Provinsbyens muligheder for selv at forbedre sin beskæftigelsessituation

En analyse med udgangspunkt i forholdene i Silkeborg kommune

Birgit Kjølby, Jens Larsen, Anders Serup Rasmussen

Artiklen er en omarbejdet udgave af en besvarelse af en prisopgave, der den 16. september 1974 blev udskrevet af Silkeborg Byråd, med følgende ordlyd:

»Med udgangspunkt i Silkeborgs forhold ønskes en undersøgelse af de muligheder, som offentlige og private initiativtagere i et lokalt samfund har for at fremme områdets produktion, beskæftigelse og eksport i en situation med udbredte tendenser til beskæftigelsesvanskeligheder.

Med vejledning i de forventede udviklingstendenser i erhvervsstrukturen i Danmark ønskes samtidig en vurdering af mulighederne for at gennemføre mere langsigtede foranstaltninger til fremme af den lokale økonomi«.

Besvarelsen blev tilkendt 1. prisen.

1. Indledning

1.1. Afgrænsning

I det sidste års tid har man oplevet beskæftigelsesproblemer af et omfang, som har været ukendt siden slutningen af 50'erne. Bekæmpelsen af denne arbejdsløshed har været et hovedformål for regeringens økonomiske politik, men som bekendt er det ikke lykkedes at fjerne arbejdsløsheden. Det ville derfor være nyttigt, om det var muligt at pege på andre organer eller institutioner – det være sig private eller offentlige – som ved deres aktive medvirken kunne medvirke til at begrænse arbejdsløsheden.

Det følgende er en analyse af mulighederne for beskæftigelsesfremmende aktiviteter igangsat på lokalt initiativ i den enkelte provinsby, idet der med en provinsby hentydes til bysamfund med 10.000–70.000 indbyggere. Forstadsbebyggelserne til de største byer i landet vil ofte helt mangle et selvstændigt erhvervsliv, og bør derfor behandles sammen med de byer, som dominerer dem. Forstadsbebyggelser vil derfor ikke blive undersøgt.

Artiklen beskæftiger sig primært med de muligheder, som man lokalt fra kommunal og privat side har for at påvirke udviklingen.

Lokale private initiativtagere omfatter personer, der af forskellige årsager identificerer sig med lokalsamfundets erhvervsliv eller dele heraf, og som ikke er bundet af meget stærke eksterne loyalitetsbånd. En leder af en lokal afdeling i en eksternt ejet virksomhed vil kun i begrænset udstrækning have interessefællesskab med de øvrige dele af provinsbyens erhvervsliv, og vil derfor kun i visse sammenhænge være interesseret i dens problemer.

På grund af artiklens tilblivelseshistorie – jfr. manchetten på side 377 – har det været naturligt at tage udgangspunkt i Silkeborg kommunes forhold. Vi mener dog, at Silkeborgs problemer er så typiske, at dette ikke mindsker artiklens almene relevans.

Artiklen er opdelt i to hoveddele. I afsnit 3–5 er der en generel analyse såvel på langt som på kort sigt af en provinsbys muligheder for påvirkning af den lokale produktion og beskæftigelse. Afsnit 6–9 er empiriske afsnit, der giver en beskrivelse af den nuværende erhvervsstruktur i Silkeborg og skitserer forskellige fremtidsudsigter under hensyntagen til mere langsigtede udviklingstendenser i dansk økonomi samt antyder forskellige muligheder for at påvirke den lokale produktion og beskæftigelse på såvel kort som langt sigt. Endelig finder man i afsnit 2 en sammenfattende konklusion af artiklens resultater.

2. *Konklusion*

2.1. Generelt om erhvervsforholdene i et lokalt samfund

Hovedvægten i artiklen er lagt på en situation, hvor der generelt i samfundet findes betydelige beskæftigelsesproblemer. Det er derfor vigtigt fra starten at få slået fast, at det enkelte lokalsamfund ikke kan afskaffe krisen inden for sit område, men kun i bedste fald kan mildne den. Det er et grundlæggende træk, at en provinsby, som den her er defineret, har en meget høj grad af afhængighed af omgivelserne. Dette betyder imidlertid ikke, at alle byer er lige udsat, fordi beskæftigelsesvanskelighederne vil variere meget mellem forskellige sektorer.

I denne forbindelse er det vigtigt, at sondre mellem de *bærende eller eksporterende og de afledte eller lokale erhverv*. De bærende erhverv eller »eksporterhvervene« forbinder lokalsamfundets beskæftigelse og produktion med omgivelserne enten ved et betydeligt salg af varer og tjenester uden for det lokale område eller ved at være aflønnet eller betalt af eksterne kilder, f.eks. af staten. Vigende konjunkturer vil vise sig som svigtende salg i »eksportvirksomhederne«, mens f.eks. statsligt finansierede institutioner vil være betydeligt mindre konjunkturfølsomme. De afledte erhverv er erhverv med lokalt marked og/eller lokal finansiering. Typisk vil beskæftigelsen i de afledte erhverv (f.eks. lokal detailhandel) følge med beskæftigelsen i de bærende erhverv, og således vil generelle beskæftigelsesvanskeligheder blive spredt ud til de enkelte lokalsamfund. Branchesammensætningen i de eksporterende erhverv vil være af afgørende betydning for, hvorledes konjunkturerne slår igennem i lokalsamfundet.

Denne proces illustrerer hvorledes variationer i afsætningen direkte bestemmer produktion og beskæftigelse, og det er rimeligt at tale om *direkte indkomstskabende faktorer,* d.v.s. faktorer, som direkte kan påvirke produktion og beskæftigelse. Processen kan imidlertid ikke forklare, hvilke virksomheder i en

bestemt branche, som generelt er kriseramt, der bliver særlig hårdt ramt, og hvilke der ikke bliver det. Det vil være bestemt af den enkelte virksomheds konkurrenceevne. Faktorer, som påvirker produktionen og indkomsterne i lokalsamfundet via påvirkning af virksomhedernes konkurrenceevne, vil vi kalde *indirekte indkomstskabende faktorer.*

2.2. De vigtigste resultater

Ved de bytyper, som er undersøgt, kan lokale beskæftigelsesfremmende foranstaltninger kun iværksættes med begrænset virkning.

