

Normann J. Pedersen:

Lokaliseringsteorier og virkemidler i dansk regionalpolitik og regionplanlægning

Denne artikels formål er at drøfte de to lokaliseringsteoretiske opfattelser, som i særlig grad har præget den danske politiske debat og forskning omkring regional udvikling. Dernæst opstilles virkemidler, der har været anvendt eller kan anvendes i den danske regionplanlægning og regionalpolitik. Og der peges på mangler og problemer i forbindelse med de eksisterende virkemidler i relation til regionplanlægningen og regionalpolitikken. I tilslutning hertil søges også givet anvisninger på løsninger i forhold til de eksisterende problemer med at opnå tilsigtede lokaliseringspolitiske virkninger.

1. Lokaliseringsteorier

Især to teoribygninger har spillet en central rolle i forskningen omkring de regionale økonomiske og geografiske forhold og i formulering af dansk lokaliseringspolitik. Dette gælder centralstedsteorien, eller som den oftest betegnes af de danske forskere servicecenterteorien, og vækstcenterteorien.

Siden von Thünen i 1826 leverede det første større bidrag til etablering af en sammenhængende lokaliseringsteori er der ud over centralsteds- og vækstcenterteorien gjort en række andre lokaliseringsteoretiske forsøg, uden at det dog derigennem er lykkedes at give en dybere forklaring på udviklings- og vækstmekanismerne i de økonomiske relationer, ligesom der heller ikke er etableret en nærmere sammenkobling mellem udviklingen i de økonomiske interrelationer og disses manifestationer i det geografiske rum.¹

I politisk sammenhæng er der specielt grund til at hefte sig ved, at det har været vanskeligt af teorierne at udlede konstruktive anvisninger og at opstille styringsmidler for planlægningen af den regionale udvikling og vækst.

1) For en uddybende redegørelse og nærmere diskussion henvises til Normann J. Pedersen, Teorier om regional udvikling og ulighed, Regions- og regionalpolitisk forvaltning, Rapport nr. 2, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1980.

Normann J. Pedersen:

Lokaliseringsteorier og virkemidler i dansk regionalpolitik og regionplanlægning

Denne artikels formål er at drøfte de to lokaliseringsteoretiske opfattelser, som i særlig grad har præget den danske politiske debat og forskning omkring regional udvikling. Dernæst opstilles virkemidler, der har været anvendt eller kan anvendes i den danske regionplanlægning og regionalpolitik. Og der peges på mangler og problemer i forbindelse med de eksisterende virkemidler i relation til regionplanlægningen og regionalpolitikken. I tilslutning hertil søges også givet anvisninger på løsninger i forhold til de eksisterende problemer med at opnå tilsigtede lokaliseringspolitiske virkninger.

1. Lokaliseringsteorier

Især to teoribygninger har spillet en central rolle i forskningen omkring de regionale økonomiske og geografiske forhold og i formulering af dansk lokaliseringspolitik. Dette gælder centralstedsteorien, eller som den oftest betegnes af de danske forskere servicecenterteorien, og vækstcenterteorien.

Siden von Thünen i 1826 leverede det første større bidrag til etablering af en sammenhængende lokaliseringsteori er der ud over centralsteds- og vækstcenterteorien gjort en række andre lokaliseringsteoretiske forsøg, uden at det dog derigennem er lykkedes at give en dybere forklaring på udviklings- og vækstmekanismerne i de økonomiske relationer, ligesom der heller ikke er etableret en nærmere sammenkobling mellem udviklingen i de økonomiske interrelationer og disses manifestationer i det geografiske rum.¹

I politisk sammenhæng er der specielt grund til at hefte sig ved, at det har været vanskeligt af teorierne at udlede konstruktive anvisninger og at opstille styringsmidler for planlægningen af den regionale udvikling og vækst.

1) For en uddybende redegørelse og nærmere diskussion henvises til Normann J. Pedersen, Teorier om regional udvikling og ulighed, Regions- og regionalpolitisk forvaltning, Rapport nr. 2, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1980.

Ved styringsmidler forstås i denne forbindelse de virkemidler, der ud fra samfundsmæssige og regionale betragtninger anvendes af de regionalpolitiske myndigheder med det formål at påvirke fordelingen og placeringen af funktioner og fysiske enheder mellem og i de regionale geografiske områder.

Selv om udviklingen i lokaliseringsforskningen synes at være gået i retning af en forklaring på lokaliseringsadfærd ud fra flere sammenhængende faktorer, og bort fra forklaring ud fra en enkelt faktor som for eksempel transportomkostninger, har det ikke desto mindre knebet med sammenhængende teoribygning og grundlag for at forstå lokalisering i dynamisk perspektiv.

I det følgende vil jeg redegøre for de to udvalgte lokaliseringsteoretiske skoler og vurdere dem i lyset af denne kritik.

1.1. Centralsteds-/servicecenterteorier

Centralstedsteorien er oprindeligt udformet af Walter Christaller ("Die zentrale Orte in Süddeutschland", 1933) og August Lösch ("Die Raumlische Ordnung der Wirtschaft", 1940).

De teoretiske udledninger hos Christaller og Lösch bygger på stort set samme forudsætninger og antagelser.²

Forskellen på deres teoretiske og empiriske udsagn har baggrund i deres forskellige behandling af hovedproblemstillingen. Christaller starter med de varer, der har den største geografiske udbredelse og udvikler dermed sin geografiske struktur fra oven, mens Lösch starter fra neden med de varer, der har den mindste geografiske udbredelse, hvorved den geografiske organisering udledes fra "bunden".³

I følge dette kan den ene teori ses som et specialtilfælde af den anden, idet de to typer af geografisk organisering af aktiviteterne er forskellig. Endvidere forekommer de to modeller at være relevante for forskellige varetyper, Löschs for transportable go-

2) A. Lösch, "The Nature of Economic Regions", i Friedmann & Alonso (eds.), Regional Development and Planning - A Reader, Cambridge Mass., 1964, p. 109.

3) T. Hermansen, "Development Poles and Related Theories, A Synoptic Review", i Niels M. Hansen (ed.), Growth Centers in Regional Economic Development, New York, 1972, p. 176.

der og varer og Christallers for immobile serviceydelser.

Christaller udledte en model for den geografiske organisering af servicesektoren, således at serviceaktiviteterne på det horisontale plan fremtræder på følgende måde:

- a) aktiviteterne er centralt lokaliserede inden for sekskantede markedsområder. I sekskantens hjørner vil der samtidig være placeret centre eller centralsteder med markedsområder af en lavere orden.
- b) centralsteder eller servicecentre af en højere orden dækker et større geografisk område end centre af lavere orden.

