

1. februar 2007

NYT PENDLINGSMØNSTER PÅ VEJ**Resumé:**

Det vises, at et nyt pendlingsmønster er på vej. Således har væksten i andelen, der pendler, igennem de sidste 12 år været markant større i provinskommunerne end i de traditionelle pendlerkommuner, dvs. forstadskommunerne til de store byer. Det traditionelle pendlingsmønster er ved at blive afløst af et langt mere sammensat mønster, hvor pendling i langt højere grad også foregår mellem to provinsbykommuner og mellem en land- og en bykommune. Det nye pendlingsmønster har en række erhvervs-, arbejdsmarkeds-, trafik- og miljøpolitiske konsekvenser.

Pendlingsomfanget er øget betydeligt igennem de sidste mange år. For gennemsnitsdanskere er afstanden mellem bopæl og arbejde således øget med ca. 45 pct. siden 1980. Hovedparten (godt 2/3) af denne vækst kan forklares ved, at en stadig større andel af de beskæftigede pendler over kommunegrænserne for at arbejde. Væksten i pendlingen må bl.a. ses i lyset af et mere specialiseret arbejdsmarked, stigende regionale forskelle i boligpriserne og at udbygningen af vejnettet, den private køretøjsbestand samt den kollektive trafik har gjort det muligt at tilbagelægge afstandene på kortere tid.

Når det især er i provinskommunerne, at væksten i pendlingsandelene har været høj, kan det skyldes, at man også her i stigende grad er begyndt at kræve en mere specialiseret arbejdskraft. Specialiseringen er stigende, ikke kun hos de højtuddannede, men i stigende grad også hos de kortuddannede og ufaglærte, og dette kan være en af årsagerne til det øgede pendlingsomfang i provinskommunerne. Populært sagt kan man sige, at videnssamfundet er ved at sprede sig fra storbyerne og ud i provisen.

Generelt set kan den øgede pendling have udjævnende effekt på de regionale indkomstforskelle og være en måde at sikre regional udvikling på. Pendlingen øger den geografiske mobilitet og bidrager en mere effektiv matching af arbejdskraftudbuddet med virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel. Det reducerer risikoen for lokale flaskehalse og giver en bedre allokering af arbejdskraften med højere produktivitet og indkomst til følge. Den øgede pendling og de nye pendlingsmønstre er en udfordring for de nye jobcentre i kommunerne (afløserne for Arbejdsformidlingerne i amterne), da det medfører, at man i stigende grad ikke bare skal kigge på beskæftigelsesmulighederne i lokalområdet, men i et geografisk langt større område. Den øgede pendling vil alt andet lige øge de negative miljømæssige konsekvenser, som øget transport medfører. Ud fra en samlet miljø- og samfundsøkonomisk perspektiv vurderes det imidlertid mere hensigtsmæssigt at prioritere indsatsen for en mere miljøvenlig trafik (via øget brug af partikelfiltre, biobenzin, mere energieffektive transportmidler mv.) frem for tiltag der alene sigter på at reducere pendlingsomfanget, idet pendlingen som nævnt også har en række positive samfundsmæssige effekter.

NYT PENDLINGSMØNSTER PÅ VEJ¹

Pendlingsomfanget er øget betydeligt igennem de sidste mange år. For den gennemsnitlige beskæftigede er afstanden mellem bopæl og arbejde således øget med ca. 45 pct. siden 1980. Godt to tredjedele af væksten i pendlingsafstanden kan forklares ved, at en stadig større andel af de beskæftigede pendler over kommunegrænserne for at arbejde.²

I dette notat er det udviklingen i kommunegrænseoverskridende pendling, der ses nærmere på. Det skyldes for det første, at det som nævnt især er pendlingen mellem kommuner, der har ligger bag stigningen i pendlingsomfanget. For det andet er den kommunegrænseoverskridende pendling regional-, erhvervs-, og arbejdsmarkedspolitisk interessant, fordi der ved denne form for pendling bliver forskel på i hvilken kommune, indkomst og beskæftigelse skabes og hvilken kommune, der nyder godt af den stigende indkomst og beskæftigelse.

Af datamæssige årsager er det udviklingen i perioden 1993-2005, der analyseres. Se bilag 1 for en beskrivelse af det anvendte datamateriale, pendlingsdefinitioner mv.

