

Udfordringer for de mellemstore danske bysamfund

Bue Nielsen, geograf,
København

En by er ikke bare et sted, hvor der bor mange mennesker. Faktisk er det upræcist at definere en by ud fra boligfunktionen. Byer er i højere grad blevet til som steder, hvor folk arbejder, end som steder, hvor de bor.¹

Definitivt taler vi om byer, når vi har at gøre med en ophobning af arbejdspladser, der fremstiller varer som led i en samfundsmæssig arbejdsdeling.²

Det, der karakteriserer byerne, er de funktioner, de varetager i relation til omverdenen, det være sig de omgivende landdistrikter eller oplandet, andre byer i nærheden, landet som helhed eller globalt. Relationerne til omgivelserne er centrale for at forstå udfordringerne for byen, dens trivsel, opkomst, udvikling og eventuelle nedgang.

Byers opkomst, udvikling eller nedgang er historisk set et resultat af de muligheder, hver enkelt by har haft for at leve op til de krav om byfunktioner, som samfundsudviklingen løbende stiller. Det er byens evne til at være attraktiv for de historisk foranderlige produktionskræfter, som er afgørende for dens udvikling. Når centrale produktionskræfter skifter, stiller det byerne over for nye udfordringer. Nogle gange er det lykkedes for eksisterende byer at omstille sig til de nye krav, andre gange har forandringerne været så voldsomme, at der er skabt nye byer, som har suppleret eller tilmed erstattet de gamle. Nutidens overgang fra industrisamfund til videnssamfund stiller navnlig Danmarks mellemstore byer over for nye udfordringer.

1. Forståelsen af relationer mellem byer

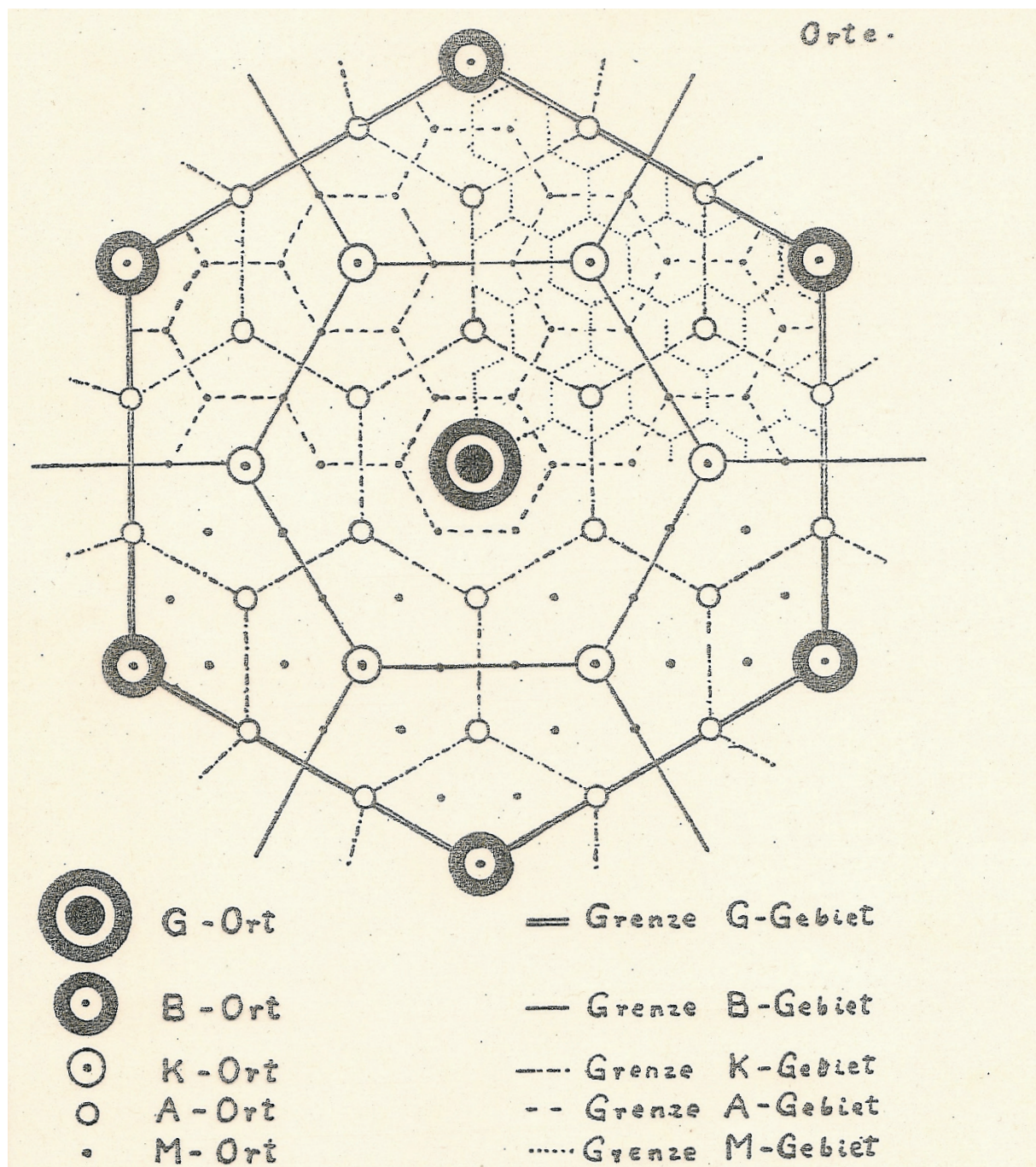
Hvordan kan man teoretisk forstå byers relationer til deres omgivelser og særligt til andre byer?

Walter Christallers opfattelse af relationerne mellem byer har spillet en stor rolle i den fysiske planlægning og i bygeografien. Hans bog fra 1933, *Die zentrale Orte in Süddeutschland*, var i mange år en slags bibel for danske planlæggere.