Endvidere indeholder modellen følgende vertikale karakteristika i den geografiske organisering af aktiviteterne:

- c) centralsteder af en højere orden frembringer alle varer, der frembringes af centre af en lavere orden. Desuden har højere-orden-centrene produkter med en større rækkevidde, hvilket adskiller disse fra centre af en lavere orden.
- d) centre af en højere orden er større med hensyn til antallet af aktiviteter, rækkevidden af de producerede varer, handelsmængde og handels område end lavere-orden-centre.
- e) et hierarki af centralsteder kan etableres, i hvilket et antal niveauer svarende til antallet af produktklasser eller varetyper kan identificeres.

På baggrund af de samme antagelser og forudsætninger som Christaller udviklede Lössch sin model af det geografiske mønster i organiseringen af de økonomiske aktiviteter.

Lösschs model kan fremstilles i følgende punkter:

- a) der er ét overordnet center, hvor alle varer produceres
- b) endvidere forekommer der specialisering, arbejdsdeling og handel mellem centralstederne, hvilket vil sige, at de mindre centre forsyner de større med deres specialiserede produkter.
- c) der er en koncentration af centralsteder i bytætte sektorer, der er adskilt fra hinanden ved mellemliggende

områder, der er mindre tæt dækket med centre. Dette sektormønster forhindrer ikke det enkelte centralsteds adgang til alle produkter og fremskaffer samtidig de bedste betingelser for udvikling af transportlinierne

- d) endvidere hævder Lösch, at den geografiske struktur af centralsteder vil være hierarkisk, men i følge Hermansen er dette tvivlsomt og kan ikke bevises uden yderligere antagelser. Snarere synes det at følge af modellen, at centrenes størrelsesfordeling er kontinuerlig.⁴

En række kritikpunkter er blevet rejst over for centralsteds- eller servicecenterteorien. Ud over at teorien bygger på urealistiske og simple forudsætninger og antagelser, er det belvet fremført, at teorien er inkonsistent i organiseringen af det geografiske udviklingsmønster.

Begge modeller bygger på forudsætningen om en ligelig fordeling af efterspørgslen over det homogene geografiske område. Denne forudsætning er ikke opretholdt i den endelige udformning af de teoretiske modeller, idet centralsteder og en dermed sammenhængende ulige fordeling af de økonomiske aktiviteter opstår i det homogene geografiske rum, til trods for at en ligelig fordeling af efterspørgslen skulle give en ligelig fordeling af de økonomiske aktiviteter.

En anden svaghed ved centralstedsteorien og især i relation til det ovenfor anførte konstruktive formål er teoriens statiske karakter.

Teorien har kun til formål at beskrive og forklare bestemte centerstrukturer og ikke, hvorledes dette mønster er opstået eller hvorledes strukturen kan undergå fremtidige ændringer. Centralstedsteorien indeholder altså ikke elementer, der direkte kan give anvisning på styringsmidler, der kan befordre udviklingen af et bestemt mønster og/eller hierarki af servicecentre.

I den danske forskning omkring regional udvikling og ulighed har centralstedsteorien - eller som den betegnes i den danske debat: servicecenterteorien - haft en fremskudt placering. Som eks-

4) T. Hermansen, op.cit., 1972, p. 178.

ponent for forskningen på dette område kan fremføres Sven Illeris⁵ og denne i samarbejde med andre.⁶ Men heller ikke Illeris' forskningsbidrag har befordret udviklingen af styrings- og planlægningsmæssige mekanismer i servicecenterteorien. Det eneste eksplicit fremførte planlægningsformål er teoriens anvendelse som udgangspunkt for en hensigtsmæssig geografisk afgrænsning og inddeling af kommunalreformens administrative enheder.⁷

Servicecenterteorien synes dermed at være anvendelig til at beskrive den geografiske struktur og organisering af de økonomiske og menneskelige aktiviteter, men en dårlig teori at planlægge og styre efter.

En anvendelse af servicecenterteorien til planlægningen af de fremtidige bysystemer vil medføre anvendelse af de fremtidige bysystemer for at forhindre placeringen af u hensigtsmæssige funktioner på de forskellige niveauer i bysystemet. Herudover må man udnytte stimulerende styringsmidler for at få placeret de nødvendige økonomiske og servicemæssige funktioner i bymønsteret.

Til trods for at servicecenterteorien ikke indeholder dynamiske elementer og dermed anvisninger for udviklingen af bymønsteret synes teorien at have spillet en betydningsfuld rolle i den danske regions- og regionalpolitiske debat.⁸

Samtidig forekommer det, at servicecentertankegangen fortsat vil have stor betydning for planlægningen af den fremtidige fordeling af udviklingspotentialer. Dette viser sig i to rapporter om det fremtidige bymønster fra Planstyrelsen.⁹

Planstyrelsens hovedkonklusioner, der senere er indgået i miljø-

5) Sven Illeris, "Danmarks byer som servicecentre", BYPLAN, nr. 70, 1960, pp. 162-165, og Sven Illeris, "Funktionelle regioner i Danmark omkring 1960"; Geografisk tidsskrift, vol. 66, 1967, pp. 225-251, optrykt i Illeris og Pedersen (eds.), Regionaludvikling i Danmark, København, 1977.

6) Sven Illeris, Per Kongstad og Flemming Larsen, "Servicecentre i Midtjylland og teori for servicecentre", Geografisk tidsskrift, vol. 65, 1966, pp. 27-47, optrykt i Illeris og Pedersen (eds.), op.cit., pp. 59-80.

7) Normann J. Pedersen, op.cit., pp. 37-41.

8) Jvf. Ib Christensen, Ole Nørgaard Madsen, Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, Regions- og Regionalpolitik i Danmark, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 1, Århus: Institut for Statskundskab, 1980.

9) Planstyrelsen, Det fremtidige bymønster - et debatoplæg fra planstyrelsen, juli 1978, samt Planstyrelsen-Miljøministeriet, Rapport om det fremtidige bymønster, 1979.

ministerens redegørelse om landsplanlægningen,¹⁰ er, at den fremtidige byvækst må placeres i byer af forskellig størrelse. Der peges på følgende centertyper, hvortil der er knyttet en række og varierede former for serviceudbud og funktioner:

- i) Egnscentre, hvortil der er knyttet en række funktioner, der kræver et befolkningsunderlag på mindst 20.000 indbyggere, heraf mindst 5.000 indbyggere i selve centret.
- ii) Kommunecentre med kommunal service og andre servicefunktioner, der kræver et indbyggerantal på mindst 3-4.000, hvoraf over 1.000 må være indbyggere i selve centret.
- iii) Lokalcentre, hvis typiske funktioner er dagligvareforsyning og skole. Opretholdelsen af disse funktioner kræver et befolkningsunderlag på mindst 1.200 indbyggere i lokalcentret og dets opland.

Det fremføres af planstyrelsen, at den fremtidige byvækst som minimum må tilknyttes de anførte lokalcentre. De forskellige opregnede centertyper synes i høj grad at være baseret på en servicecenter-tankegang. Dog modificeres dette ved, at der eksplicit er stillet visse krav til industri- og erhvervsstrukturen i de enkelte centertyper.