På kort sigt kan lokale foranstaltninger især medvirke til at forbedre de mindre og mellemstore (industri-)virksomheders konkurrenceevne. Midlerne er først og fremmest øget konsulentbistand, flere markedsundersøgelser (specielt udarbejdelse af leverandøreregistre) og forstærket samarbejde mellem virksomhederne. Kommunen bør have en aktiv rolle i disse bestræbelser. Direkte kan lokale foranstaltninger – de være sig private eller kommunale – kun påvirke den lokale produktion og beskæftigelse meget lidt.

Mulighederne på længere sigt vil i en fortsat højvækstsituation primært være afhængige af evnen til at opfange de ekspanderende industrigrene. Midlerne er den fysiske arealplanlægning samt forøgelse af arbejdskraftens kvalitet. Der findes imidlertid en del, hovedsagelig mindre provinsbyer, som typisk har en stagnerende befolkning, og hvis erhvervsgrundlag er den regionale handel. For disse byer gælder konklusionen ikke, medmindre man vil satse på en kraftigere ekspansion end den regionale handel kan bære.

I en langvarig lavvækstsituation vil den primære opgave være at søge at fastholde beskæftigelsen i de eksisterende industrivirksomheder gennem de begrænsede muligheder, der foreligger for en forøgelse af disse virksomheders konkurrenceevne, jfr. ovenfor.

Endelig bør fremhæves, at provinsbyen, navnlig i en lavvækstsituation, vil være for lille et område til selvstændigt at kunne øve større indflydelse på den fremtidige udvikling i kommunen. Det vil derfor være påkrævet, at der etableres et samarbejde med andre kommuner, både på kommunalt og privat plan.

Konklusionerne gælder for Silkeborg. Kommunen er og vil inden for en overskuelig fremtid fortsat være en by, hvor det dominerende bærende erhverv er industriproduktion. Denne konklusion forstærkes af Silkeborgs nærhed til Århus og af nærheden til adskillige andre større bysamfund. Ved opbygningen af sin industri kan Silkeborg imidlertid drage fordel af nærheden til disse byer, idet man her vil kunne finde næsten alle de serviceydelser, en industrivirksomhed kan have brug for.

Da en meget stor del af industrivirksomhederne har mindre end 200 beskæftigede, vil de formentlig have behov for lokale foranstaltninger til forøgelse af deres konkurrenceevne.

De øvrige bærende erhverv som findes i Silkeborg (bl. a. offentlig service og

turisme) udgør ikke noget alternativ til industrien. De vil imidlertid være mindre konjunkturfølsomme end industrien, således at der kan være god mening i, at man fra lokal side bestræber sig for at fremme disse erhverv.

3. *Skitse til en model for erhvervslivets udvikling i et lokalsamfund*

Som tidligere omtalt kan det være et rimeligt udgangspunkt for en analyse af erhvervsudviklingen i et mindre samfund som Silkeborg, at sondre mellem direkte og indirekte indkomstskabende faktorer. I det følgende vil det blive belyst, hvad denne sondring indebærer.

Afsnittet er primært rettet mod analyserne af de kortsigtede konjunkturbevægelser, men begreberne er også relevante ved analyserne af langsigtede udviklingstendenser.

3.1. Direkte indkomstskabende faktorer

Ved direkte indkomstskabende faktorer forstås i det følgende produktionen i eksporterhvervene, eksternt finansierede investeringer og indkomstoverførsler udefra, samt tilflytning og oprettelse af nye virksomheder.

Hvis en virksomhed forøger sin afsætning og sin produktion, som sælges uden for lokalsamfundet, vil virksomheden formentlig forøge sine indkøb i lokalsamfundets andre virksomheder, som måske atter vil foretage nye indkøb, o.s.v. Den forøgede produktion vil direkte øge indtægterne, fordi beskæftigelsen stiger. En del af denne indtægtsforøgelse vil blive givet ud på lokalt fremstillede varer. Dette vil forårsage nye produktionsstigninger og nye indtægtsforøgelser.

I de fleste lokalsamfund vil de afledte virkninger imidlertid være beskedne.

Hvis der er tale om ekstern finansiering, vil investeringer tilsvarende forøge produktionen og indkomsterne i lokalsamfundet.

Iøvrigt vil virkningen afhænge af, hvor stor lønandelen vil være af udgifterne til investeringen, idet en meget stor del af de varer, der anvendes ved investeringen, vil blive købt uden for lokalsamfundet.

De private investeringer vil typisk være meget konjunkturfølsomme. I en situation med stagnerende beskæftigelse og generelt manglende villighed til at foretage investeringer i det private erhvervsliv, forekommer det ret usandsynligt, at man fra lokalsamfundets side kan påvirke de private investeringer nævneværdigt.

På nogenlunde samme måde forholder det sig med hensyn til udflytningen af virksomheder, som erfaringsmæssigt vil stoppe i en situation med betydelig arbejdsløshed. I højkonjunkturen i tresserne og begyndelsen af halvfjerdserne så man, at kommunerne i provinsen kunne tiltrække en række nye virksomheder fra hovedstaden ved forskellige midler, bl.a. en relativt »gavmild« jordpolitik. Det vil ikke være muligt at fortsætte denne politik med gunstigt resultat i en periode med lavkonjunktur.

Konklusionen heraf er, at det vil være udviklingen i de allerede eksisterende virksomheder med en produktion af varer og tjenester, der afsættes uden for lokalsamfundet, som vil være afgørende for, hvorledes lokalsamfundet klarer krisen på kort sigt.

Som supplement hertil kan tilstræbes at øge produktion og beskæftigelse i lokalsamfundet ved at øge de lokale kontakter. F.eks. vil der til en given eksportproduktion i lokalsamfundet svare en øget samlet produktion i området, hvis underleverancernes størrelse vokser.

3.2. Faktorer der indirekte påvirker produktion og beskæftigelse

De forhold, der påvirker konkurrenceevnen er produktets pris, produktets art og kvalitet, præcision og pålidelighed i opfyldelse af kontrakter m.m.

