

# Sammenfatning

Med denne delbetænkning lægger Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg op til en offentlig debat, inden udvalget færdiggør sit arbejde med en endelig betænkning ved årets udgang.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg er nedsat i forlængelse af den bypolitiske redegørelse, som By- og Boligministeren afgav til Folketinget i februar 1999.

Udvalget skal i sin endelige betænkning komme med forslag, der kan forbedre vore byer for borgere og virksomheder. Dårligt fungerende byer og bydele har store samfundsmæssige konsekvenser, da næsten alle borgere i dag bor i byer og næsten alle virksomheder nu tilhører byerhvervene.

Udvalget har i sit hidtidige arbejde lagt særlig vægt på at analysere tendenserne i udbuddet og efterspørgslen efter byarealer til boliger, offentlige formål og – især – til virksomheder. Udvalget har vurderet barriererne for genanvendelse af ledigblevne byarealer og peger på mulige virkemidler til at overvinde sådanne barrierer. Byomdannelsen skal sikre en fornuftig udnyttelse af den bestående bygningsmasse og de allerede ibrugtagne byarealer. Derved undgås spild af både private og offentlige investeringer.

Udvalget har også kortlagt centrale træk i den aktuelle erhvervsudvikling. Globaliseringen, de nye teknologier for kommunikation og den stærke beskæftigelsesudvikling i virksomheder indenfor videnintensiv service og produktion har tilsammen medført helt nye udfordringer og muligheder for byerne.

Der kan nu skabes en større sammenhæng mellem erhvervenes placering i byen og placeringen af øvrige byfunktioner. Der kan også skabes bedre sammenhæng mellem erhvervs- og arbejdsmarkedspolitikken og den fysiske planlægning. Der vil hermed være bedre mulighed for at opfylde målsætninger om at skabe byer, som er attraktive og levende - erhvervs-mæssigt, miljømæssigt, kulturelt og socialt.

Udvalget fremsætter på den baggrund en række overvejelser til offentlig debat om forbedring af vore byer for borgere og virksomheder. Overvejelserne omfatter:

1. Nye virkemidler til revitalisering af områder, der er forladt af de hidtidige erhverv.
2. Nye redskaber for samlokalisering af boliger og erhverv i de enkelte bydele.
3. Nye principper for anvendelsen af ledigt erhvervsareal.
4. Nye muligheder for et styrket samspil mellem den fysiske planlægning og erhvervspolitikken i amter og kommuner.
5. Nye incitamentter til fremme af en ønsket byudvikling.

I det følgende gives en kort omtale af indholdet i de fem hovedkategorier af forslag og forslagenes baggrund.

### **1. Revitalisering af ledigblevne områder: havn, industri, bane**

Velfungerende og levende byer er en væsentlig forudsætning for erhvervenes udvikling. Omvendt er den erhvervsmæssige udvikling af afgørende betydning for vore byers fremtid. Byerne har gennemgået en udvikling, hvor ældre erhvervsarealer i de centrale byområder ofte står ubenyttet hen. Det gælder f.eks. havneområder, banarealer, kaserner og øvelsesområder samt gamle industriområder.

Mange af disse områder ligger centralt i byen og rummer store potentialer, men udvalget har konstateret en række barrierer, der forhindrer eller vanskeliggør omdannelsen af især de ældre erhvervs- og havneområder. Barriererne kan omfatte komplicerede ejerforhold og matrikelstrukturer, eksisterende virksomheders miljøgener, jordforurening osv. Der er behov for mekanismer, der sikrer en hurtig og effektiv genanvendelse af byarealer, der er blevet ledige ved ophør af deres hidtidige anvendelse.

Omdannelse af ældre byområder viser også, at der kan være behov for et øget samspil mellem kommunen og erhvervslivet. Samspillet kan bestå i, at kommunen klart tilkendegiver, hvilke områder, der har en høj prioritet i forbindelse med en omdannelse, og hvor kommunen vil gå aktivt og økonomisk ind i en bymodningsproces. Et øget kommunalt engagement kan også bestå i, at kommunen sammen med private går ind i et udviklingselskab eller at kommunen indgår samarbejdsaftaler med andre aktører.