Christallers udgangspunkt er, at hver service eller tjenesteydelse har et krav om et vist kundegrundlag for at blive udbudt og derfor et krav om en vis minimumsstørrelse af det opland, hvorfra folk vil komme for at købe ydelsen. Folk vil købe ind det nærmeste sted for at spare transport, såvel tid som udgifter.

Hvis købekraften er homogent fordelt geografisk, og det er lige let at transportere sig i alle retninger, vil dette medføre, at der dannes et mønster af servicecentre (byer) i trekanten med sekskantede oplande (se figur 1). Dette bymønster vil nemlig give plads til flest centre. Der vil være byer med tilhørende oplande på forskellige niveauer.

Figur 1. Christallers bymodel. Christaller betegnede de forskellige niveauer i byhierarkiet: Gau, Bezirk, Kreis, Amt og Markt.



Kilde: Christaller 1933.

Byerne danner et hierarki, idet hvert center af højere orden vil rumme de samme funktioner som centre af lavere orden plus nogle flere, som karakteriserer byer på det pågældende niveau i hierarkiet, og som ikke findes i byer af lavere orden. F.eks. vil udvalgsvarerbyerne også tilbyde dagligvarer, mens dagligvarerbyerne ikke alle vil tilbyde udvalgsvarer.

Christallers teori for byer blev populær blandt planlæggerne, fordi den udtrykker, hvad der kan kaldes et betjeningsprincip: Fordelingen af udbudsstederne for de enkelte ydelser giver nemlig folk adgang til at købe ydelser så tæt på som muligt, når ydelserne samtidig skal være profitable for udbyderen. Man kan hævde, at man under de givne samfundsforhold ved at bruge Christallers model kan give den størst mulige geografiske lighed i adgangen til service. Og betjeningsprincippet kan også bruges på offentlig service, hvor man jo forudsætter en vis minimumstørrelse på f.eks. børnehaver, biblioteker og sygehuse.

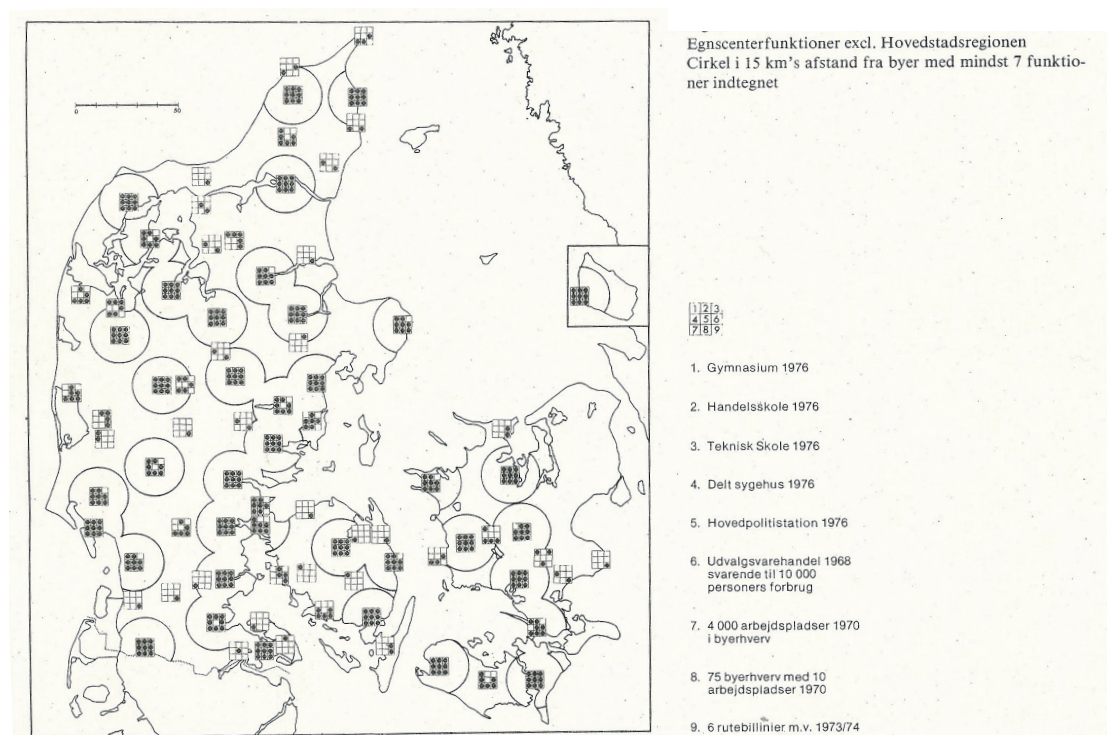
2. Det danske bymønster, som planlæggerne så det

De fysiske planlæggere i Danmark brugte i 1970'erne Christallers opfattelse af byers relationer.

Byerne blev i den fysiske planlægning udpeget til centre på forskellige niveauer: landsdelscentre, egnscentre, kommuncentre og lokalcentre. Det blev gjort på grundlag af forekomsten af forskellig service. De forskellige niveauer blev fastlagt ud fra forskellige specifikke funktioner, som blev anset for karakteristiske for hvert niveau.³ Funktionerne blev opfattet som indikatorer på byens niveau i hierarkiet.

Forekomsten af indikatorfunktionerne på egnscenterniveauet, der er det relevante niveau for mellemstore bysamfund, som de blev opgjort midt i 1970'erne, er vist på figur 2.

Figur 2. Egscenterfunktioner, ca. 1975.