Ved indirekte indkomstskabende faktorer forstås i det følgende faktorer, der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne og stabiliteten i produktion. Ved en skitsering af de faktorer, der påvirker disse to forhold, er sondret mellem lokalt og eksternt ejede virksomheder samt store og små/mellemstore virksomheder. Grænsen mellem store og små mellemstore virksomheder er sat ved ca. 200 beskæftigede, idet virksomheder over denne størrelse normalt vil råde over en selvstændig salgs- og administrationsafdeling.

Man kan groft inddele virksomhederne i tre grupper:

- Små/mellemstore virksomheder, der er ejet lokalt
- Store virksomheder, der er ejet lokalt
- Store virksomheder, der er eksternt ejet

Hver af disse grupper har vidt forskellige problemer, som man må forsøge at identificere, hvis man indirekte vil påvirke deres produktion og beskæftigelse.

Finansielle forhold: Man kan ofte karakterisere de mindre, lokale virksomheder som finansielt svage og de store, lokalt og eksternt ejede virksomheder som finansielt stærke. De mindre virksomheder vil som regel have en mindre egenkapital og færre likviditetsreserver end de store. Dette forhold volder ikke de store problemer i perioder med gode økonomiske konjunkturer, hvor efterspørgslen er stabil. Problemerne opstår imidlertid under en lavkonjunktur, hvor efterspørgslen i kortere eller længere tid kan svigte. Mindre virksomheder har *ofte* koncentreret afsætningen på få aftagere, og hvis en af disse forsvinder, kan der opstå akutte likviditetsproblemer og afsætningsvanskeligheder. Den lille virksomhed vil ofte have svært ved hurtigt at finde nye afsætningsmarkeder, og de finansielle vanskeligheder kan derfor hurtigt blive så store, at virksomheden må lukke. Mulighederne for, om en virksomhed, der er kommet i akutte vanskeligheder, kan klare sig, afhænger af, om den kan skaffe den fornødne fremmedkapital, d.v.s. af bankernes vurdering af virksomhedens chancer for at klare skærene. Store virksomheder har derimod ofte en større kundekreds og har erfaring i opsøgning af afsætningsmarkeder og er som tidligere nævnt finansielt

stærkere, således at de bedre kan klare de finansielle krav, som en periode med afsætningsproblemer stiller.

Stabilitet i produktionen: Ud fra den enkelte provinsbys synspunkt vil lokalt ejede virksomheder som regel være at foretrække for eksternt ejede virksomheder. Den eksternt ejede virksomhed er ofte en produktionsafdeling i en virksomhed, hvis hovedafdeling med administration m.m. er placeret i København eller udlandet. Alle vigtigere beslutninger vedrørende produktionsafdelingen samt anvendelsen af det eventuelle overskud træffes af personer, der befinder sig uden for lokalsamfundet og som ikke har nogen særlig tilknytning til dette. Disse beslutningstagere vil lokalsamfundet ofte have svært ved at påvirke. Driften af afdelingen må ses i sammenhæng med hele moderselskabets politik. I perioder med stramme økonomiske forhold vil man ofte se, at der i sådanne store selskaber foretages strukturrationaliseringer med det resultat, at filialer nedlægges. Ofte vil man i lokalsamfundet synes, at filialer, der nedlægges som led i strukturrationaliseringer, er økonomisk sunde, hvorfor man står uforstående overfor lukningen (jfr. Rank-Arena i Horsens). Den lokalt ejede virksomhed vil forekomme mere stabil ud fra lokalsamfundets synspunkt. Beslutningstagerne i disse virksomheder er knyttet til lokalsamfundet, og de er interesseret i dets trivsel, fordi deres egen eksistens er påvirket heraf.

Samarbejde mellem virksomheder: Man kan forestille sig et samarbejde mellem virksomheder i lokalsamfundet på to planer, nemlig vertikalt og horisontalt. På det vertikale plan vil det ofte være en stor virksomhed, der knytter mindre virksomheder til sig som underleverandører. På det horisontale plan vil det ofte være mindre virksomheder, der samarbejder på områder som for eksempel salg-eksport, indkøb, administration og produktion. Denne samarbejdsform er imidlertid endnu ikke særligt udbredt, men der er ingen tvivl om, at behovet for at udvide samarbejdet mellem mindre virksomheder er til stede, fordi sådanne virksomheder som regel står svagt m.h.t. salg, indkøb, administration m.m. Under en lavkonjunktur træder disse svagheder særligt tydeligt frem, og et samarbejde inden for disse områder vil derfor i høj grad kunne styrke sådanne virksomheder.

Det industrielle miljø: Det industrielle miljø er et meget vidtfavnende begreb. Det vil i det følgende omfatte virksomhedernes muligheder for i lokalsamfundet at få dækket forskellige behov for service og rådgivning af administrativ og teknisk art. Mulighederne for at få dækket sådanne behov øges jo større samarbejde der findes mellem offentlige myndigheder og virksomheder, og virksomhederne indbyrdes. Det er især de mindre virksomheder, der har brug for et godt industrielt miljø. De har ofte vanskeligt ved at honorere de krav, som ledelsen af en moderne virksomhed stiller både personalemæssigt og finansielt.

I lokalsamfundet vil mange af de mindre industrivirksomheder være oprettet

af folk, der har været beskæftiget i lokale virksomheder. De vil kunne klare den tekniske side af produktionen, men vil ofte have svært ved den administrative side. Dette område vil derfor i nogen grad blive negligeret, enten fordi man ikke synes, at man har råd til at benytte ekspertise udefra, eller også fordi man ikke har indset betydningen af dette område for virksomhedens trivsel på længere sigt. Et andet synspunkt man har hørt fremført er, at disse virksomhedsledere er bange for at blive afhængige af udefra kommende eksperter.

4. *Midler hvormed man i et lokalsamfund på kort sigt kan påvirke produktion og beskæftigelse*

I det følgende skal beskrives, hvordan man kan påvirke produktion og beskæftigelse på kort sigt i et lokalsamfund under forudsætning af, at man befinder sig i en situation med lavkonjunktur og deraf følgende udprægede tendenser til beskæftigelsesvanskeligheder.