Udvalget har gjort sig en række overvejelser om at fremme omdannelsen af eksisterende byområder. Disse overvejelser tager sigte på at:

- muliggøre rækkefølgeangivelser i kommuneplanerne, der også omfatter de ældre byområder,
- tilkendegive en kommunal prioritering af udbygning og genanvendelse af erhvervsområder,
- udbrede kendskabet til lovgivningens eksisterende muligheder for ekspropriation i forbindelse med omdannelse af områder med komplicerede matrikelstrukturer, tilbageværende miljøbelastende virksomheder, mv.,
- etablere tilbudspligt og kommunal forkøbsret i forbindelse med salg af ejendomme over en vis størrelse i byomdannelsesområder,
- etablere nye selskaber og/eller udvikling af nye lignende instrumenter til brug for byomdannelsen,

- etablere en midlertidig ejendomsbeskatning, hvor provenuet går til by- og byggemodning,
- etablere statslige, regionale eller kommunale jordfonde.

## **2. Samlokalisering af boliger og virksomheder i byerne**

Det er et velfærdsmål, at byerne skal være kreative steder at leve og udvikle sig i. Byerne skal have uddannelsesinstitutioner og arbejdspladser. Der skal være plads til fritids- og kulturlivet. Der skal være steder, hvor folk kan mødes. Og der skal være rammer som muliggør, at iværksættere kan starte en virksomhed.

Byområder i tilbagegang er kendetegnet ved, at private erhverv søger bort eller holder sig væk. Sådanne byområder savner lokale arbejdspladser, erhverv, handel, kulturtilbud osv. og der opstår en negativ selvforstærkende proces. Manglen på lokale arbejdspladser bidrager til, at sociale problemer opstår, hvorfor bydelen bliver mindre attraktiv at flytte til for borgere og virksomheder, og ejendomsmarkedet præges af de-investeringer snarere end ny-investeringer.

Tilstedeværelsen af erhverv og de afledte personstrømme af beskæftigede, kunder og leverandører kan have en positiv effekt på et områdes udvikling. Virksomheder stiller krav til nærområdet, som kan bremse tendensen til en nedadgående spiral, og deres investeringer og lokale forbrug kan bidrage yderligere hertil. Andre investeringer kan blive tiltrukket, ejendomsmarkedet påvirkes, der investeres i boliger og nye typer af beboere flytter til. Ofte vil det offentlige desuden føle en forstærket forpligtelse til at investere i området og hermed bidrage til en god selvforstærkende udvikling.

Hertil kommer, at mange virksomheder har tilpasset sig de seneste årtiers pres fra myndigheder, kunder og ansatte og radikalt nedbragt deres miljøbelastning af omgivelserne. Det er således i dag ofte muligt uden negative konsekvenser at tillade samlokaliseringer og dermed stille virksomheder med en lille miljøbelastning langt friere ved at åbne adgang til nye lokaliseringsmuligheder. Også de fleste typer af nye virksomheder kan lokaliseres - og ønsker en placering - i byernes centrale dele.

Udvalget fremsætter en række overvejelser om redskaber, der kan fremme samlokaliseringen af boliger og virksomheder indenfor den enkelte bydel:

- Redskaber til kategorisering af virksomheders samlede belastningsprofil ud fra deres miljø- og trafikbelastning.
- Redskaber til fastlæggelse af en lokalitets egnethed som lokaliseringssted for virksomheder med forskellig belastningsprofil.
- Overvejelser om en arealklassifikation, som inddrager trafikens miljømæssige belastning i kriterierne, og som samtidig åbner muligheder for en øget blanding af byfunktioner.
- Overvejelser om sondring mellem almindelige byområder, hvor samlokalisering er mulig mellem boliger og virksomheder med lav belastning, og specielle byområder, forbeholdt de miljøbelastende eller særligt godstransportintensive virksomheder.
- Overvejelser om fremgangsmåder for lokaliseringen af specielle byområder,

- hvis påvirkning rækker udover den enkelte kommune eller det enkelte amt.
- Overvejelser om incitament til nedbringelse af virksomheders trafikbelastning.