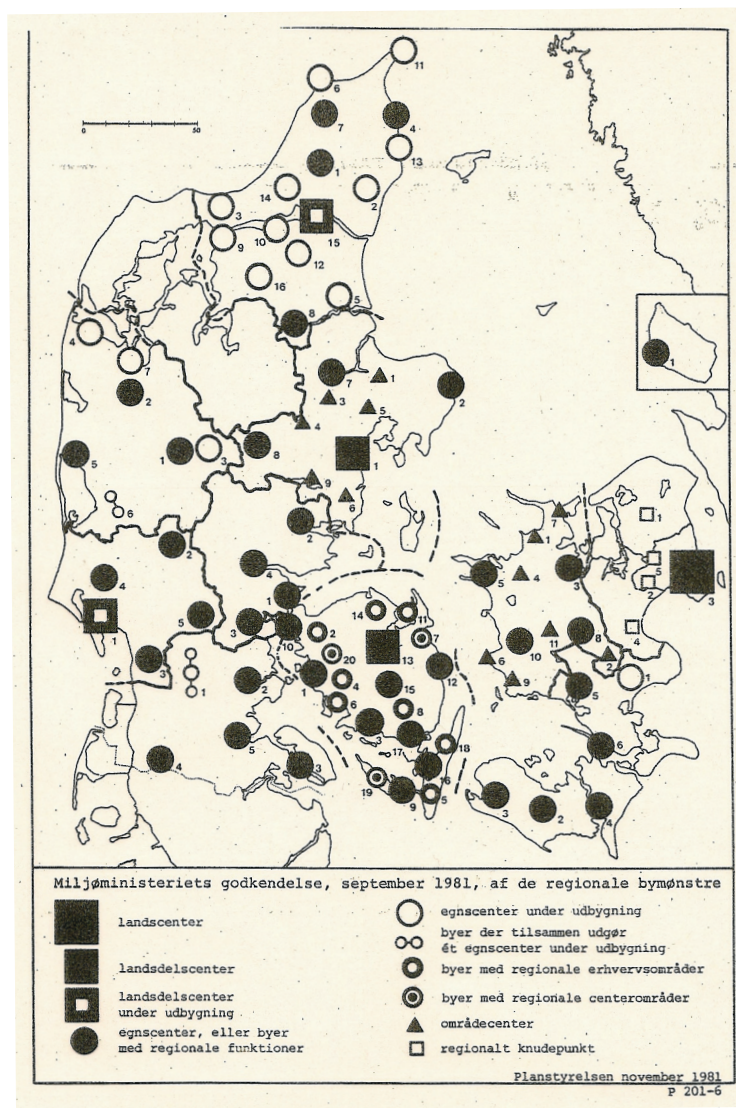


Kilde: Planstyrelsen 1979.

Der blev udvalgt ni indikatorer på egnscenterfunktioner, bl.a. overvejende forekomst af offentlige institutioner som skoler, sygehus og politi og af private serviceydelser som buslinjer og omfanget af udvalgsvarhandelen. Om byerne fungerede eller kunne fungere som egnscentre, kunne så vurderes herudfra. Svendborg havde alle ni funktioner og var et oplagt egnscenter (eller evt. et center på højere niveau), mens Faaborg blot rummede fem af indikatorfunktionerne; byen manglede f.eks. et gymnasium og en hovedpolitistation.

Det var amterne (og Hovedstadsrådet for hovedstadsregionen), som i deres regionplaner udpegede byerne til egnscentre. Det øverste niveau, landsdelscentre, blev udpeget af staten, mens kommunerne stod for udpegningen af centre på lavere niveauer som kommunecentre og lokalcentre. Den første runde af udpegninger af landsdels- og egnscentre fra 1981 er vist på figur 3.

Figur 3. Det regionale bymønster 1981.



Kilde: Miljøministeriet 1982.

Det forhold, at egnscentrene blev udpeget decentralt, indebar, at udpegningen blev noget uens amterne imellem. Således betegnes centrene lidt forskelligt, selv om udpegningen bygger på samme ide. Og Viborg Amt nåede ikke af få sine udpegninger klar til første runde; det skete dog kort efter.

Nogle amter begrænsede udpegningen til de største byer (f.eks. Vejle Amt); andre etablerede to niveauer (f.eks. egnscentre og områdecetre i Århus og Vestsjællands amter). Egnscetrene fik i en del tilfælde tilføjelsen "under udbygning", hvorved amtet udtrykte, at man ville noget mere med byen i fremtiden, end det magtede ved udpegningen. På Fyn flottede man sig lidt: Ikke kun Svendborg, men også en by som Faaborg, der som nævnt kun besad halvdelen af indikatorfunktionerne på egnscenterniveauet, blev udnævnt til egnscentre.

Planlæggerne opfattede på denne måde byerne med deres oplande for serviceydelser som forholdsvis lukkede systemer, systemer som i princippet er selvforsynende med serviceydelser på det pågældende niveau.

De mellemstore byer blev af planlæggerne set som egnscentre, der servicede deres opland. Udfordringen var at sikre, at denne service kunne udbydes profitabelt, og at der var den service til stede, man kunne forvente sig i et egnscenter.

Udpegningen af byer på forskellige niveauer var kernen i planlægningen af landets bymønstre i de efterfølgende 20 år.

3. Problemer ved planlæggernes klassiske forståelse af byernes relationer

Med årene viste der sig en række problemer for den fysiske planlægning og den anvendte forståelse af byers relationer.

Hierarkiet er i virkelighedens bymønstre ikke nær så stift, som det antages i Christallers model, og med årene blev stivheden mindre og mindre. F.eks. betød den øgede mobilitet, at forudsætningen om, at folk køber ind det nærmeste sted, ikke kunne opretholdes. Indkøb bliver typisk foretaget i forskellige byer eller bydele, alt efter varernes kvalitet og pris eller muligheden for at kombinere indkøbene med specielle oplevelser. Udbygningen af storcentre, som kunne tiltrække kunder fra ganske fjerntliggende steder, viste det tydeligt for detailhandelen. Indkøbs- og forbrugssteder lader sig derfor ikke så nemt indordne i et fast hierarki som tidligere.