4.1. Midler der direkte påvirker produktion og indkomst

Gennemgangen af disse midler vil blive begrænset til en kort omtale af de lokale myndigheders muligheder for en variation af de offentligt finansierede investeringer på kort sigt – jfr. afsnit 3.1.

I mange situationer vil det balancerede budgets multiplikator i en kommunal sammenhæng være nær nul eller endog negativ. Anderledes vil det være, hvis investeringen finansieres gennem ekstern låntagning. Men for denne metode er der sat visse grænser fra statens side via låneloft og investeringsrammer. De lempelser, der er givet i investeringsrammerne for de enkelte kommuner, har ikke i særlig grad påvirket beskæftigelsen i gunstig retning. Mere effekt ville det have, hvis kommunen kunne investere i egentlig produktiv virksomhed, som kunne give grundlag for en varig beskæftigelses- og produktionsforøgelse, men det tillader lovgivningen ikke. Det ligger samtidig uden for en kommunes opgaver at yde økonomisk støtte til private erhvervsvirksomheder, hvorfor en kommune hverken kan oprette, yde lån til eller yde garanti på lån til sådanne virksomheder. Som det kendes fra Horsens er det ikke generelt tilladt, at en kommune køber erhvervsejendomme med udlejning for øje.

4.2. Midler der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne

I en lavvækstsituation kan man som tidligere omtalt ikke satse på tilflytning og oprettelse af nye virksomheder. Der vil derfor kun blive beskrevet de midler, der kan forbedre de eksisterende virksomheders konkurrenceevne.

Som omtalt under 3.2. vil det især være de *mindre virksomheders konkurrenceevne,* man er i stand til at påvirke fra private eller offentlige initiativtageres side. Dette skyldes, at det især er disse virksomheder, der er svage i organisations- og udviklingsleddet.

Først skal antydes, hvordan man kan *formidle den nødvendige viden* til de mindre virksomheder. De forhold, som særligt er af interesse, vedrører udskiftning af brugte maskiner og markedsmæssig og produktionsmæssig vurdering af nye produkter. Der ville derfor være behov for et sted, hvor de mindre virksomheder kunne henvende sig for at få råd på disse felter. Da den enkelte branche i en provinsby næppe er tilstrækkelig stor til selv at ansætte de nødvendige eksperter, ville det være naturligt, om kommunen trådte hjælpende til.

Endvidere kunne man øge effektiviteten i virksomhederne og mindske deres konjunkturfølsomhed, hvis man fik etableret et *samarbejde mellem de lokale virksomheder.* Et sådant samarbejde kunne vedrøre områder som indkøb, salg herunder eksport, administration og produktion. Traditionelt står de mindre virksomheder svagt finansielt. Ved at etablere et samarbejde mellem virksomheder, således at de enkelte virksomheder får adgang til et større afsætningsmarked og således bliver mindre følsomme i afsætningsledet, kunne man sandsynligvis undgå en række likviditetskriser inden for mindre virksomheder. Man kunne også tænke sig, at bankerne ville bedømme en mindre virksomhed mere positivt, hvis den var med i et samarbejde med andre virksomheder omkring salg og/eller produktion.

En anden og formentlig effektiv måde, hvorpå man kan øge det lokale samarbejde, og måske også fremmede virksomheders muligheder for en vurdering af, hvad de lokale virksomheder magter, er ved at udarbejde et *leverandørregister,* der indenfor de enkelte brancher redegør for, hvad de enkelte virksomheder kan producere, hvilke typer arbejde de kan udføre og deres maskinpark.

Udover de punkter som allerede er nævnt, kunne man endelig tænke sig en øget åbenhed mellem kommune og erhvervsliv på en række områder. F. eks. information om eventuelle statslige støttemuligheder, høring om hvordan man bedst udnytter en forøgelse af investeringsrammen, større samarbejde mellem virksomheder og forskellige uddannelsesinstitutioner omkring udnyttelse af teknisk udstyr, oprettelse af omskolingskurser, kurser for videreuddannelse m.v.

5. *Midler hvormed man i et lokalsamfund kan påvirke produktion og beskæftigelse på langt sigt*

For lokalsamfundet er situationen fundamentalt forskellig, alt eftersom der forudsættes fortsat høj eller lav økonomisk vækst i samfundet som helhed. Under forudsætning af fortsat høj økonomisk vækst skulle den generelle strategi primært gå ud på at tilvejebringe forudsætninger for nyetablering og udvidelse af industrivirksomheder, der må påregnes at ekepandere fremover – jfr. afsnit 7. I lavvækstsituationen vil det primært gælde om at bevare, hvad man har. Midlerne vil derfor være forskellige i de to situationer.

5.1. Midler der direkte påvirker produktion og beskæftigelse

Også på langt sigt kan lokalsamfundet kun i begrænset udstrækning direkte påvirke den lokale produktion og beskæftigelse. De midler, man har, vil især have virkning i situationen med høj økonomisk vækst i hele samfundet.

Nogle af de vigtigste midler er den fysiske arealplanlægning, byggemodningspolitikken m.v.

5.2. Midler der påvirker virksomhedernes konkurrenceevne

Midlerne som blev omtalt i afsnit 4.2. vil også være relevante her.

Yderligere kunne man fremhæve betydningen af, at man fra lokal side dels tager initiativer til uddannelse af den lokale arbejdskraft, og dels via sin byggemodningspolitik samt sin politik på uddannelses- og institutionsområdet sørger for gode og tilstrækkelige bosætningsmuligheder, så lokalsamfundet kan virke attraktivt på den arbejdskraft, der måtte mangle. De lokale muligheder for isoleret at gennemføre større uddannelsesprojekter er dog forholdsvis beskedne. En øget statlig eller fælleskommunal indsats ville derfor være ønskelig.

6. Silkeborgs erhvervsliv i dag

I det følgende vil vi se på udviklingen i erhvervsstrukturen i Silkeborg kommune siden 1965. Som omtalt kan man sondre mellem eksporterende og lokale erhverv, hvor de eksporterende erhverv omfatter de erhverv, som afsætter deres ydelser uden for det lokale område (f.eks. afgrænset ved handelsområdet). Eksporterende erhverv bliver herefter landbrug, industri, turisme og forskellige former for offentlige institutioner som videregående uddannelsesinstitutioner. I Silkeborg må håndværk, handel og omsætning og transportvirksomhed og en del af den offentlige virksomhed betragtes som lokale erhverv. Bygge- og anlægsvirksomheden vil have træk fra begge grupper.