### **3. Balance mellem bebygget og ledigt erhvervsareal**

Enhver by har behov for arealer til nye aktiviteter: virksomheder, boliger, institutioner, rekreative anlæg mv. Hvis rigeligheden af ledigt areal omvendt bliver for stor, mindses fordelene ved kommunernes fysiske planlægning: at fremme opbygningen af byer og bydele, der er bedre for borgerne uden at være dårligere for virksomhederne. Byudviklingen ville ikke adskille sig positivt fra det resultat, der ville fremkomme, hvis den var overladt til de frie markedskræfter. Uden en vis arealstyring er det også vanskeligt at sikre en optimal udnyttelse af allerede foretagne offentlige og private faste investeringer i infrastruktur, service- og institutionsforsyning mv.

Udvalgets analyser har stillet spørgsmålstegn ved, om de i dag foretagne udlæg af ledigt erhvervsareal modsvarer de behov og lokaliseringssønsker, virksomhederne har. De danske byer har i dag - med forskelle fra by til by - så betydelige arealudlæg til erhvervsbyggeri, at landets samlede eksisterende byerhverv kan rummes i dem. Arealudlæggene er øget samtidigt med, at virksomhedernes arealbehov generelt er mindsket. Det skyldes flere gensidigt forstærkende forhold.

Beskæftigelsesvæksten finder i dag sted i serviceerhverv, hvis arealforbrug per beskæftiget er væsentligt mindre end i industrien. Samtidig kan en stor del af servicevirksomhederne indgå i allerede eksisterende byområder. Anden erhvervsudvikling finder sted som tilbygning til eksisterende virksomheder. Også dette er med til at reducere behovet for helt nye arealudlæg. Halvdelen af al nyt erhvervsbyggeri finder således i dag sted i de allerede bebyggede dele af byerne. Endelig er mange virksomheder blevet langt bedre til at udnytte deres arealer på en effektiv måde. Alt andet lige bidrager denne indre fortætning også til at mindske arealforbruget. Det mindskede behov for arealudlæg giver samtidig mulighed for at forhindre diffus byspredning og at imødekomme en bred interesse i befolkningen for at bevare det åbne land.

Nogle kommuner har endnu ikke draget konsekvensen af virksomhedernes ændrede arealbehov og lokaliseringsspræferencer, men udlægger fortsat nye arealer til den antals- og beskæftigelsesmæssigt stagnerende gruppe af traditionelle industrivirksomheder mv. Parallelt med, at der besluttet nyudlæg af erhvervsareal, afvikles den hidtidige aktivitet på meget store, ældre byarealer. Omfanget af ledigt erhvervsareal vil derfor ofte vokse, uanset om kommunen helt har stoppet for udlæg af nye arealer i byens udkant.

Ubalancen mellem udbuddet af ledigt erhvervsareal og selv de mest optimistiske forventninger til efterspørgslen er nu så stor, at en tilbageføring af ubebyggede byzonearealer til landzone trænger sig på. Udvalget har overvejet at:

- udvide anvendelsen af rækkefølgebestemmelser vedrørende bebyggelse af ledige nye eller ældre byarealer med boliger og/eller virksomheder.

- placere ledige byzonearealer, som ikke forventes bebygget inden for en 12 årig periode, i en båndlagt ventezone,
- fremme tilbageførelsen af byrandens båndlagte byzonearealer til landzone efter de i dag gældende regler i planloven,
- fremme forståelsen for, at arealudlæg til miljøbelastende og godstransportintensive virksomheder ofte mest hensigtsmæssigt kan finde sted i fællesskab mellem flere kommuner,
- fortsat arbejde med en langsigtet perspektivdel i kommuneplanen, men således at arealerne, som er omfattet af disse overvejelser, forbliver i landzone,
- sikre hurtig overførelse af arealer til byzone, hvis der i en by/kommune/egn opstår en uventet positiv erhvervsudvikling,
- overveje bortskaffelse af driftsbygninger i landzone (gylletanke, siloer mv.) i takt med, at den driftsmæssige anvendelse ophører.