Der blev efterhånden også et behov for at udstrække planlægningen fra serviceerhvervene til en bredere vifte af private erhverv, herunder industrien. I mange af de private erhverv spiller netværksrelationer i form af køb og salg mellem virksomhederne en stor rolle, og disse relationer er svære at indordne under et hierarki. Og hvor der findes hierarkier i det private erhvervsliv som f.eks. mellem moderselskaber og filialer, har disse hierarkier ofte en anden geografi end den, som er etableret gennem udpegningerne på grundlag af forekomsten af servicefunktioner.

Man fik også øjnene op for, at bymønstret i andre lande kunne være anderledes indrettet end i Danmark. De nationale bysystemer er faktisk ret forskellige, både i deres morfologi og i enkeltbyernes indbyrdes relationer. Bymønstret afspejler sam-

fundsudviklingen, hvor specielt erhvervsudviklingen og landets politiske historie er afgørende parametre. Mange landes bysystemer kan ikke, eller kun delvis og dårligt, beskrives og forstås som hierarkier af servicecentre.

I Danmark var industrialiseringen baseret på en videreførelse af landbrugsvarer. Mange af de gamle købstæder, som var udviklet til at stå for oplandshandelen i landbrugssamfundet, lå fortrinligt placeret til den form for industrialisering, så vi fik kun få større nye byer.⁴ Forholdene i Danmark kunne derfor indpasses i den forståelse af bymønsteret, som Christallers model udtrykker.

Men bl.a. i England, hvor kuludvindingen var afgørende for industrilokaliseringen, og i Sverige, hvor jernmalm og træ var de væsentligste ressourcer, førte industrialiseringen derimod til, at det gamle agrarbaserede bysystem i vidt omfang blev afløst af et nyt. Bymønsteret er her svært at forstå med udgangspunkt i Christallers model.⁵

Hertil kom så, at man fik øjnene op for de teoretiske svagheder i Christallers model. Til problemerne hører, at modellen er statisk, mens skabelsen og opfyldelsen af behov er dynamisk; dette giver ændringer og ubalancer i bysystemet, som modellen ikke kan behandle. Endvidere bygger teoriens samfundsopfattelse som nævnt på et almenmenneskeligt princip om tidsbesparelse og betjeningsmaksimering, og ikke på konkrete samfundsspecifikke drivkræfter som f.eks. profitmaksimering.

Med tiden førte disse svagheder – udviklingen af ikke-hierarkiske aktiviteter, behovet for inddragelse af flere erhverv i planlægningen, forståelsen af bysystemerne i andre lande og kritikken af samfundstankegangen hos Christaller – til, at andre forståelser af byers relationer kom i fokus.

4. Andre forståelser af byers relationer

Der er gennem årene kommet adskillige alternative bud på, hvordan byers relationer med deres omgivelser skal forstås og analyseres. Jeg skal blot nævne tre andre måder at anskue disse relationer på.

En tilgang erstatter Christallers hierarkiske model af centralsteder med en netværksmodel som forklaring på relationerne mellem byerne (se tabel 1). Modellen har de seneste år været diskuteret af bygeografer og planlæggere, især i England og Holland.⁶

Tabel 1. En sammenligning af den hierarkiske centralstedsmodel med netværksmodellen.

Hierarkisk	Netværk
Uens størrelse	Ens størrelse (eller uafhængige af størrelse)
Arbejdsdeling by/land	Arbejdsdeling by/by
Centralitet	Komplementaritet

Kilde: Meijers 2007.

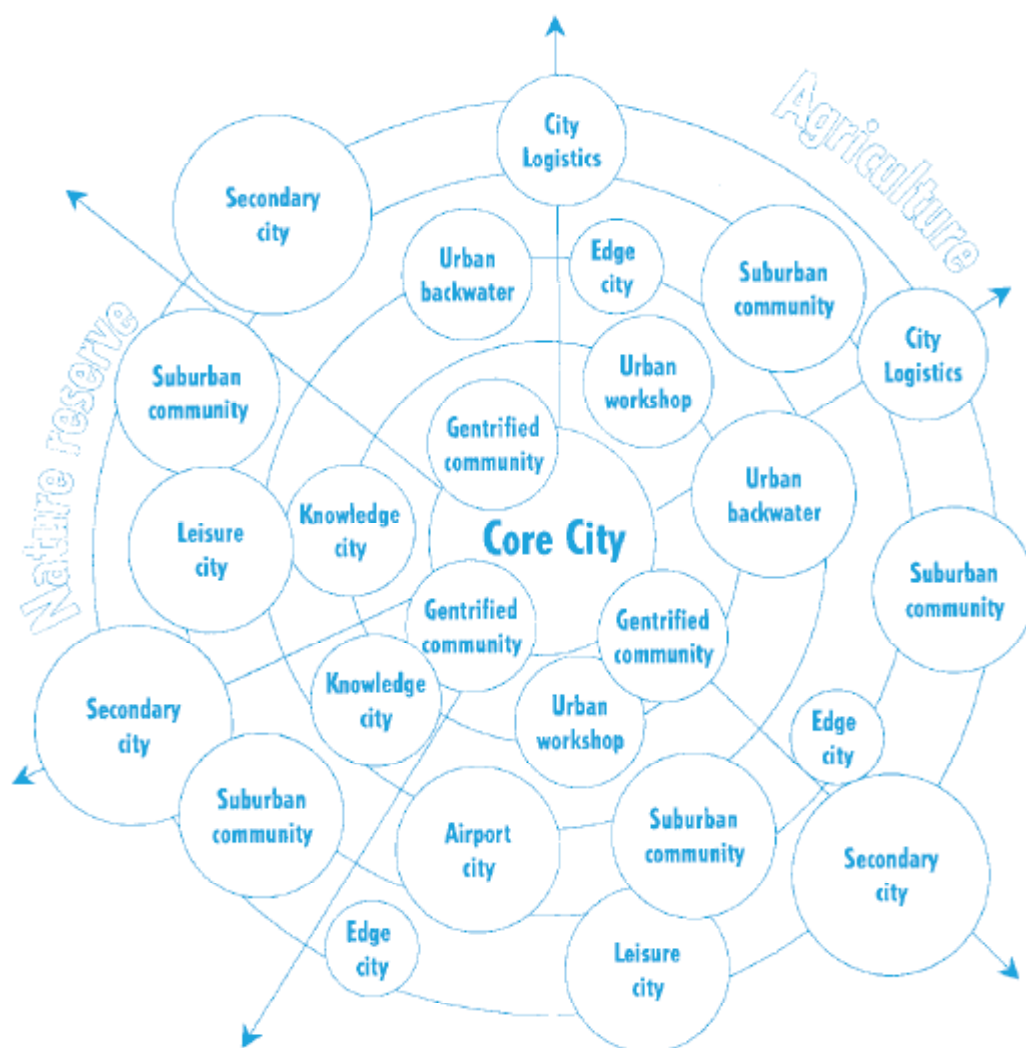
Det centrale i netværksmodellen er, at de funktioner, som udøves i hver af byerne, indgår i en bymæssig arbejdsdeling. Det er arbejdsdelingen mellem byerne, som er bærende i netværksmodellen til forskel fra Christallers hierarkiske model (centralstedsmodellen), hvor arbejdsdelingen mellem by og opland er i fokus. Mens byer med samme størrelse gør det samme og udøver samme funktioner i den hierarkiske model, gør de noget forskelligt og udøver forskellige funktioner i netværksmodellen. Centralstedsteorien kan principielt ikke forklare de relationer, der er eller måtte være mellem byer på samme niveau i hierarkiet.