Da udviklingen i de eksporterende erhverv i stor udstrækning vil bestemme udviklingen i hele lokalsamfundets produktion og beskæftigelse, vil der udover en generel beskrivelse af erhvervsstrukturen blive lagt hovedvægt på en analyse af strukturen og udviklingsmulighederne i de eksporterende erhverv.

6.1. Silkeborgs placering i Midtjylland

Silkeborg har en sjælden central placering. Formentlig findes der ikke en eneste by i Jylland, hvor der inden for 30–60 km findes så mange store jyske byer. Silkeborg er en udpræget industriby med en eksportorienteret produktion, hvor handel og service betjener det lokale marked.

M.h.t. service har Silkeborg således en ret underordnet placering i området. Århus er det altdominerende servicecenter. Men også de øvrige større byer i Midtjylland er mere velforsynede med forskellige slags service[1]). Dette gælder

1) Sven Illeris og Vibeke Thomsen: »Lokalisering af liberale erhverv og erhvervsservice«, LPUS 1972.

særligt den direkte erhvervsorienterede service (rådgivende ingeniørfirmaer, arkitekttegnestuer o.s.v.). Silkeborg er noget bedre repræsenteret inden for sundhedssektoren, hvad der utvivlsomt er udmærket, men næppe af afgørende betydning for erhvervsudviklingen.

Det synes således meget tvivlsomt, om Silkeborg skulle have nogen større muligheder for at blive et servicecenter af en mere end lokal betydning. Konkurrencen fra de omkringliggende byer, og særligt Århus, er for stor. Silkeborg må sikkert affinde sig med, at det fortsat bliver nødvendigt, at basere sin eksistens på de traditionelle erhvervsgrupper. Til gengæld vil man så kunne udnytte nærheden til et meget varieret serviceudbud ved udviklingen af disse erhverv.

6.2. De eksporterende erhverv

Som omtalt omfatter de »eksporterende« erhverv ikke alene industri, men de øvrige eksporterende erhverv er af begrænset betydning for den samlede beskæftigelse. Dette gælder f.eks. for den beskæftigelse, som *turismen* giver anledning til.

De lokale offentlige myndigheder har forskellige muligheder for at påvirke beskæftigelsen i området. Kommunens anlægsbudget var i 1973/74 på godt 30 mill. kr.

Den direkte beskæftigelse, som anlægsbudgettet giver anledning til, er svær at vurdere, men formentlig under 200 personer. I en vanskelig beskæftigelsessituation vil kommunen kunne øge bygge- og anlægsbudgettet noget, måske med 10–20 %, men den herved skabte beskæftigelse er temmelig beskeden, også selv om projekterne gøres meget arbejdsintensive. Beskæftigelsen via driftsbudgettet er langt større. Specielt tidligere, hvor staten betalte en vis andel af f.eks. lærerlønningerne kunne der udgå betydelige ekspansive virkninger herfra. Disse er langt mindre i dag, hvor der er indført statslige bloktilskud. Da samtidig en meget betydeligt del af de opgaver kommunerne løser er lovbundne, er de kommunale muligheder for påvirkning af beskæftigelsen via driftsbudgettet meget begrænsede.

Af større *statslige institutioner* i Silkeborg kan man særligt nævne Egnsudviklingsdirektoratet. Beskæftigelsen her kan ikke påvises fra lokal side.

En af årsagerne til den nuværende krise er *boligbyggeriets* drastiske fald. Dette fald kan også konstateres i Silkeborg, men udviklingen i bygge- og anlægssektoren er overvejende bestemt af nationale mekanismer, som ligger uden for det enkelte lokalsamfunds rækkevidde. Kun anlægsinvesteringerne inden for industri og handel m.v. samt de kommunale anlægsinvesteringer vil lokalsamfundet kunne påvirke nævneværdigt. Derved bliver de imidlertid afhængige af sektorer, der er omtalt andet steds.

Industristrukturen vil blive analyseret i forskellige dimensioner, nemlig beskæftigelsen fordelt på industribrancher, størrelsesfordelingen, hovedsagelig be-

lyst ved viden om de største virksomheder, samt udviklingen inden for de enkelte brancher.

Beskæftigelsen i industrien steg jævnt gennem 60'erne i Silkeborg, mens den er faldet i perioden 1970–73. Forklaringen på faldet i industribeskæftigede fra 1970 til 1973 findes i udviklingen i de dominerende brancher i byen.

Byerne i Midtjylland har en meget uensartet branchestruktur. De har hver især en meget stor koncentration af beskæftigede inden for enkelte brancher[2]). Udviklingen i beskæftigelsen fordelt på brancher i perioden 1965–73, viser kun små ændringer. Der har været en lille stigning i beskæftigelsen i tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien og en lille nedgang i jern-, metal- og transportmiddelindustrien. De dominerende brancher er således fortsat tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien. Disse to brancher hører til de brancher, der har relativt stor betydning uden for de egentlige industricentre, og som har billig arbejdskraft som en vigtig lokaliseringsfaktor. For landet som helhed har der været et fald i andelen af beskæftigede i tekstil- og beklædningsindustrien og en stigning i andelen i jern- og metalindustrien fra 1965 til 1973.

