hvilke processer der skaber den regionale dynamik vi kan iagttage. Det er kun igennem en bedre forståelse af de processer, der skaber den regionale dynamik og ulighed, at vi kan udlede troværdige policyimplikationer. Et eksempel herpå er spørgsmålet, om temanummerets analyser kunne have implikationer for det mellemkommunale udligningssystem (Etzerodt & Hansen 2018). Ud fra en umiddelbar betragtning indikerer flere af temanummerets analyser, at den stigende »regionale« – her i

betydningen mellemkommunale – ulighed i kommunernes grundvilkår har medført en overbelastning af det kommunale udligningssystem og dermed af den grundlæggende model, som finansierer den decentrale velfærdstat. For at kunne drage troværdige slutninger er der dog behov for mere viden om processernes karakter. Hvordan er erhvervsudviklingen relateret til bosætningsmønstre? Hvordan påvirker politisk besluttet lokalisering af offentlige institutioner bosætningsmønstre og erhvervsudvikling på kort og langt sigt?

Temanummeret rejser således en række spørgsmål, som tydeliggør, at der er brug for mere forskning inden for regional dynamik og ulighed!

Note

* Tak til Det Obelske Familiefond for støtte til finansiering af forskningsprogrammet REDY (Center for forskning i Regional Dynamik og Ulighed). Tak til Hans Thor Andersen, Kristian Kongshøj og Helle Nørgaard, samt redaktør Martin Marcussen for kommentering på tidligere udgaver af denne artikel

Litteratur

- Etzerodt, S.F. & Hansen, M.B. (2018). Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring. *Samfundsøkonomen* (3), 18-24.
- Galland, Daniel (2012a), »Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark«, *European Planning Studies*, 20(8): 1359-92.
- Galland, Daniel (2012b), »Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies«, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (3): 536-52.
- Glaeser, E.L. (2012), *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, Penguin.
- Gaardmand, Arne (1993), *Dansk byplanlægning 1938-1992*, København: Arkitektens Forlag.
- Halkier, Henrik (2001), »Regional Policy in Transition – A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark«, *European Planning Studies*, 9(3): 323-38.

- Halkier, Henrik (2008), »Regional Development Policies and Structural Reform in Denmark. From Policy Segmentation towards Strategic Synergy?«, i Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier og Peter de Souza, red., *Towards New Nordic Regions*, Ålborg: Aalborg University Press, pp. 201-225.
- Illeris, S. (2002), »Is growth cities contagious?: how cities and towns influence regional economic development«, i Miljøministeriet, *European Cities in a Global Era*, København, pp. 30-5.
- Illeris, Sven (2005), *Egnsudvikling – egnsudviklingens historie i Danmark*, Dansk Byplanlaboratorium. Byplanhistoriske Noter. No.54.
- Jørgensen, Gertrud og Thorkild Ærø (2008), »Urban Policy in the Nordic Countries – National Foci and Strategies for Implementation«, *European Planning Studies*, 16(1): 23-41.
- Knowles, Richard D. (2012), »Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad«, *Journal of Transport Geography*, 22: 251-61.
- OECD (2006), »Reinventing Rural Policy«, OECD Policy Brief, October 2006.
- OECD (2012), »Promoting Growth in all Regions«, Paris: OECD.
- OECD (2014), »Territorial Reviews. Netherlands«, Paris: OECD
- OECD (2017), »Territorial Reviews. Sweden. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy«, Paris: OECD.
- Pacewicz, Josh (2016), »Here's the real reason Rust Belt cities and town voted for Trump«, *Washington Post*, 20. december.
- Partridge, Mark D., Dan S. Rickman, M. Rose Olfert og Ying Tan (2015), »When Spatial Equilibrium Fails: Is Place-Based Policy Second Best?«, *Regional Studies*, 49(8): 1303-25.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose og John Tomaney (2017), »Shifting horizons in local and regional development«, *Regional Studies*, 51(1): 46-57.
- Scott, A.J., og Storper, M. (2015), »The nature of cities: the scope and limits of urban theory«, *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1): 1-15.