Store geografiske forskelle i pendling

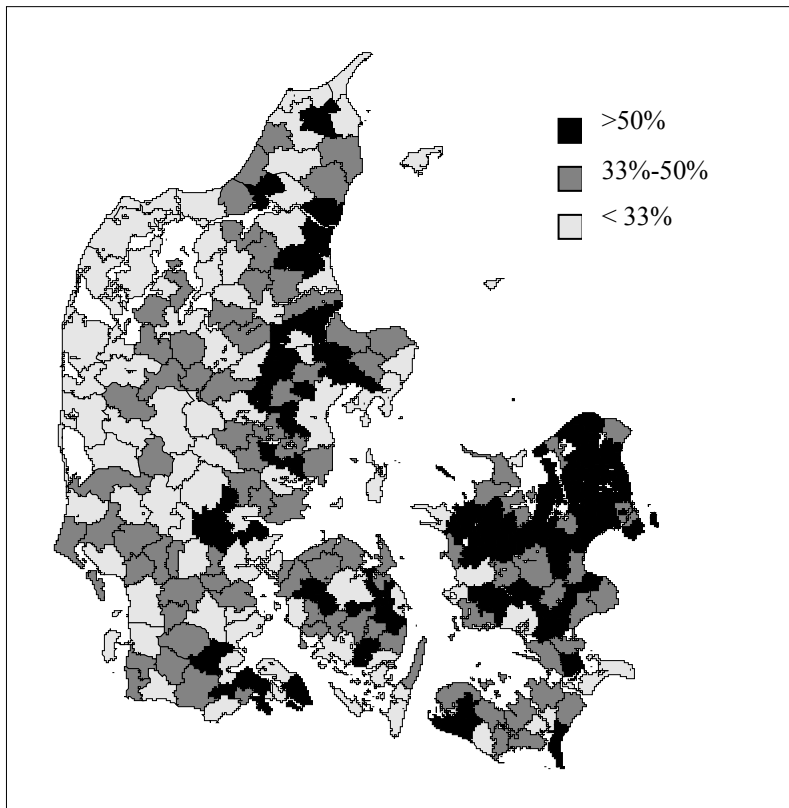
Det er velkendt, at der altid har været store geografiske forskelle i hvor stor en andel af de beskæftigede, der bor i en given kommune og pendler for at arbejde i en anden kommune. Pendlerandelen har været klart størst i forstadskommunerne til de store byer, især forstadskommunerne omkring København, men også omkring Århus, Odense og Ålborg. I mange af disse traditionelle pendlerkommuner pendler over halvdelen - og mange steder (især omkring København) op mod tre fjerdele - af de beskæftigede over kommunegrænserne for at arbejde. Sådan var det i 1993 og sådan er det også i dag.

I figur 1 er de store geografiske forskelle i pendlerandelen i 1993 illustreret. Det ses således, at i 1993 lå hovedparten af de deciderede pendlerkommuner - som er de med sort markerede kommuner, hvor flertallet af de beskæftigede arbejder i en anden kommune - på Sjælland. Modsat ses det, at pendlerandelen i mange af de jyske kommuner er under en tredjedel.

¹ Forsker Morten Marott Larsen og forskningsleder Henrik Christoffersen, begge AKF, takkes for kommentarer til en tidligere version af dette papir. AKF - Anvendt Kommunal Forskning ved tidligere Amtene og Kommunernes Forskningsinstitut.

² Jf. Strukturkommissionens Betænkning, kapitelafsnit 27.3 for en uddybning heraf, jf. http://www.im.dk/publikationer/strukturkom_bind_II/kap27.html

Figur 1. Andelen af beskæftigede, der bor i kommunen, men arbejder i en anden kommune (udpendlingsandelen), 1993



Anm.: Den landsgennemsnitlige pendlingsandel var 39 pct. i 1993. Bornholm er ikke med pba. databrud sfa. kommunesamling.

Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

For at give et indtryk af variationen i udpendlingsandelene er vist de 15 kommuner, der havde den højeste henholdsvis den laveste pendlingsandel i 1993.

Tabel 1. Udpending (dvs. i andelen af personer der bor i kommunen, men arbejder i en anden kommune), 1993

| | Top 15 | | Bund 15 |
|------------------|--------|---------------|---------|
| Vallensbæk | 86% | Nordborg | 17% |
| Ledøje-Smørum | 82% | Ringkøbing | 17% |
| Ølstykke | 79% | Ærøskøbing | 17% |
| Solrød | 77% | Odense | 16% |
| Frederiksberg | 76% | Grenaa | 16% |
| Karlebo | 76% | Herning | 16% |
| Dragør | 75% | Morsø | 15% |
| Brøndby | 75% | Skagen | 14% |
| Stenløse | 74% | Thisted | 13% |
| Værløse | 74% | Frederikshavn | 13% |
| Gundsø | 74% | Aalborg | 12% |
| Hvalsø | 72% | Århus | 12% |
| Rødovre | 72% | Esbjerg | 11% |
| Greve | 72% | Samsø | 9% |
| Ishøj | 72% | Læsø | 8% |
| Lands gennemsnit | 39% | | 39% |

Anm.: Bornholm er ikke med pba. databrud sfa. kommunesamling.

Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

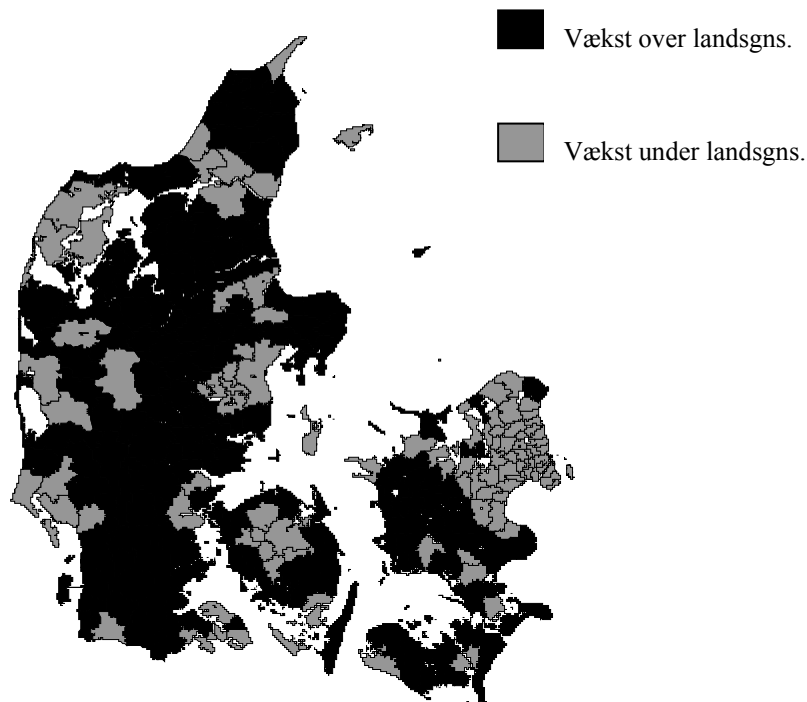
Ændringer i pendlingsmønsteret

Et nyt og mere sammensat pendlingsmønster er imidlertid på vej.

Det ses således af nedenstående figur 2, at væksten i andelen, der pendler, igennem de sidste 12 år har været markant større i provinskommunerne end i de traditionelle pendlerkommuner, dvs. forstadskommunerne til de store byer. Det tyder på, at vi således stille og roligt på vej væk fra den situation, hvor pendling primært var et fænomen, der foregik fra forstadskommunerne til de store byer.³

³ Dette understøttes også af figur 5, som viser at væksten i andelen af indpendlere (dvs. væksten i andelen af personer, der arbejder i kommunen, men bor i en anden kommune) er vokset kraftigst i provinskommunerne.

Figur 2. Vækst i andelen af udpendlere (dvs. vækst i andelen af personer, der bor i kommunen, men arbejder i en anden kommune), 1993-2005