Endvidere spiller tærskelbefolkningen en væsentlig rolle ved udpegningen af eksisterende servicecentre til én af de nævnte centertyper, uden at denne befolknings indkomstgrundlag indgår som medvirkende faktor ved lokaliseringsbeslutningen.

I følge den seneste landsplanredegørelse¹¹ er tærskelbefolkningen hævet til mindst 5.000 indbyggere som baggrund for udpegning af bycentre, hvortil den fremtidige byvækst kan relateres. Denne forøgelse af det nødvendige befolkningsgrundlag for fremtidige bycentre på et "overkommecenter"-niveau har baggrund i transport- og energiforholdenes stigende betydning for placeringen af den fremtidige byvækst.

Dog anvises der ikke styringsmidler, der kan påvirke fordelingen og placeringen af det beregnede udviklingspotentiale, men det må

10) Miljøministeriet, 1978 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning, kap. III, 1978.

11) Miljøministeriet, 1979 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning, 1979.

formodes, at den fysiske planlægning vil være et væsentligt styringsinstrument, idet landsplanredegørelsen vil indgå som baggrundsmateriale for godkendelsen af de udarbejdede regionplaner, og dermed påvirke regionplanernes konkretisering til kommune- og lokalplaner.

1.2. Vækstcenterteorien

En anden teoribygning, der har spillet en væsentlig rolle i den internationale forskning vedrørende regional vækst og udvikling er vækstcenterteorien, der bygger på begrebet vækstcenter eller vækstpol (growth center, growth pole, development pole).

Vækstcenterteorien, der oprindeligt blev udviklet af Francois Perroux, er induceret fra empiriske observationer af, at udvikling og vækst ikke forekommer overalt, men i punkter eller vækstpoler af varierende styrke og intensitet. Samtidig spredes væksten gennem forskellige kanaler og har varierende indvirkning på den samlede økonomi.

Vækstcenterbegrebet og den dermed forbundne teoribygning er eksplicit udviklet som et redskab til at beskrive og forklare autonomien i den økonomiske udvikling i et abstrakt økonomisk rum.¹²

Det er Perroux' opfattelse,¹³ at udviklingen er klart polariseret, idet de kræfter og mekanismer, der er forbundet med udviklingsprocesserne, arbejder mod en sammenhobning af de økonomiske aktiviteter og den økonomiske vækst og dermed mod at skabe ubalance mellem forskellige industrier og implicit mellem geografiske områder. I denne sammenhæng bygges grundlæggende på Schumpeters teorier om innovationer og stordrift (large scale firms). Innovationer eller nydannelser i virksomhederne opfattes som den primære årsag til økonomisk udvikling og fremgang.

Perroux opererer endvidere med følgende to begreber: dels dynamiske vækstvirksomheder og dels ledende vækstindustrier.

De mest fremtrædende karakteristika ved en dynamisk vækstvirksomhed synes at være, at den er relativt stor, genererer væsentli-

12) T. Hermansen, "Development poles and development centres in national and regional development - Elements of a theoretical framework", i A.R. Kuklinski (ed.), Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, Mouton, The Hague, 1972, pp. 1-67, (p. 2).

13) T. Hermansen (1970), op.cit., p. 22.

ge vækstimpulser til omgivelserne, har høj innovationsevne og tilhører en hurtigt voksende sektor.

Hovedtrækkene ved en ledende vækstindustri er tilsvarende: dette er en relativ ny industrigren, der opererer på et teknisk avanceret niveau i markeder, hvor produkternes indkomstelasticiteter er høje. Desuden udøver disse industrier en væsentlig indflydelse på omgivelserne gennem deres forbindelser med andre industrier.

Da udvikling i følge vækstcenterteorien foregår ved gradvise ændringer i de industrielle interrelationer og afhængighedsforbindelser, indikerer dette, at en vedvarende udvikling og vækst i en tilbagestående region ikke kan forventes at opstå som følge af installationen af et industrielt kompleks. Et sådant industrielt kompleks kan kun komme til at fungere som et vækstcenter, hvis det indeholder en dynamisk kerne, der gør det muligt at generere og overføre innovationer, der kan stimulere fremkomsten af nye industrier og nye afhængighedsformer.¹⁴

Endelig anfører T. Hermansen, at industrielle komplekser ikke må forveksles med industriområder eller -zoner. De industrielle enheder, der danner de sidstnævnte agglomerationer er ofte kun forbundet med hinanden på den måde, at de deler de samme infrastrukturelle og andre servicefaciliteter, mens de tætte teknologiske og økonomiske forbindelser er det centrale træk ved de industrielle komplekser, der danner planlagte vækstcentre.¹⁵

Vækstcenterteorien er blevet kritiseret på en lang række punkter. Specielt skal her fremhæves et par punkter, der er relateret til teoriens anvendelse i praksis. Et første kritikpunkt er her den begrebsmæssige uklarhed, der vanskeliggør en direkte anvendelse af teorien til skabelse af regional vækst. Implicit i dette indgår spørgsmålet om afgrænsningen af den regionale økonomiske enhed. Det fremføres i denne sammenhæng, at nogle af de industrielle afhængighedsforbindelser rækker ud over det enkelte lands grænser og således danner verdensomspændende vækstcentre. I denne sammenhæng er det blevet hævdet,¹⁶ at Danmark udgør et geografisk område, der opfylder minimumsbetingelserne til at kunne udgøre en "uafhængig"

14) T. Hermansen (1970), op.cit., p. 25.

15) Ibid., p. 27.

16) J.R. Boudeville, Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh, 1966, p. 51.

økonomisk region.¹⁷

Den største vanskelighed med hensyn til vækstcenterteoriens anvendelse som et planlægningsredskab er teoriens manglende relationer til et konkret geografisk rum. Teoriens anvendelse som baggrund for at fremme en ønsket regional udvikling kræver dermed, at vækstmekanismerne i det abstrakte økonomiske rum relateres til konkrete geografiske områder eller det geografiske rum.