Netværksmodellen indebærer, at byerne bliver unikke: Hver by besidder bestemte funktioner, som den forsyner andre byer og byregioner med. Byerne er i netværksmodellen komplementære over for det samlede bysystem, mens de i den hierarkiske model alene har funktioner i forhold til deres opland.

En anden tilgang går bort fra at se byen som en enkelt bebyggelse og erstatter den med den lokale arbejdsmarkedsregion. De enkelte byer ses som bebyggelser med et sæt funktioner over for regionen, mens regionen som helhed står for relationerne udadtil.

Den tyske arkitekt og byplanlægger Klaus R. Kunzmann (2003) gav et bud på de forskellige typer af enkeltbebyggelser i en større byregion, defineret ud fra de funktioner, de varetager i regionen (se figur 4). Eksempler er "Kernebyen" med finansverden, kulturtilbud og modebutikker, "Videncentre" med universiteter, laboratorier mv., "Lufthavnsbyen" med lufthavn, fragttjenester, kongrescentre og butikker, og "Mellemstore byer", dvs. tidligere selvstændige købstæder. Denne funktionsopdeling mellem bebyggelserne i byregionen kan sammenlignes med de former for arbejdsdeling og segregation, som findes i de eksisterende større bebyggelser.

Figur 4. Funktionel opdeling mellem bebyggelserne i en byregion.