Nedenfor vil de største virksomheder i Silkeborg inden for de enkelte brancher blive omtalt. Inden for nærings- og nydelsesmiddelindustrien er bryggeriet Neptun den største virksomhed med ca. 100 ansatte. A/S Kaj Neckelman – syntetisk fiberindustri – er den største virksomhed inden for tekstilindustrien med ca. 700 beskæftigede. I konfektionsindustrien findes flere virksomheder i størrelsen fra 50 til 100 beskæftigede. Nogle af disse virksomheder har haft et ret betydeligt fald i beskæftigelsen fra 1964 til 1974. Inden for møbelindustrien findes flere virksomheder med ca. 60 beskæftigede. Silkeborgs ældste virksomhed, Silkeborg Papirfabrik (ejes af De forenede Papirfabrikker), har ca. 300 beskæftigede. Fabrikken producerer hovedsagelig kvalitetspapir. Inden for jern- og metalindustrien findes flere virksomheder i størrelsesordenen 100–150 beskæftigede. Der findes ligeledes en række små maskinfabrikker med 10–30 beskæftigede. Den største virksomhed inden for denne branche er A/S Paasch & Silkeborg, der producerer maskiner til mejeribrug og levnedsmiddelindustrien. Denne virksomhed har ca. 700 beskæftigede. Inden for transportmiddelindustrien er den største virksomhed A/S Leyland – DAB med ca. 450 ansatte, der producerer busser, lastbiler etc. (virksomheden er i dag engelsk ejet).

6.3. Nogle vigtige træk ved erhvervsstrukturen

I et samfund af Silkeborgs størrelse, der er så afhængig af omgivelserne, *er udviklingen i de eksporterende erhverv af afgørende indflydelse på aktivitetsniveauet i lokalsamfundet som helhed.* I visse dele af de eksporterende erhverv

2) Typiske eksempler herpå er Herning, hvor tekstil- og beklædningsindustrien er dominerende; Vejle, hvor nærings- og nydelsesmiddelindustrien er meget stor (Tulip-slagteriet) og Silkeborg, hvor tekstil- og beklædnings- samt træ- og møbelindustrien er af stor betydning.

er produktion og beskæftigelse meget stabil, nemlig i de offentlige institutioner m.v. Industrien, der er af afgørende betydning for Silkeborgs trivsel, da den direkte beskæftiger omkring 5.000 personer, er imidlertid meget konjunkturfølsom.

Den øjeblikkelige krise har ikke ramt alle brancher lige hårdt. Mest markant mærkes tilbagegangen i tekstil- og beklædnings- samt møbelbranchen. Da disse brancher er forholdsvis dominerende i Silkeborgs industri, har krisen medført, at arbejdsløsheden i Silkeborg er blandt de højeste i Danmark. Krisen har specielt inden for konfektionsindustrien ført til faldende beskæftigelse. Alt i alt har man i vinteren 1974–75 oplevet en arbejdsløshedsprocent på omkring 20.

Virksomhedsstrukturen i Silkeborg er karakteriseret ved mange små virksomheder og nogle enkelte meget store. Flere af disse store virksomheder befinder sig inden for sådanne brancher eller producerer sådanne produkter, at de ikke er særlig ramt af krisen. Her tænkes på papirfabrikken (kunde: Nationalbanken), DAB-Leyland (busser til trafikselskaber m.m.) og Paasch-Silkeborg (jern- og metalindustri). Den store virksomhed i tekstilindustrien (Neckelmann) kan tilsyneladende klare sig i den nuværende krise i branchen p.g.a. virksomhedens højt specialiserede produkter.

Det er især de mange mindre virksomheder, der har problemer i den nuværende situation.

7. *Forventede udviklingstendenser på længere sigt*

Produktionen i de eksporterende erhverv, og det vil i Silkeborg særligt sige industrien, er en af de vigtigste indkomstskabende faktorer. Beskrivelsen af de forventede udviklingstendenser koncentreres derfor om industrien.

7.1. Den generelle økonomiske vækst

På trods af en almindelig usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling forudsættes en høj, generel økonomisk vækst i de næste 15–20 år. Til støtte herfor anføres f.eks. i Perspektivplan II (p. 83), at »en realistisk vurdering af den samlede effekt af de økonomisk/politiske kræfter i samfundet vil trække i retning af en udvikling i de reale disponible indkomster, der stærkt nærmer sig det høje alternativ på 3,5 % årlig stigning«.

OECD anfører ligeledes årlige reale vækstrater i bruttonationalproduktet på mellem 3 og 5 % i perioden 1969–80[3]). De forhøjede energipriser har iflg. OECD ikke forrykket dette billede afgørende[4]).

Som den mest sandsynlige udvikling forudsættes derfor, at det nuværende konjunkturtilbageslag bliver forholdsvist kortvarigt, og at den økonomiske vækst

3) OECD: Expenditure trends in OECD-Countries 1968–80, Paris 1972.
4) OECD: Energy Prospects to 1985, Paris 1974.

i de næste 10–15 år vil blive forholdsvis kraftig. På grund af usikkerheden i denne forudsætning, vil en situation med en permanent meget lav økonomisk vækst også blive skitseret.

7.2. Erhvervenes udvikling i en højvækstsituation

Uanset om der forudsættes en fortsat kraftig økonomisk vækst fremover, er der meget der tyder på, at det ikke vil lykkes at genskabe en så lang periode med ubrudt høj beskæftigelse som i perioden 1960–74. Der må sandsynligvis forventes en periodisk betydelig arbejdsløshed og i gennemsnit måske 4 % arbejdsløshed. Årsagen hertil er dels et efterslæb fra den aktuelle lavkonjunktur, dels en forudsætning om fortsatte meget betydelige produktivitetsstigninger i fremstillingserhvervene kombineret med en bremse på det offentliges personaleforbrug[5]).

Med hensyn til beskæftigelsens fordeling på hovederhverv forventes en fortsat kraftig afvandring fra landbruget. Endvidere ventes en beskeden nedgang i beskæftigelsen i industri og håndværk. Handel og omsætning vil ikke kunne opsluge denne arbejdskraft, idet arbejdsstyrken her stort set vil være uændret. De private og offentlige tjenesteydelser vil derfor udover nytilgangen af arbejdskraft skulle opsluge arbejdskraft fra stort set alle andre erhvervssektorer.

Forventningerne til nogle af de vigtigere byerhverv skal omtales lidt nærmere.

I nærings- og nydelsesmiddelindustrien forventes en forholdsvis beskeden vækst samt en fortsat koncentration. Bl. a. forventes mejeribranchen samlet i store regionale virksomheder.

For tekstil-, fodtøjs- og beklædningsindustrien har der i de seneste år vist sig en tendens til, at den indenlandske markedsandel har været vigende. Det er samtidig ikke usandsynligt, at en stigende del af produktionen vil blive henlagt til udenlandske lavtlønsområder. Udsigterne på længere sigt er ikke umiddelbart særligt gunstige.