1.3. Sammenkobling af centralsteds- og vækstcenterteorier

Den sidstnævnte svaghed ved vækstcenterteorien er måske baggrunden for Erik Kaufmanns anbefalinger om at "sammenknytte den spredte udvikling og samordne de spredte udviklingsbestræbelser landet over til nogle enkelte kraftcentre".¹⁸

Dette kunne gøres på følgende måde: I en svag udviklet region udvælges en velbeliggende by - et 'regionalt center', der i forvejen har en vis størrelse, hvorefter denne gøres til regionens trafikale midtpunkt samt til service-, administrations- og kulturcentrum. Dernæst udvikles andre udvalgte byer til byer af 2. klasse - 'egnscentre'. Ved samtidig at yde statsstøtte til infrastruktur og industribyggeri i regionscentret mener Erik Kaufmann, at det vil være muligt at igangsætte en selvforstærkende udvikling i regionen med udspring i regionscentret, men med virkninger for hele regionen.¹⁹

Mod Kaufmann kan rettes det alvorlige kritikpunkt, at der ikke tages hensyn til de industrielle afhængighedsforbindelser, der er hovedelementet i vækstcenterteorien, som baggrund for lokaliseringen af virksomheder og industri i større bycentre, men der lægges hovedvægt på agglomerationsfordelene ved blandt andet en udbygget infrastruktur. Dernæst kan Kaufmann kritiseres for sin opfattelse af, at vækstcenterstrategien som middel til at fremme en regional udvikling vil medføre en "ligelig" udvikling i regionen, hvilket er i modsætning til vækstcenterteoriens opfattelse af udviklingen som polariseret.

17) Jvf. N.M. Hansen, "Development Pole Theory in a Regional Context, Kyklos, XX, 1967, pp. 215f.

18) Erik Kaufmann Rasmussen, "En landsplan-hypotese", BYPLAN, nr. 63, 1969, pp. 124-28 (p. 126).

19) Ibid., p. 127f.

Også Poul O. Pedersen har behandlet forholdet mellem vækstcentre og bysystemer.²⁰ For at nå frem til en løsning på eller besvarelse af én af P.O. Pedersens hovedproblemstillinger, nemlig spørgsmålet om hvilken mindstestørrelse et vækstcenter kan have, hvis man skal sikre et tilfredsstillende serviceniveau og en stabil vækst i et tilbagestående område, mener han, at det er nødvendigt at analysere spredningsprocesserne og væksten i de enkelte vækstcentre nøjere. Vækstcentre i tilbagestående regioner må være store nok til at generere nye ideer og aktiviteter og må samtidig være i stand til at formidle spredningen af disse ideer og aktiviteter til den region, de ligger i.

På denne baggrund fremføres det, at der må opbygges et net af overordnede servicecentre samt et net af mindre lokalcentre. Placeringen af overordnede servicecentre forventes at kunne ske inden for geografiske områder med mindst 100.000 indbyggere.

Implicationen af P.O. Pedersens analyse er, at vækstcentre i de tilbagestående områder bør placeres inden for områder med mindst 100.000 indbyggere inden for en afstand af 34 km, hvorimod det vil være vanskeligt at opnå en rimelig dækning med overordnede servicecentre i de tyndest befolkede områder,²¹ dvs. i Vestjylland og de sydligst liggende øer.

Også P.O. Pedersen kan kritiseres på en række punkter, selv om afhængighedsforbindelserne i de industrielle komplekser nævnes eksplicit i undersøgelsen, synes disse at spille en underordnet rolle i forhold til innovationsspredningsprocessen og spill-over effekten.²² Servicefunktionerne og agglomerationseffekterne får dermed en fremtrædende placering som udgangspunkt for udpegning af potentielle vækstcentre i de tilbagestående områder i forhold til det tidligere fremgørte angående afhængighedsforbindelsernes væsentlige betydning i en vækstcenterstrategi.

Som det fremføres af Hans Kristensen:²³ "Mens skabelsen af vækst-

20) Poul Ove Pedersen (1971), "Vækstcentre og bysystemer". I Illeris & Pedersen (eds.), op.cit., pp. 216-41.

21) Ibid., pp. 234-39.

22) Dvs. den proces, hvorved de mest omkostningsbevidste virksomheder presser ud fra centerområderne.

23) Hans Kristensen, "Levevilkår og udkantsområder", i Illeris og Pedersen (eds.) op.cit., pp. 242-61, specielt pp. 256-61.

centre som egentligt middel (til decentralisering) må anses for tvivlsomt - og i øvrigt værende på grænsen til det tautologiske: med skabelsen af vækstcentre kommer der vækst! - nævnes et middel af en anden karakter: "spill-over effekten" ...".²⁴

Det anføres af Hans Kristensen, at P.O. Pedersen ser meget snævert teknisk-økonomisk på denne effekt, hvor det ville være mere nærliggende at se på spill-over effektens politiske karakter, idet omkostningerne ved bestemte lokaliseringer både afhænger af tekniske og politiske forhold. Ud over de "teknisk-økonomiske" agglomerationsomkostninger kan omkostningerne ved placeringen af virksomheder endvidere i vid udstrækning bestemmes gennem lovgivningen, "enten ved direkte etableringsudgifter eller ved pålæggelse af grundafgifter, indførelsen af zoning med stigende priser ved de største byer osv.".²⁵

Dette kan ses i sammenhæng med det tidligere anførte vedrørende servicecentertankegangen som baggrund for planlægningen af den regionale udvikling, hvor det blev fremhævet, at dette krævede ret så restriktive styringsmidler. Tilsvarende må en vækstcenter-politik, der kræver virksomhederne placeret i potentielle overordnede servicecentre, hvile på såvel restriktive som stimulerende styringsmidler for at fremme den ønskede virksomhedslokalisering og eksistensen af de forudsatte servicefunktioner.

Samtidig må afhængighedsforbindelserne og kædevirkningerne indtage en betydningsfuld rolle i de lokaliseringsstrategier, der indgår i en kombineret vækstcenter- og servicecenterpolitik.

Sammenfattende kan siges, at centralstedsteorien er en statisk teorikonstruktion, der ikke nærmere behandler vækstmekanismerne i det økonomiske rum, hvorfor den heller ikke fremdrager styringsmidler, der direkte kan anvendes som baggrund for en konkret placering af forskellige funktioner i det geografiske rum.

En anvendelse af centralstedsteorien som baggrund for udviklingen af det fremtidige bymønster og den fremtidige fordeling af en række offentlige og private byfunktioner synes, som tidligere fremhævet, at kræve anvendelse af ret så restriktive styringsmidler.

Dette indicerer, at en anvendelse af vejledende styringsmidler

24) Ibid., p. 257f.

25) Ibid., p. 258.

i form af regionplanlægningen og kommune- og lokalplanlægningen ikke er tilstrækkelig til at sikre fremvæksten af de ønskede byfunktioner i de pågældende centertyper. Specielt vedrørende den private service vil det være nødvendigt med restriktive styringsmidler for at hindre placeringen af uønskede funktioner i visse geografiske områder, ligesom en udbredt anvendelse af stimulerende styringsmidler vil være en forudsætning for at tiltrække viften af ønskede byfunktioner til andre centertyper.²⁶

En række tilsvarende argumenter kan fremføres over for erhvervs- og industriudviklingens sammenkobling med det anførte bymønster, hvor den enkelte centertype kræver sin specielle erhvervsstruktur i den ønskede fremtidige regionale udvikling, der blandt andet tilsigter en udligning af de regionale forskelle.