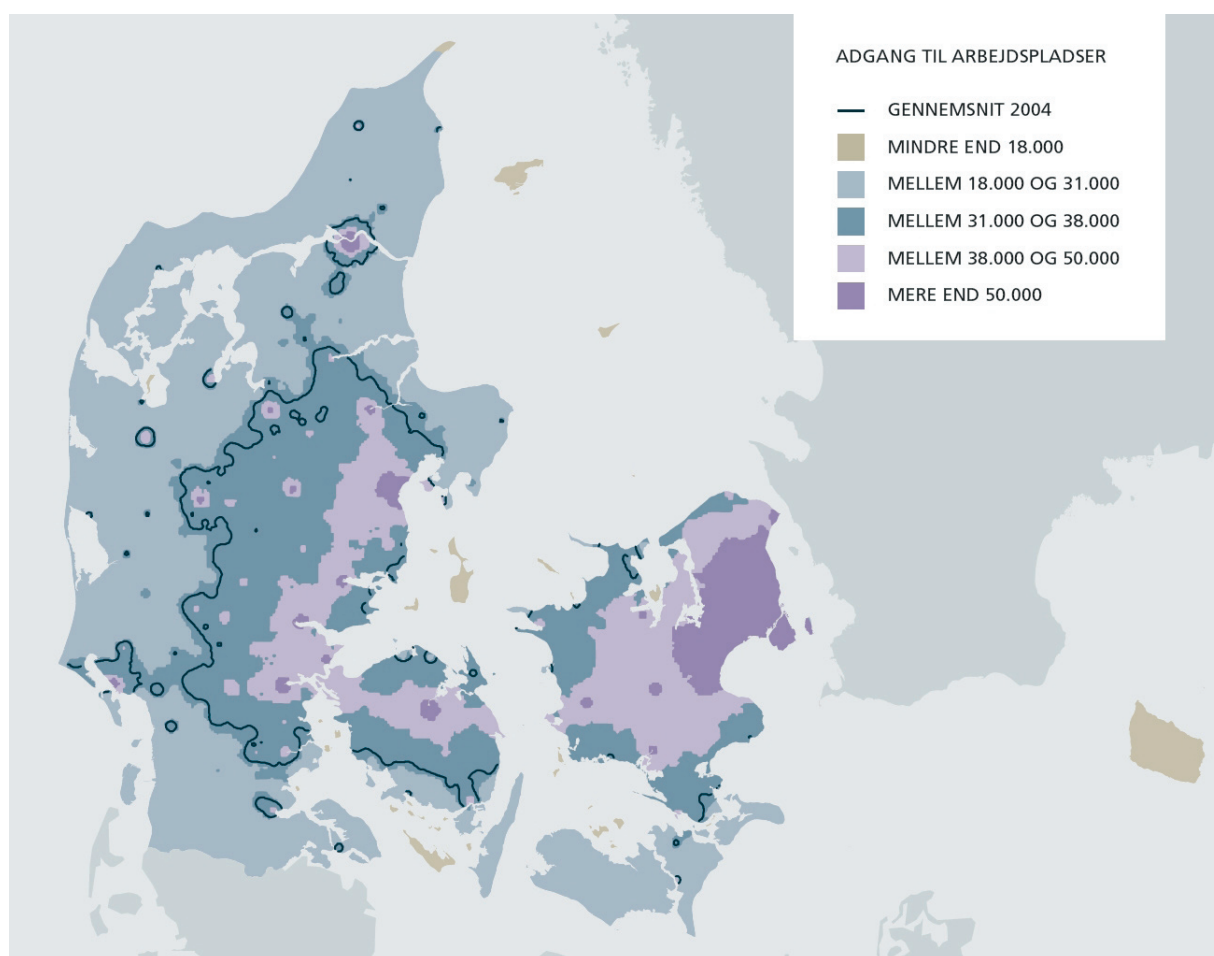


Kilde: Kunzmann 2003.

En tredje alternativ tilgang opfatter bysystemet som et influensfelt af overlejrende funktioner. Hvad de fysiske planlæggere kalder "det åbne land", er f.eks. ikke kun landbrug men også bosted og rekreativ ressource for bybefolkningen. Hver funktion har forskellig intensitet på de enkelte lokaliteter, og summen af dem giver et samlet bylandskab med vekslende intensitet. De funktioner, der varetages i bylandskabet, har forskellige rækkevidder, og grænserne for det enkelte bylandskab kan derfor ikke fastlægges, men må ses som glidende overgange fra steder, som helt indlysende indgår i eller for en lang række byfunktioners vedkommende betjenes af bylandskabet, til yderområder af bylandskabet, hvor de sidste af de funktioner, der varetages fra bylandskabet, ophører (Albertsen m.fl. 2007).

I landsplanredegørelsen fra 2006 kom denne tankegang til udtryk i fremlæggelsen af arbejdspladspotentialet (se figur 5).

Figur 5. Arbejdspladspotentialet, 2004.



Kilde: Miljøministeriet 2006.

Potentialet er omvendt proportionalt med afstanden til arbejdspladsen og derfor højere på steder, hvor der er kort afstand til mange arbejdspladser.⁷ Potentialet viser tydeligt forholdsvis høje værdier på Sjælland, i Østjylland og i et bælte tværs over Fyn, hvortil kommer enkelte større byer uden for disse områder.

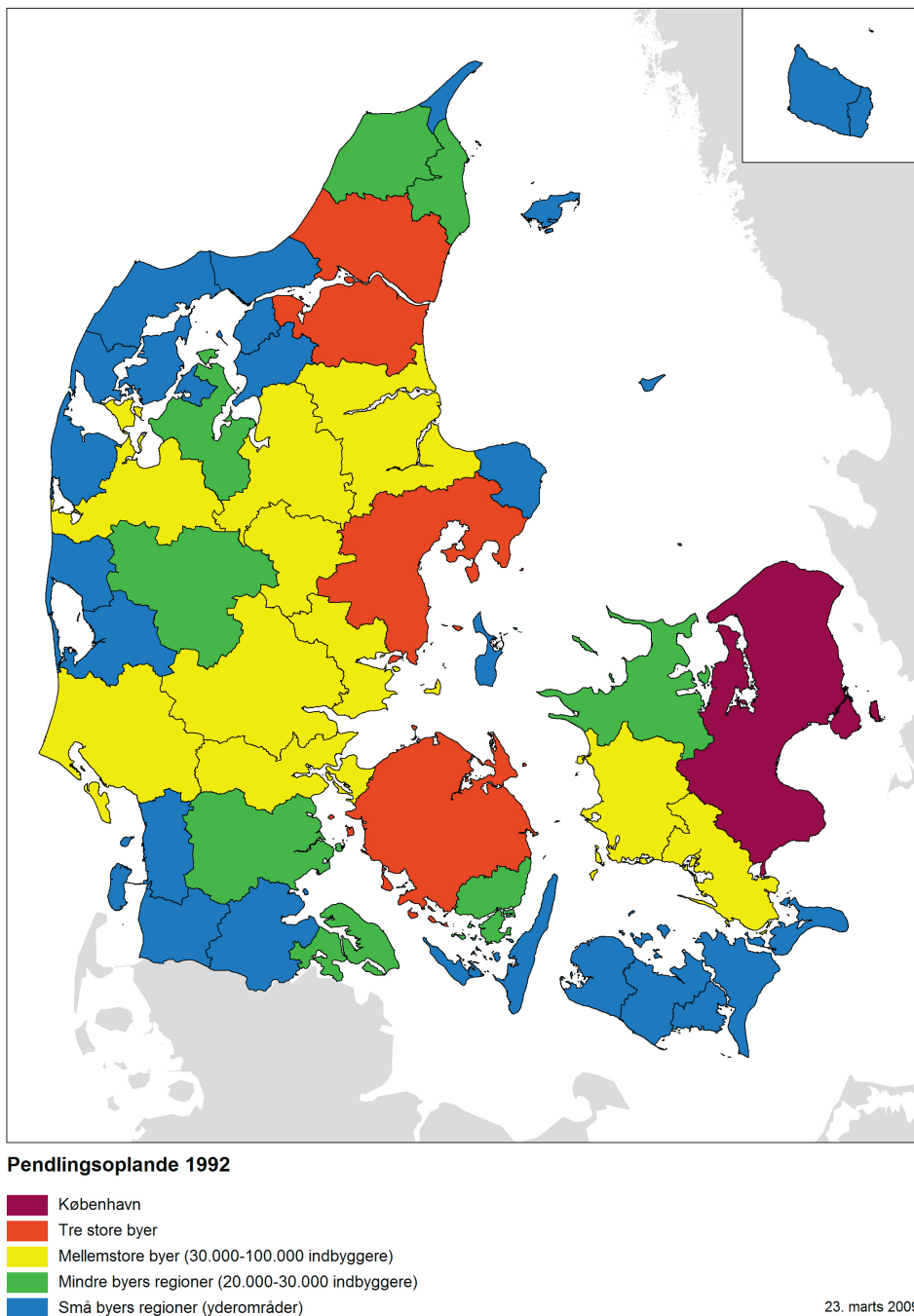
Det interessante er, at det er blevet dokumenteret, at hvor den enkelte bys eller bebyggelses udvikling og planlægningsproblematik tidligere var bestemt af eller kunne forstås ud fra bebyggelsens placering i hierarkiet af centralsteder, er byens udvikling og planproblematik nu bestemt af dens placering regionalt, dvs. af, i hvilken region bebyggelsen befinder sig, eller af den placering i bylandskabet, den har (Andersen m.fl. 2005).