Tilsvarende må træ-, møbel- og papirindustrien påregne en intensiveret konkurrence fra de forædlingsindustrier, der er under opbygning i råvarelandene.

Modsat forventes den kemiske industri samt jern- og metalindustrien at omfatte nogle af de brancher, som forventes at få de bedste afsætningsmuligheder både i indlandet og på eksportmarkedet.

For den industrielle struktur som helhed må samtidig forventes, at øget anvendelse af EDB samt stigende automatisering vil skabe mere fleksible virksomheder med en hurtigere omstillingsevne. Ligeledes må forudses en øget anvendelse af underleverandører, der ofte vil være geografisk spredt. Stadig flere virksomheder vil fremstille komponenter til det internationale marked.

5) De udviklingstendenser, der er beskrevet nedenfor, bygger især på Bilag III til Perspektivplan II, København 1974 og på Banke og Nordbomm: »Delfispil om teknologi og erhverv«, København 1975.

For handelens vedkommende forventes en vækst i produktionsværdien svarende til den generelle økonomiske vækst. Men butiksdøden vil fortsætte, således at antallet af butiksenheder formentlig vil blive halveret i løbet af de næste 25 år.

De offentlige og private tjenesteydelser forventes fortsat at ekspandere meget kraftigt.

7.3. Erhvervenes udvikling i en lavvækstsituation

Udgangspunktet for de enkelte sektorers udvikling i en situation med lav økonomisk vækst kunne være faldende investeringer samt et reduceret spillerum for udvidelse af de offentlige udgifter forårsaget af bl. a. langvarige, stadig tilbagevendende verdenskriser.

Såvel industri som håndværk må i en sådan situation påregne meget beskedne produktionsstigninger. Bygge- og anlægssektoren vil blive meget hårdt ramt. Derimod må servicesektoren – selv i en lavvækstsituation – påregne en forholdsvis stærk vækst. På den anden side kan denne vækst ikke forventes at blive så kraftig, at der ikke vil opstå endog meget betydelige generelle beskæftigelsesproblemer.

7.4. Udviklingslinier for industriens geografiske spredning

I tresserne foregik en spredning af industrien bort fra de traditionelle centre ud til provinsbyerne. Først skal denne spredning omtales. Derefter kommer nogle overvejelser omkring de fremtidige spredningstendenser.

Generelt kan den industri, som voksede op i provinsbyerne uden for centrene, karakteriseres som relativt arbejdsintensiv og arealkrævende – sammenlignet med den industri, som fortsat var i centrene. Da landbruget kun kunne beskæftige en faldende del af befolkningen, opstod der et betydeligt overskud af billig, ufaglært arbejdskraft, som kunne udnyttes i industrien. Spredningsprocessen blev yderligere forstærket af at der samtidigt skete en forbedring af kommunikationsmidlerne, så virksomhedernes forskellige afdelinger kunne placeres forskellige steder. De industrier[6]), der særligt kunne udnytte den billige arbejdskraft (nemlig tekstil-, beklædnings-, træ- og møbelindustrien) var samtidig under stigende konkurrence fra udlandet, hvad der nødvendiggjorde en sænkning af produktionsomkostningerne, hvis de skulle klare sig. De forsvandt derfor gradvist fra centrene (hovedstaden og de største provinsbyer). I dag er provinsen helt dominerende i disse brancher.

Men industrispredningen skete også i andre brancher, især inden for jern-, maskin- og transportmiddelindustrien. Inden for den kemiske industri forstærkede hovedstaden sin position. I den traditionelt mest spredte industribranche, nærings- og nydelsesmiddelindustrien, foregik en meget voldsom koncentra-

6) Jfr. f. eks. Ruth Helkiær Jensen: »Changes in the Geographical Distribution of Danish Industry, Geografisk Tidsskrift, 70. bind 1971.

tion af produktionen på stadigt færre enheder, så den samledes i de største provinsbyer.

En situation med fortsat høj generel vækst i samfundet vil ikke blive problemfri for de mindre provinsbyer. Tekstil-, beklædnings-, sko- og træindustrien er som omtalt spået en krank skæbne i PP II. Formentlig vil der foregå en fortsat spredning af industrien. Samtidig vil nogle af provinsens vigtige brancher miste deres betydning, hvilket vil indebære betydelige omstillingsprocesser. De fleste industribrancher vil i stigende udstrækning blive presset bort fra centrene. Gradvist vil produktionsafdelingerne forsvinde fra hovedstaten. Kun de mest avancerede og serviceafhængige produktioner vil fortsat blive i centrene.

I en lavvækstsituation må provinsen også formodes at få en voksende andel af industriproduktionen, men processen vil blive meget mere pinefuld. Industrien vil gennemgå en meget hård strukturrationalisering, hvilket vil indebære, at en stagnerende produktion koncentreres på færre enheder. De eksisterende anlæg vil derfor kunne rumme den fremtidige produktionsvirksomhed. Koncentrationstendenserne forstærkes yderligere af, at virksomhedernes investeringslyst formentlig vil ligge på et lavt niveau. Tendenser til stigende arbejdsløshed og stagnerende lønninger må blive konsekvensen. Der vil ligeledes være stærke tendenser til affolkning af de mindre provinsbyer. Når lønforskellene mellem centrene og resten af landet bliver tilstrækkeligt store, kan spredningen af industrien begynde igen, men incitamentet skal være meget stort. Der kan opstå et meget kraftigt politisk pres for specielt en statslig indgriben til mindskelse af de regionale spændinger. En betydelig statslig støtte til de svageste industribrancher kunne blive følgen. For den enkelte provinsby vil det altså gælde om at bevare, hvad man har.

8. Silkeborgs muligheder på længere sigt

Uanset hvilket vækstalternativ der end er tale om, må Silkeborg formodes at komme i en forholdsvis ubehagelig situation. Dels forventes som omtalt servicesektoren på landsbasis at skulle udgøre den beskæftigelsesmæssigt mest ekspanderende sektor fremover, og dels er der relativt kort afstand fra Silkeborg til bl. a. Århus, der må forventes at overtage en helt dominerende andel af de eksporterede serviceerhverv.