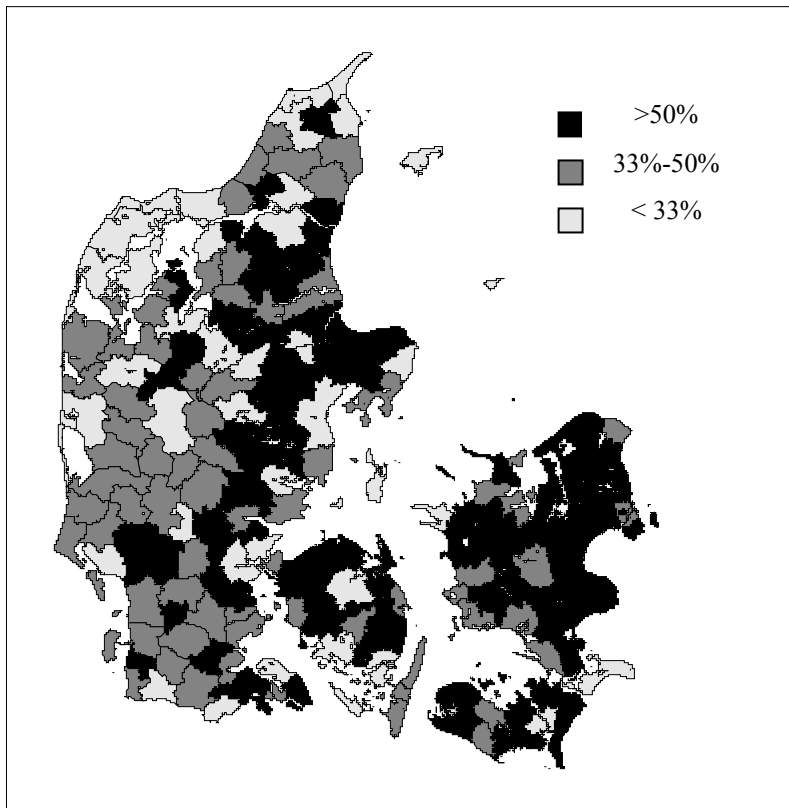


Anm.: Væksten 1993-2005 i den landsgennemsnitlige pendlingsandel var 8 pct.-point.
Bornholm er ikke med pba. databrud sfa. kommunesamling.
Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

Figur 3 viser, at udviklingen de seneste 12 år har betydet, at antallet af deciderede pendlerkommuner, dvs. de med sort markerede kommuner, hvor flertallet af de beskæftigede arbejder i en anden kommune, er vokset ganske betydeligt ligesom pendlerandelen i mange jyske kommuner er øget fra under en tredjedel til mellem 33-50 pct.

Dette skyldes dels, at pendlingsoplandene til de store byer bliver større, men mere overraskende skyldes det også et skift over mod, at pendling i langt højere grad også foregår mellem to provinsbykommuner og mellem en land- og en bykommune, jf. de senere afsnit herom.

Figur 3. Andelen af beskæftigede, der bor i kommunen, men arbejder i en anden kommune (udpendlingsandelen), 2005

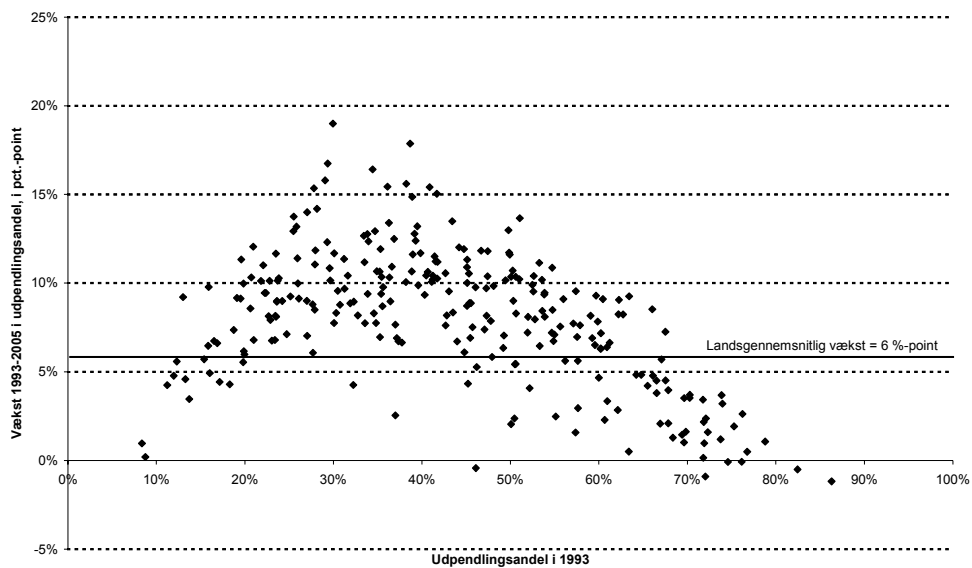


Anm.: Den landsgennemsnitlige pendlingsandel var 45 pct. i 2005.

Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

Udviklingen er yderligere og mere detaljeret belyst i figur 4, hvoraf det ses, at der er en klar negativ sammenhæng mellem pendlingsvækst i perioden 1993-2005 og udgangsniveauet i 1993. Der ses således en klar tendens til, at de traditionelle pendlerkommuner med en høj pendlingsandel i 1993 har haft en relativt beskeden vækst i pendlingsandelen, mens provinskommunerne med mere moderate pendlingsandele har haft en relativt høj vækst i pendlingsandele.

Figur 4. Sammenhæng mellem pendlingsvækst 1993-05 og udgangsniveau i 1993



Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

Undtagelserne fra denne sammenhæng er en række udkantskommuner primært centreret langs Vestkysten og ø-samfund som Læsø, Samsø og de sydfynske øer. Disse kommuner havde i udgangspunktet en beskedent pendlingsandel, og den er for disse kommuner heller ikke steget ret meget de seneste 12 år.