Elementer af vækstcentertankegangen synes at være relevant i denne sammenhæng, idet vækst-centerteorien bygger på mekanismerne i denne økonomiske vækst. Dog er teorien endnu ufuldstændig som baggrund for at kunne udligne de regionale forskelle via skabelsen af en selvforstærkende vækst i udkantsområderne.

Specielt kan det fremføres, at der på det teoretiske niveau endnu ikke er opstillet relevante styringsmidler, der kan anvendes i en vækstcenterpolitik.

Ud over en yderligere forskning omkring de industrielle komplekser, der kan befordre en selvforstærkende regional udvikling, synes der at være behov for en yderligere bearbejdning af anvendelige styringsmidler ved en sammenkobling af vækstcentertankegangen med det fremtidige bymønster og fordelingen af byfunktioner på de forskellige centertyper.

I forlængelse af servicecentertankegangens inkorporering i landsplanlægningens målsætninger for det fremtidige bymønster forekommer det en afgørende mangel, at de anførte teorier ikke indeholder anvisninger på styringsmidler. Dette er muligvis også baggrunden for, at regionplanlægningen ikke explicit omfatter styringsmidler til påvirkning af byfunktionernes fordeling.

26) Vedr. de anførte styringstyper, jvf. Herluf Nielsen, "Regionalpolitiske virkemidler", BYPLAN, nr. 150, 1974, pp. 54-56.

2. Styringsmidler i regionplanlægningen og regionalpolitikken

I afsnit 1 blev det fremhævet, at hverken servicecenter- eller vækstcenterteoriene opstillede styringsmidler, der kan anvendes til at skabe en ønsket regional udvikling. Afslutningsvis blev der peget på tre typer af styringsmidler, der forekommer nødvendige i forbindelse med påvirkningen af den regionale udvikling og ulighed. Vi vil i dette afsnit nærmere se på, hvilke styringsmidler der anvendes eller kan anvendes i relation til regionplanlægningen og regionalpolitikken.

Ved restriktive styringsmidler forstås regulerende styringsmidler, der ved anvendelse af forbud, påbud og tilladelser påvirker lokaliseringen af erhvervsvirksomheder, privat service og husholdninger. Eksempler herpå findes i miljøbeskyttelsesloven, by- og landzoneloven, råstofloven og naturfredningsloven.

Vejledende styringsmidler er informative styringsmidler, der ved hjælp af oplysninger om placeringsmuligheder søger at påvirke lokaliseringen af virksomheder, privat service og husholdninger. Disse forekommer som direkte lokaliseringsvejledninger i forbindelse med offentlig planlægning.

Stimulerende styringsmidler er de finansielle virkemidler, der ved økonomiske fordele af enhver art søger at påvirke lokaliseringen af erhverv, service og husholdninger. Det kan være offentlige infrastrukturelle anlæg, takst- og beskæftningspolitik samt støtte i henhold til arbejdsmarkedslovgivningen og egnsudviklingsloven.

I det følgende skal kort omtales eksempler på virkemidler inden for de nævnte hovedgrupper. Endvidere vil anvendelsen af disse styringsmidler blive betragtet ud fra en regionspolitisk synsvinkel, dvs. primært kommunernes muligheder for at påvirke lokaliseringen af erhverv, privat service og bosætning. Denne regionspolitiske synsvinkel vedrører især kommunernes muligheder for erhvervsudvikling og disse muligheder anskues specielt ud fra målsætningen om en ligelig geografisk erhvervsudvikling og -fordeling.

2.1. Restriktive styringsmidler

De restriktive styringsmidler kan af de regionalpolitiske aktører og myndigheder anvendes til at forhindre en uheldig regional udvikling og anvendelse af arealressourcerne. Med andre ord kan disse

styringsmidler befordre en opfyldelse af regionalpolitiske målsætninger med hensyn til arealanvendelsen.

Amtsrådet har i følge miljøbeskyttelsesloven vide muligheder for at fremme regionplanens målsætninger, idet udledning af spildevand kræver tilladelse fra amtsrådet, ligesom etablering eller ændring af særlig forurenende virksomheder kræver godkendelse af amtsrådet.

Anvendelsen af disse restriktive styringsmidler kan samtidig modvirke regionspolitiske aktørers muligheder for at fremme et geografisk områdes erhvervsudvikling. De restriktive styringsmidler sikrer dermed, at de regionalpolitiske målsætninger har forrang frem for regionspolitiske målsætninger, for eksempel en kommunes ønsker om erhvervsudvikling og arbejdspladser.

By- og landzoneloven giver amtsrådet kontrol med etablering af forskellige funktioner, det være sig erhvervsvirksomheder, privat service eller bosætning i landzoneområder, idet al ny bebyggelse ud over byggeri til landbrugserhvervet mv. kræver tilladelse fra amtsrådet.

Dette kan modvirke regionspolitiske ønsker om at opretholde eksisterende privat og offentlig service samt etablering af nye funktioner i mindre bymæssige bebyggelser. Dog kan de regionspolitiske myndigheder sikre disse forhold ved inddragelse af de omhandlede bymæssige områder i byzone eller ved udarbejdelse af landzonelokalplaner for de pågældende områder.

Derudover sikrer råstofloven amtsrådets styring af udnyttelsen af råstofforekomster. Al erhvervmæssig udnyttelse af forekomster af råstoffer i jorden kræver tilladelse fra amtsrådet. Herved kan amtsrådet forhindre, at væsentlige råstofinteresser modvirkes af byudvikling mv.

Tilsvarende kan amtsrådet via naturfredningsloven nedlægge forbud mod etablering af aktiviteter, der vil være i modstrid med en påtænkt fredning af områder af landskabelig værdi eller med væsentlig beliggenhedsmæssig betydning for borgerne.

Amtsrådets beføjelser i de nævnte love og dermed anvendelsen af restriktive styringsmidler forøger således amtsrådets muligheder for i et samspil med den godkendte regionplan at opfylde de regionalpolitiske målsætninger og helhedsbetragtninger, der ligger til grund for denne.

Det skal dog understreges, at styringsbeføjelserne i de love, der er nævnt ovenfor, tilsigter at opfylde målsætninger, der kun dækker de anførte hoved- eller sektorområder - jvf. Ole Nørgaard Madsens artikel.

I regionplanlægningen, der er en sammenfattende fysisk planlægning og dermed regionalpolitikken, vil der således skulle ske en afvejning af målsætningerne for disse "sektorområder", idet denne afvejning skal forhindre, at der er modstrid mellem konkurrerende delmålsætninger på det regionale niveau.

Ligeledes kan en gennemførelse af de regionalpolitiske "sektor"-målsætninger være i modsætning til regionspolitiske målsætninger for den enkelte kommunes udviklingsbestræbelser.

Den ovenfor anførte mulighed for at gennemføre regionplanens bestemmelser støttes desuden af, at formulering af regionspolitiske målsætninger med hensyn til lokalisering af erhverv, service og boliger i de kommende kommuneplaner ikke må stride mod regionplanens retningslinier for arealanvendelsen.