Specielt i højvækstalternativet forstærkes disse vanskeligheder yderligere af, at der vil være stigende krav til oplandsstørrelse inden for detailhandelen og den lokale service. Befolkningstallet må derfor i det mindste stabiliseres på det nuværende niveau, hvis byen skal bevare et tilstrækkeligt underlag af servicefunktioner.

Industriens branchesammensætning forekommer ikke særlig gunstig. Silkeborgs industri er domineret af brancher, der må forventes at gå tilbage. I høj-

vækstalternativet vil der derfor forestå en omfattende omstrukturering af industrien, medmindre industrivirksomhederne viser sig at være meget konkurrencedygtige. I en situation med lav økonomisk vækst forekommer en omfattende omstrukturering af industrien ikke at være sandsynlig. Den internationale arbejdsdeling kan i en sådan situation blive indskrænket, f. eks. gennem en øget toldbeskyttelse over for udviklingslandenes tekstil- og møbelindustri m.v.

Overladt til sig selv må udviklingen i de direkte indkomstskabende faktorer, uanset om der er tale om høj eller lav vækst, formodes at gå i en retning, der med den nuværende branchestruktur som udgangspunkt vil give Silkeborg betydelige omstillingsproblemer.

Det er meget vanskeligt at vurdere hvordan konkurrenceevnen vil udvikle sig for industrivirksomhederne i Silkeborg sammenlignet med industrivirksomhederne i andre provinsbyer. Her skal særligt to forhold fremhæves.

For det første skal betydningen af det store og differentierede arbejdskraftopland, som findes i og omkring Silkeborg, fremhæves. Dels skulle det give industrien i Silkeborg adgang til den arbejdskraft, som den har behov for, og dels vil industrien have adgang til erhvervsmæssige serviceydelser fra virksomheder i det nærliggende Århus.

For det andet skal størrelsesfordelingen af virksomhederne omtales.

Overladt til sig selv må de mindre virksomheder i de mest udsatte brancher formodes at blive klemt. Det er tvivlsomt, om de vil kunne klare sig i konkurrencen. Den tekniske udvikling vil gøre det stadigt mere vanskeligt for de små virksomheder at følge med i udviklingen.

Levetiden i de små virksomheder var også kort i tresserne, hvor man midt i en udvikling med kraftigt ekspanderende produktion så en stadig nedlæggelse af virksomheder, selv om antallet af nedlæggelser blev overgået af antallet af nyoprettelser.

En virksomhedsstruktur med mange små virksomheder øger derfor den lethed, hvorved man kan omstille sig fra en branche til en anden. Dette må også gælde for Silkeborg. De fordele, som man i PP II tilskriver de mindre virksomheder, findes nok særligt i de brancher, som forventes at vokse, det vil bl. a. sige maskinindustrien (jfr. afsnit 7.2.). Den nuværende industristruktur i Silkeborg giver byen en relativt gunstig placering i denne sammenhæng.

9. Midler hvormed man lokalt kan påvirke udviklingen i Silkeborg

9.1. På kort sigt

Som tidligere omtalt er virksomhedsstrukturen i Silkeborg kendetegnet ved få store og mange mindre virksomheder. Specielt inden for beklædnings-, møbel- og maskinindustrien, samt i bygge- og anlægssektoren findes der mange mindre virksomheder. Af de i industrien beskæftigede er ca. 50 % beskæftiget i virksomheder med under 200 ansatte og heraf er så langt hovedparten beskæftiget

i virksomheder med mindre end 100 ansatte. Uden at have noget nøje kendskab til de enkelte virksomheder, skulle man nok mene, at flere af de initiativer, der er nævnt i 5.2., kunne komme i anvendelse og have en gavnlig indflydelse på virksomhedernes situation.

Silkeborg har ikke store muligheder for at udvikle sig som et servicecenter p.g.a. konkurrencen fra de nærliggende store byer. Men da man kunne tænke sig, at især de mindre virksomheder vil være utilbøjelige til at udnytte den service, der findes f.eks. i Århus, er det sandsynligt, at de kunne drage stor fordel af de foreslåede nye lokale serviceorganer.

En del af de omtalte forslag, kan etableres på privat basis, men da det kan være vanskeligt at skabe den fornødne kontakt mellem virksomhederne, må kommunen muligvis tage initiativet for hurtigt at få noget igang. Noget andet er så, om det er politisk muligt.

9.2. På langt sigt

I dette afsnit skitseres nogle af de lokale initiativtageres muligheder for påvirkning af det udviklingsmønster, som blev opstillet i afsnit 8. Selv i en situation med fortsat høj økonomisk vækst kan man fra lokal side næppe gøre sig håb om at ændre Silkeborgs karakter som industriby afgørende. Turismen vil dog utvivlsomt kunne udbygges en hel del.

Hvis man vil bevare Silkeborgs karakter som selvstændig provinsby, er det bl.a. af hensyn til detailhandelen nødvendigt, at byen i det mindste bevarer sit nuværende befolkningstal. En væsentlig forudsætning for en sådan befolkningsudvikling er, at kommunen gennem bl.a. sin byggemodningspolitik m.v. sørger for, at rammerne for befolkningsudviklingen er i orden.

Med hensyn til påvirkningen af industristrukturen i Silkeborg skal betydningen af den fysiske arealplanlægning og jordpolitikken fremhæves, hvor man bl.a. kunne søge at lade erhvervslokaliseringen følge den udvikling op, der ligger i, at der er en vis interesse for at bosætte sig i de helt små bysamfund.

Specielt med hensyn til tekstil-, beklædnings- og møbelindustrien, der må forvente ugunstige afsætningsvilkår fremover, kunne et middel være øget stordrift og specialisering, f.eks. ved et øget samarbejde mellem virksomhederne i Midtjylland eller ved oprettelsen af et fælleskommunalt designcenter.

Iøvrigt vil de tidligere omtalte midler til forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne også have virkning for Silkeborgs vedkommende.

I en situation med permanent lav økonomisk vækst vil de sidstnævnte virkemidler være de eneste, der står til rådighed.