Udfordringerne til planlæggerne er i dag andre, end de var i 1980'erne, nemlig at planlægge for arbejdsdelingen mellem byer og bebyggelser i en byregion eller et bylandskab. Det er kun sjældent noget, en kommune kan gøre alene, selv efter kommunalreformen. Det kræver et samarbejde med andre kommuner i arbejdsmarkedsregionen eller i bylandskabet, hvis det skal give mening. Det er også vanskeligt i et land som Danmark at planlægge for arbejdsdelingen mellem byerne i et samlet bymønster, fordi erhvervslivet i Danmark nødtigt vil lade sig binde af den fysiske planlægning.

5. De aktuelle udfordringer i de mellemstore bysamfund

De udfordringer, de mellemstore bysamfund i dag står over for, antydes af beskæftigelsesudviklingen i de danske byer de seneste år. De følgende oplysninger relaterer sig til byerne forstået som pendlingsregioner, som disse så ud i 1992, hvor de på mange måder gengav en inddeling af landet i egne bestående af en central by plus opland (se figur 6). Eksempelvis er byen Svendborg i den inddeling det område, som i dag udgøres af Svendborg Kommune.

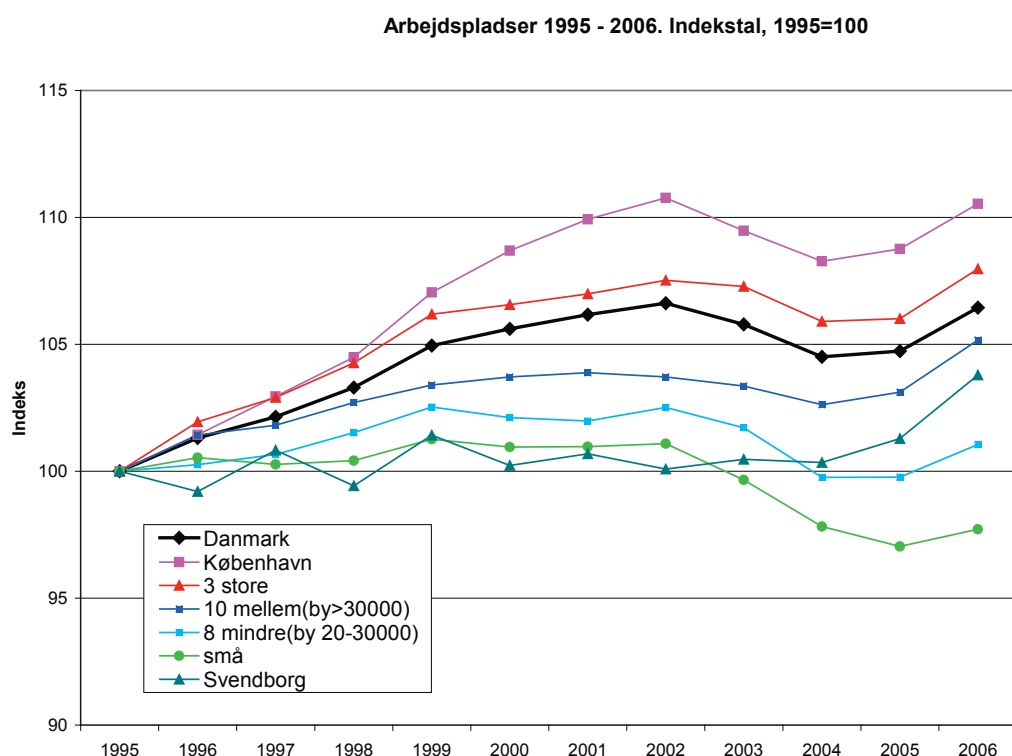
Figur 6. Pendlingsregioner 1992.



*Kilde: Omtegnet
efter Miljø-
ministeriet 2003.*

Figur 7. Arbejdspladser, 1995-2006.

Pendlere over Øresund og den dansk-tyske grænse er inkluderet i figurens talgrundlag.



Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

Væksten i beskæftigelsen i pendlingsregionerne fordelt efter størrelsen af regionens største by er vist i figur 7.

I løbet af de godt ti år fra 1995 til 2006 har væksten i antallet af arbejdspladser på tværs af konjunkturerne generelt set været en funktion af indbyggertallet i pendlingsregionens største by. Jo større by, jo kraftigere vækst. Væksten har været højest i den københavnske pendlingsregion og i regionerne omkring de tre største provinsbyer. De mellemstore bysamfund, altså groft sagt regioner omkring byer med fra ca. 20.000 og op til ca. 80.000 indbyggere, som Svendborg er et eksempel på, har klarer sig nogenlunde, specielt de større af dem. Derimod er yderområderne (regionerne omkring de små byer) faldet tilbage; arbejdspladsantallet var her lavere i 2006 end ti år tidligere.