Derved bliver regionplanen i sig selv et restriktivt styringsmiddel i forhold til regionplanlægningen og regionalpolitikken specielt i forhold til regionspolitiske målsætninger angående erhvervsudviklingen.

Et eksempel fra Viborg amtskommunes regionplanforslag kan belyse dette.²⁷ Regionplanforslaget indeholder en direkte henvisning til planstyrelsens bymønstersystem og en udpegning af bycentre i forhold til landsplanlægningens målsætninger herfor.

Det fremgår her vedrørende arealudlæg til erhvervsformål, at større industrivirksomheder, dvs. virksomheder med over 40 ansatte, søges placeret ved egnscentrene samt ved visse større og velbeliggende kommunebyer. Konkret udlægges der 19 erhvervsområder i amtskommunen beliggende ved de udpegede 8 egnscentre og 9 kommunebyer samt yderligere 2 specielle erhvervsområder til særlig belastende industri.

I amtskommunens øvrige kommunebyer samt visse lokalbyer kan der i kommuneplanerne udlægges arealer til mindre industri fortrinsvis erhverv med under 40 ansatte, ligesom der i øvrige lokalbyer samt

27) Viborg amtsråd, Forslag til regionplan for Viborg amtskommune 1980-1992, januar 1980, pp. 57-63.

i visse landzonelandsbyer kan udlægges mindre håndværkerområder med indtil 5 ansatte.

De nævnte talstørrelser for antal ansatte og de i regionplanforslagets talstørrelser for bebyggelsesprocenter og afstande til boligbebyggelser er bindende for kommuneplanlægningen og dermed lokalplanlægningen.

Disse mere eller mindre bindende retningslinier for udlæg af arealer til erhvervsformål kan dermed sikre gennemførelsen af amtsrådets helhedsbetragtninger vedrørende erhvervsudviklingen, hvilket måske ikke harmonerer med alle kommuners ønsker om erhvervsudvikling og arbejdspladser og heller ikke i alle tilfælde er overensstemmende med målsætningen om en ligelig udvikling.

Dette skal ses i forbindelse med, at de godkendte regionplaner direkte binder de kommunale myndigheder, der skal virke for regionplanens gennemførelse og dermed administrere lokaliseringen af erhverv og arbejdspladser i overensstemmelse hermed.

Regionplanen kan således i sig selv være et restriktivt styringsmiddel i forhold til de regionspolitiske aktører, der skal realisere planen.

2.2. Informative styringsmidler

Erhvervs- og servicevirksomheder vil dog næppe opfatte regionplanen som et restriktivt styringsmiddel, idet regionplanen ikke er direkte "bindende" for borgerne.

Derimod ville disse aktører kunne anvende regionplanen som en art lokaliseringsvejledning, idet de i regionplanen vil kunne få oplysninger om relevante lokaliseringsmuligheder i en flytningssituation. Det samme forhold gør sig gældende for borgere, der ønsker at bosætte sig i en anden region end det nuværende bosætningssted.

Regionplanen giver i disse situationer et forbedret informationsgrundlag for virksomheder og personer med tanker om en ændret lokalisering svarende til 70'ernes tanker om lokaliseringsvejledning for erhvervsvirksomhederne.²⁸ Disse tanker synes nu realiseret via regionplanen.

28) Miljøministeriet, 1977 redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning, december 1977.

Omvendt vil realiseringen af de regionalpolitiske ønsker med hensyn til den fremtidige lokalisering af erhverv, service og husholdninger i de kommende kommuneplaner og gennemførelsen af regionplanens retningslinier for lokaliseringen via lokalplaner af borgerne og virksomhederne kunne opfattes som restriktive indgreb i lokaliseringsvalget.

Dette skal ses i forbindelse med de seneste års tendenser i erhvervsudviklingen. Virksomhedsflytninger er næsten gået i stå. Den kraftige forskydning af industrien fra hovedstadsregionen til egnsudviklingsområderne og til de små byer og landkommuner skyldes etablering af nye eller ekspansion i de eksisterende virksomheder i de nævnte udkantsområder.²⁹

Realiseringen af regionalpolitiske målsætninger om erhvervsudvikling via kommune- og lokalplaner vil i denne sammenhæng kunne virke hæmmende på den fortsatte spredning af erhverv og arbejdspladser til udkantsområderne og dermed hindre udviklingen af det vækstpotentiale, der findes i de mindre industrivirksomheder og udkantsområderne.³⁰

Også information vedrørende andre forhold end fremtidige arealudlæg til erhvervsformål kan have en stimulerende effekt på en virksomheds eller persons lokaliseringsvalg. Denne form for vejledende styringsmiddel i regionplanlægningen og regionalpolitikken er her bredt blevet betegnet som sektorplanlægning.

Denne sektorplanlægning omfatter alle former for offentlig service på det regionale niveau ud over den konkrete fysiske planlægning. Der dukker imidlertid et afgrænsningsproblem op, idet infrastrukturelle anlæg i traditionel forstand også er omfattet af denne sektorplanlægning. De offentlige aktiviteter omfattende sektorplanlægningen kan derved i lige så høj grad betragtes som infrastruktur i bred forstand.

De offentlige serviceydelser vil, set ud fra styringssynsvinklen, være af indirekte interesse for virksomhedens lokaliseringsvalg,

29) Sven Illeris og Henning Snell, "AKF's fremtidige arbejde vedrørende regional erhvervs politik og arbejdsmarkedspolitik", AKF-Nyt, nr. 4, december 1980. Sven Illeris, "Er koncentration af byvæksten nødvendig for industriudvikling?", AKF-Nyt, nr. 1, februar 1981, samt Sven Illeris og Henning Snell, Notat vedrørende AKF's arbejde med regional erhvervs politik og arbejdsmarkedspolitik, september 1980.

30) Jvf. P. Hartoft-Nielsen, "Egnscentre og egnsudviklingsstøtte - en farlig blanding", BYPLAN, nr. 4, 1977, p. 146f.

først og fremmest ved at serviceaktiviteterne påvirker arbejds-kraftsudbuddet.

Af en gennemført undersøgelse vedrørende fremstillingsvirksomhed i landkommuner og mindre byer fremgår, at virksomhederne i denne forbindelse især lægger vægt på uddannelsesmulighederne for børn, på eksistensen af børneinstitutioner samt på beskæftigelsesmulighederne for ægtefælle.³¹

I denne sammenhæng tillægges boligudbud inden for 10 km's afstand fra virksomheden væsentlig betydning.

Af de nævnte forhold er beskæftigelsesmulighederne for ægtefælle den faktor, der af virksomhederne vurderes som mindst tilfredsstillende opfyldt specielt i de situationer, hvor virksomheden skal tiltrække kvalificeret arbejdskraft over lange afstande.