#### **4. Styrket samspil mellem den fysiske planlægning og regional erhvervs politik**

Kommuner og amter er især i det sidste årti blevet stedse mere inddraget i løsning af opgaver indenfor arbejdsmarkeds- og erhvervs politik, men ofte uden adgang til de data, der er nødvendige for at kunne træffe videnbaserede beslutninger.

Udvalget har derfor set det som en særligt vigtig opgave at kunne tilbyde kommuner centrale nøgletal for erhvervsudviklingen i de enkelte bydele, dvs. i kommuneplanens planlægningsområder. Dette er blevet muligt gennem den seneste udvikling og udbredelse af geografiske informations-systemer (GIS) i mange amters og kommuners planlægningsafdelinger mv. samt i udviklingen af nationale databaser for erhverv og beskæftigelse. Forudsætningen for sammenkoblingen er, at planlægningsområderne er så store, at oplysninger om enkeltvirksomheder ikke kan identificeres.

Udvalget foreslår, at kommuner forud for hver kommuneplanrevision fra centralt hold tilbydes et sæt af oplysninger om erhverv og beskæftigelse for hver bydel (hvert af kommunens planlægningsområder eller grupper af planlægningsområder). Et sådant lokalt datasæt vil kunne omfatte oplysninger om

- antallet af virksomheder og beskæftigede, samt udviklingen heri, fordelt på hovederhvervsgrupper,
- virksomhedernes samlede omsætning, eksport og værditilvækst, samt udviklingen heri, fordelt på hovederhvervsgrupper,
- virksomhedernes aldersprofil, samt antallet af oprettelser og nedlæggelser,
- de beskæftigedes alders- og uddannelsesprofil,
- pendlingsomfanget til delområdet fra andre kommuner og vice versa.

Hermed får kommunerne bedre muligheder f.eks. for at allokere ressourcer til de områder, hvor virksomhedernes udvikling går særligt stærkt og hvor bidraget til værditilvæksten, beskæftigelsen og eksporten er størst. Samtidigt skabes et grundlag for at drage sammenligninger mellem byer hhv. kommuner: Hvem har den mest positive økonomiske udvikling? Hvilke lokale tiltag har bidraget hertil?

Hvad kan nabobyer hhv. nabokommuner lære heraf, således at deres egen lokale vækst fremmes?

## **5. Øget vægt på incitament**

Indretningen af vore byer er i vidt omfang styret af den enkelte kommune. Det forhindrer ikke, at mange praktiske opgaver bedst løses i fællesskab mellem flere kommuner. Sådanne tværkommunale samarbejder er både ønskelige og hensigtsmæssige. Den decentrale beslutningskompetence bør fastholdes. Vigtige dele af den fysiske planlægning har – helt i tråd hermed - altid været baseret på vejledninger, som kommunerne har kunnet følge i det omfang, de har fundet det hensigtsmæssigt.

Det er samtidig også klart, at der – som skitseret indledningsvist – er nogle overordnede samfundsmæssige hensyn, der bør varetages. Hensynet til at bevare det åbne land og ønsket om at nedbringe miljøbelastningen er vigtige opgaver, der rækker ud over kommunens råderum. For at nå disse målsætninger kan der således være behov for at udarbejde incitament, som tilskynder kommunen til at arbejde i bestemte retninger.

Såfremt udviklingen forløber på en for samfundet uønsket måde, må de traditionelle statslige styringsredskaber (regler, forbud) suppleres med andre mekanismer. Det kan f.eks. være økonomiske incitament, som tilskynder kommunerne til mådehold med nye arealudlæg og økonomiske mekanismer, som gør det mere attraktivt at gennemføre omdannelsesprojekter i de ældre bydele.

Der kan være tale om politiske incitament, hvor der for borgerne og virksomhederne opstilles mål om miljøforbedringer inden for en vis tids-horisont samt periodisk evaluering af udviklingen i miljø- og trafikbelastningen i de enkelte byområder.

Endelig kan der være tale om miljømæssige incitament, hvor virksomheder skal dokumentere, at de opfylder bestemte kriterier for at kunne placeres i attraktive bolig- og erhvervsområder.

Udvalget skitserer elementer i en incitament-orienteret byudviklingsstrategi blandt sine overvejelser.