Denne udvikling i beskæftigelsen viser to ting: For det første, at det generelt er gået udmærket i de mellemstore bysamfund. Der er ikke større problemer, hverken med ophobning og pres eller med afvandring og forfald. Men for det andet udtrykker beskæftigelsesudviklingen en geografisk koncentration. Baggrunden for koncentrationen er det, vi i daglig tale kalder vidensamfundet, hvor uddannet arbejdskraft og intellektuelle kvalifikationer er blevet en vigtig produktionsfaktor. Det viser sig eksempelvis i den stigende anvendelse af ingeniører i industrien, i medicinalvareindustriens vækst og i den udbredte anvendelse af it i næsten alle brancher. I vidensamfundet bliver de steder, hvor viden frembringes og sælges, favoriseret. Og det er altovervejende i storbyerne.

Vidensamfundet ser simpelthen ud til at have en mere koncentreret geografi end det industrisamfund, der var baseret på faglært og ufaglært arbejdskraft.

Udviklingen i antallet af beskæftigede med lang videregående uddannelse bekræfter, at der sker en geografisk koncentration af videnserhvervene i de største byregioner. Selv om beskæftigelsen af folk med lang videregående uddannelse er vokset overalt i landet, har væksten i de fire største byregioner, hvor de i forvejen er mest udbredt, været kraftigere end i resten af landet (se tabel 2).

Tabel 2. Beskæftigede med lang videregående uddannelse.

	Andel af samlet beskæftigelse 1995, pct.	Andel af samlet beskæftigelse 2006, pct.	Indeks for vækst i relativ andel
København	8,1	12,6	3,2
Århus, Odense, Aalborg	5,5	8,5	1,6
Regioner med største by på 30.000-80.000 indb.	2,9	4,1	-2,9
Regioner med største by på 20.000-30.000 indb.)	2,7	3,6	-5,6
Små byers regioner	2,6	3,2	-9,6
Hele landet	5,2	7,9	0,0
Svendborg	3,1	4,3	-5,7

Indekset er beregnet som ændring i andelen af beskæftigede med lang videregående uddannelse i området i forhold til andelen i hele landet fra 1995 til 2006.

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger.

Tallene indikerer, at en af de afgørende produktionskræfter i vidensamfundet – den akademiske arbejdskraft, bredt forstået – ikke er til stede i samme omfang i de mellemstore byer som i de store, og at kløften mellem de største byer og de mellemstore byer uddybes, hvis udviklingen fortsætter. Det er måske her, den centrale udfordring for de mellemstore bysamfund i dag ligger.

Noter

1. Teorierne om byers fremkomst lægger alle vægt på byens rolle som arbejdsplads, selv om de forskellige teorier tildeler forskellige erhverv, f.eks. håndværk, handel eller forvaltning, den afgørende betydning, se Christensen 2004.
2. En grundig diskussion af bybegrebet kan findes i Andersen & Engelstoft 1985.

3. Den grundigste dokumentation heraf findes i Planstyrelsen 1979, udarbejdet under ledelse af Sven Illeris.
4. Derimod førte den udvidede arbejdsdeling mellem landbrug og industri i slutningen af 1800-tallet til fremkomsten af et stort antal små stationsbyer.
5. En uddybning af forskellige undersøgelser og beskrivelser af bysystemer kan findes i Nielsen 2007.
6. Se f.eks. Meijers 2007 og Taylor m.fl. 2008 samt den i disse publikationer refererede litteratur.
7. Arbejdspladspotentialet og beregningen heraf er uddybet i Andersen m.fl. 2005.

Litteratur

- Albertsen, N., Andersen, H.T., Bach, R.C., Clemmensen, T., Daugaard, M., Groth, N.B., Hansen, F., Nielsen, T. & Pedersen, P.B. (2007): *Den grænseløse by*. Working Paper 14, Centre for Strategic Urban Research, Frederiksberg.
- Andersen, Hans Thor & Engelstoft, Sten (1985): "By, rum og produktionens fysiske strukturer", i Tonboe, Jens Chr. (red.): *Farvel til byen? Danske bidrag til den byteoretiske udvikling*. Aalborg Universitetsforlag.
- Andersen, Hans Thor, Engelstoft, Sten & Møller-Jensen, Lasse (2005): "Danmarks nyere byudvikling". Notat, Geografisk Institut og Skov- og Naturstyrelsen. www.blst.dk.
- Christaller, Walter (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Jena.
- Christensen, Søren Bitsch (2004): "De danske middelalderbyers fremkomst, udvikling og udforskning. Et bud på nogle hovedlinjer", i Christensen, Søren Bitsch (red.): *Middelalderbyen*. Aarhus Universitetsforlag.
- Kunzmann, Klaus R. (2003): "Kreativ planlægning i byregioner", i Landsplanafdelingen: *Europæiske byer i en global æra. Byidentiteter og regional udvikling. Budskaber og konklusioner*. København.
- Meijers, Evert (2007): *Synergy in Polycentric Urban Regions. Complementarity, organising capacity and critical mass*. Delft University of Technology.
- Miljøministeriet (1982): *1981-redegørelsen fra miljøministeren om landsplanlægning*. København.
- Miljøministeriet (2003): *Landsplanredegørelse 2003. Et Danmark i balance. Hvad skal der gøres?* København.
- Miljøministeriet (2006): *Landsplanredegørelse 2006. Det nye Danmarkskort. Planlægning under nye vilkår*. København.
- Nielsen, Bue (2007): "Danske bebyggelsers regionale erhvervsfunktioner". Arbejdsnotat, By- og Landskabsstyrelsen. www.blst.dk.
- Planstyrelsen (1979): *Rapport om det fremtidige bymønster*. København.
- Taylor, P.J., Hoyler, M. & Verbruggen, R. (2008): *External Urban Relational Process: Introducing Central Flow Theory to Complement Central Place Theory*. GaWC Research Bulletin 261. Loughborough University, UK.