En samordnet indsats mellem sektorplanlægningen og erhvervsudviklingsbestræbelserne på det lokale og regionale niveau vil således være en af de sektorplanlægningsmuligheder, der kan rette op på dette forhold, idet arbejdstilbud for ægtefæller overvejende kan tænkes at befinde sig inden for disse serviceområder.

En vis spredning af offentlige serviceydelser som daginstitutioner, skoler, gymnasier, biblioteker osv. vil således kunne imødekomme de opregnede behov for uddannelsesmuligheder og børneinstitutioner og samtidig kunne fremme beskæftigelsesmulighederne for ægtefællen.

Den regionale og lokale sektorplanlægning vil på denne måde både kunne være vejledende for virksomhedens lokaliseringsvalg og samtidig kunne stimulere udbuddet af kvalificeret arbejdskraft i udkantsområderne.

2.3. Stimulerende styringsmidler

Teknisk infrastruktur, dvs. veje, kloakering, transport osv., er traditionelt én af de faktorer, der er blevet tillagt stor betydning i erhvervsudviklingsbestræbelserne. Den nævnte undersøgelse viser, at denne betydning er overvurderet, idet disse faktorer af virksomheder i de mindre byer og landkommuner tillægges en beske-

31) Lars Andersen, Johan Hviid, Peter H. Matthiesen, Fremstillingsvirksomheder i landkommuner og mindre byer, Landsbykommissionen, Arbejdsrapport, november 1980, p. 83f.

den betydning og samtidig vurderes som værende tilfredsstillende opfyldt.³²

Derimod opfattes 2 andre faktorer, der kan betegnes som tilhørende infrastruktur i bred forstand, nemlig udvidelsesmuligheder for så vidt angår jord og bygninger, som relativt utilfredsstillende.³³

Noget kunne tyde på, at differentierede kloakbidrag kunne råde bod på dette forhold. Det være sig en differentiering af kloakbidrag enten i forhold til arealstørrelsen, således at en nyetableret virksomhed i de lokale erhvervsområder kunne investere i jord med henblik på fremtidige potentielle udvidelsesmuligheder, eller en differentiering af bidragene på baggrund af virksomhedens forureningsgrad. Dette kunne betyde en mere rimelig begyndelseshusleje for iværksætteren eller en nyetableret mindre virksomhed i forhold til huslejen i eksisterende bygninger.

Også den generelle arbejdsmarkedspolitik kan have stimulerende effekt på virksomhedernes valg af lokaliseringssted i en udflyttings- eller etableringssituation.

Primært kan man via arbejdskraftpolitikken forsøge i højere grad at efterkomme virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. Som det fremgår af den refererede undersøgelse, tillægges udbuddet af arbejdskraft særlig stor betydning. Med hensyn til arbejdskraftens kvalifikationer vurderes udbuddet af ufaglært arbejdskraft som rimelig, hvorimod udbuddet af faglært arbejdskraft og arbejdskraft med særlige uddannelser vurderes som mindst tilfredsstillende opfyldt.³⁴

Erhvervsudviklingen i udkantsområderne og i de mindre virksomheder afhænger derfor i høj grad af arbejdskraftens mobilitet og af de uddannelsesmuligheder for eksempel via specialarbejderskolerne, der kan befordre fremkomsten af både faglært og specielt uddannet arbejdskraft.

Egnsudviklingsstøtten er det styringsmiddel, der oftest fremhæves som et stimulerende virkemiddel i regionplanlægningen og regionalpolitikken, idet dette styringsmiddel henvender sig direkte

32) Ibid., pp. 86f og p. 88.

33) Ibid., p. 87.

34) Ibid., pp. 80ff.

til den enkelte virksomhed.

De direkte stimulerende styringsmidler kan opdeles på 2 hovedtyper, dels direkte økonomisk støtte fra de offentlige myndigheder og dels tjenesteydelser på gunstige vilkår.

Økonomisk støtte kan igen opdeles på generelle økonomiske virkemidler i form af eksportgarantier og kreditordninger og selektive økonomiske tiltag.

De generelle stimulerende virkemidler - har det vist sig - benyttes væsentligst af virksomheder i større byer. Dette har også tidligere været tilfældet med de selektive foranstaltninger, der administreres af Egnsudviklingsrådet, idet disse ordninger oftest er kommet virksomheder beliggende i byer med over 5.000 indbyggere til gode.³⁵

Dog er dette forhold blevet udjævnet noget. Der spores således en tendens til, at en større andel af Egnsudviklingsrådets midler benyttes af lokalt opstartede virksomheder i de helt små byer, hvilket måske også skal ses i sammenhæng med, at de små virksomheder er blevet mere opmærksomme på disse støttemuligheder.³⁶

Egnsudviklingsloven rummer dels mulighed for at yde lån på gunstige vilkår til virksomheder i egnsudviklingsområderne og dels muligheder for investeringstilskud og tilskud i forbindelse med udflytning til egnsudviklingsområderne.

Da udflytninger af virksomheder næsten er stoppet, er det måske "en farlig blanding",³⁷ når Viborg amtskommunes regionplanforslag sammenkæder tildeling af egnsudviklingsstøtte i med egnscentrene, idet egnsudviklingsstøtte i form af lån og tilskud fortrinsvis søges placeret i de tidligere nævnte egnscentre og i de større velbeliggende kommunebyer.³⁸

Dette forhold kan hæmme mulighederne for en ligelig udvikling i egnsudviklingsområderne og mulighederne for udnyttelse af de små byers udviklingspotentiale. Et spørgsmål, der er rejst i denne forbindelse, er, om disse støttemuligheder kan gøres yderligere selek-

35) Peter Bogason, "Virker egnsudviklingsstøtten?", Juristen og Økonomen, nr. 17, 1980, p. 438.

36) Lars Andersen, m.fl., op.cit., p. 147.

37) P. Hartoft-Nielsen, op.cit., p. 150.

38) Viborg amtsråd, op.cit., p. 56.

tive, således at de i højere grad kan tilgodese de mindre virksomheder og de mindre byer. Også de lokale myndigheder kan af Egnsudviklingsrådet tildeles lån til opførelse af erhvervsejendomme til videre salg eller udleje - de såkaldte §9-industrihuse - hvilket dog forudsætter, at kommunen har en lejer/køber til industrihuset ved indgivningen af ansøgning om lån.

De offentlige tjenesteydelser, der ydes i forhold til erhvervsvirksomhederne varetages i vidt omfang af de teknologiske institutter samt af de nyoprettede teknologiske informationscentre. Disse aktiviteter omfatter konsulentbistand vedrørende overordnede forhold angående administration og finansiering, bistand til produktudvikling og iværksættere samt kurser for erhvervsudøvere. Lokalt udøves disse former for tjenesteydelser endvidere af erhvervskontorer og erhvervschefer, hvor erhvervschefen enten kan være kommunalt ansat eller ansat i en uafhængig erhvervscheffunktion, dvs. ansat af et privat selskab eller selvejende institution med kommunal deltagelse i finansieringen, jvf. Peter Emmerich Hansens artikel.

Dog er det den overvejende opfattelse, at de generelle industripolitiske støttemuligheder samt de offentlige tiltag vedrørende de nævnte former for tjenesteydelser er diskriminerende i forhold til de små industrivirksomheder i storbyerne, der benytter sig af disse støtte- og informationsmuligheder.³⁹ Der synes derfor at være et stort behov for information til de små virksomheder angående de forskelligartede former for offentlige støttemuligheder og tjenesteydelser, idet kendskabet til disse stimulerende og informative virkemidler er dårligst i de små virksomheder, hvor behovet for disse oftest er størst.

Endvidere er virksomhedsbeskatningen smådriftsdiskriminerende, idet skattelovgivningen ikke i samme grad åbner op for de samme afskrivningsmuligheder for de mindre som for de større virksomheder, de veletablerede virksomheder begunstiges af et så stort overskud, at disse virksomheder kan anvende afskrivningsreglerne.⁴⁰ Forbedring af udviklingsbetingelserne for de mindre industrivirksomheder i de mindre byer forudsætter, at afskrivningsreglerne gi-

39) Gert Lindgaard, "Industriens udviklingsbetingelser i mindre byer i de nordiske lande", AKF-Nyt, nr. 1, marts 1981, p. 35.

40) Ibid., p. 35.

ver samme muligheder for alle virksomhedsstørrelser og/eller at der indføres skattelettelser enten med hensyn til virksomhedernes størrelse eller med hensyn til deres beliggenhed.⁴¹

3. Konklusion

I afsnit 1 blev det anført, at servicecenterteorien er en statisk teorikonstruktion, der ikke forklarer udviklingen i bysystemerne. Teorien udleder dermed heller ikke styringsmidler som baggrund for påvirkningen af et eksisterende bymønster.

Samtidig blev det fremhævet i forbindelse med vækstcenterteorien, at afhængighedsforbindelserne mellem virksomhederne spiller en afgørende rolle i vækstcenterfilosofien, samt at disse afhængighedsforbindelser nedprioriteredes i den danske debat, der sammenkoblede vækstcenter- og servicecenterteoriene.

En regionplanlægning og regionalpolitik, der bygger på landsplanlægningens retningslinier for det fremtidige bymønster indeholder dermed ikke de nødvendige og tilstrækkelige styringsmidler, der kan fremme opfyldelsen af disse landsplanmålsætninger.

Det er derfor ikke overraskende, således som det fremgik af afsnit 2, at der forekommer organisatorisk adskillelse mellem de organer (Egnsudviklingsrådet/-direktoratet), der besidder de væsentligste stimulerende styringsmidler og de regional- og regionspolitiske myndigheder, der skal søge at realisere målsætninger vedrørende erhvervsudviklingen. Dette hænger sammen med de forskellige styringsmidler, der kan bringes i anvendelse i forhold til en ønsket erhvervsfremme.

Generelt synes der at være behov for en langt højere grad af samordning i erhvervsudviklingspolitikken,⁴² både på det organisatoriske plan og på det styringsmæssige plan. En sådan samordning kan bestå i, at de samme organer besidder det nødvendige spektrum af regional- og regionspolitiske styringsmidler.

Man kunne således lade den overordnede samfundsøkonomiske og -fysiske planlægning udstikke nogle meget brede rammer, der snarere angiver overordnede målsætninger for erhvervsudviklingen og

41) Lars Andersen m.fl., op.cit., p. 149.

42) Peter Bogason, Jens Jacob Paludan, Søren Villadsen, Politologiske aspekter ved by- og regionsforskningen, rapport nr. 4 fra arbejdsudvalget vedrørende by- og regionsforskning, København, september 1980, p. 97.

lokaliseringspolitikken end egentlige midler og restriktioner. Der kunne herved overlades amtskommunerne og kommunerne et betydeligt større spillerum, der kan tilgodese de lokale interesser og muligheder for at udnytte det lokale udviklingspotentiale. Dette forhold må endvidere ses i forbindelse med den "tilsyneladende" adskillelse mellem de politikformulerende og de plangennemførende myndigheder ("tilsyneladende", idet regionplanerne er udarbejdet på baggrund af oplæg fra kommunerne og regionplanprocessen løbende er foregået i et samspil mellem amtsrådet og kommunalbestyrelser).

Som det er formuleret af Søren B. Jensen⁴³ må regionplanerne følges op af egentlige erhvervsudbygningsplaner på linie med de øvrige sektorplaner. Denne regionale erhvervsudbygningsplan må bygges op omkring kommunale erhvervsudbygningsplaner, der kan tilgodese de lokale ønsker og muligheder for erhvervsudvikling. Samtidig må de plangennemførende lokale myndigheder besidde de relevante styringsmuligheder ved:

- en decentralisering af anvendelsen af de restriktive styringsmidler
- en anvendelse af de vejledende styringsmuligheder set i forbindelse med den formulerede lokale erhvervsudviklings- og erhvervsfremmepolitik samt
- en vid decentralisering af de stimulerende styringsmidler både med hensyn til de direkte økonomiske tiltag - eventuelt på baggrund af etablerede regionale udviklingsfunds - og de indirekte informative virkemidler ved etablering af lokale eller et stærkt decentraliseret net af erhvervskontorer eller erhvervservicecentre.

Det kan således konkluderes, at regionplanerne ikke er velegnede til at skabe lokal erhvervsudvikling og arbejdspladser og dermed befolkningstilvækst.⁴⁴

43) Søren B. Jensen, "Erhvervsudviklingen - kan den styres", i Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie, nr. 21, juni 1980.

44) Peter Bogason, "En strategisk planlægningsform, i Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie, nr. 21, op.cit., p. 67.

Baggrunden herfor er, at intentionerne bag gennemførelsen af loven om lands- og regionplanlægning var at skabe et instrument, der kunne modvirke vækstens skadelige virkninger. De regionplanlægende og regionalpolitiske myndigheder blev derfor udstyret med "meget få stimulerende styringsmidler og slet ingen økonomiske styringsmidler". Dette forbedrer selvsagt ikke de kommunale myndigheds muligheder for at realisere de regionalpolitiske målsætninger og langt mindre mulighederne for at gennemføre regionspolitiske målsætninger med hensyn til fremme af lokal erhvervsudvikling og etablering af arbejdspladser.

En bevidst formuleret regional- og regionspolitik vedrørende erhvervsudviklingen forekommer derfor bedst at kunne realiseres på det kommunale niveau ved, at de regionspolitiske myndigheder i en eller anden form tildeles det spektrum af styringsmidler, der er nødvendige for at realisere disse målsætninger.