Ovennævnte udvikling betyder, at forskellene i kommunernes pendlingsandel reduceret mærkbart i perioden. Målt ved variationskoefficienten, som ofte anvendes i analyser af udviklingen i regionaløkonomiske forskelle, så er forskellene i kommunernes pendlingsandel indsnævret med lidt over en femtedel.⁴

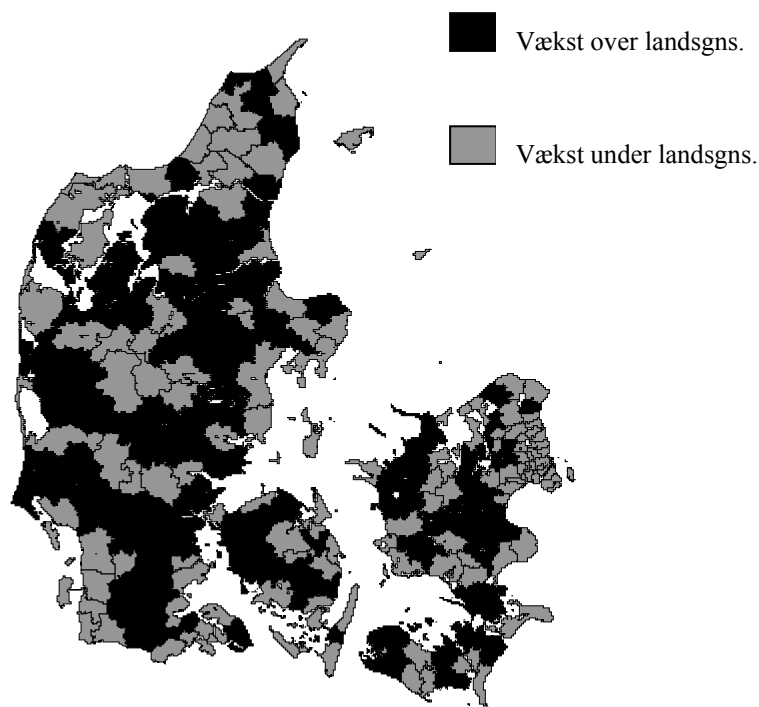
Mens de ovennævnte figurer siger noget om andelen af udpendlere, så viser nedenstående figur 5 noget om væksten i andelen af indpendlere, dvs. væksten i andelen af personer, der arbejder i en kommune, men bor i en anden kommune. Figur 5 siger altså noget om udviklingen i de kommuner, hvor folk pendler hen til.

Interessant nok viser figur 5, at indpendlingsvæksten de seneste 12 år ikke har været størst i storbyerne, som typisk har en høj indpendlingsandel, fordi mange af dem, der arbejder i storbyerne, bor uden for storbyerne. Indpendlingsvæksten har derimod generelt været størst i de provinskommuner, hvor

⁴ Variationskoefficienten er defineret som standardafvigelsen divideret med middelværdien. Således reduceredes variationskoefficienten fra 39,4 pct. i 1993 til 30,9 pct. i 2005, svarende til et fald på $(0,309-0,394)/0,394 = -0,217$.

udpendlingsvæksten også har været størst. Det tyder således på, at det traditionelle pendlingsmønster er ved at blive afløst af et langt mere sammensat mønster, hvor pendling i langt højere grad også foregår mellem to provinsbykommuner og mellem en land- og en bykommune.

Figur 5. Vækst i andelen af indpendlere (dvs. vækst i andelen af personer der arbejder i kommunen, men bor i en anden kommune), 1993-2005



Anm.: Bornholm er ikke med pba. databrud sfa. kommunesamling.

Kilde: AErådet pba. Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik.

Ovenstående udvikling kan også belyses ved at se på væksten i antallet af pendlere, der pendler mellem kommuner med forskellig bystatus, jf. tabel 2.

Tabel 2. Vækst i pendling mellem kommuner med forskellig bystatus

| <u>Jylland/Fyn</u> | 1992-2000 | 2000-04 |
|--|-----------|---------|
| Bykommune/bykommune (>10.000 indbyggere) | 33% | 11% |
| Landkommune/bykommune (>10.000 indbyggere) | 34% | 10% |
| Øvrig pendling | 30% | 5% |
| Bykommune (>10.000 indbyggere)/omegnskommune | 18% | 2% |
| Pendling i alt, Jylland/Fyn | 27% | 6% |
| <u>Sjælland</u> | | |
| Bykommune/bykommune (>10.000 indbyggere) | | 11% |
| Landkommune/bykommune (>10.000 indbyggere) | | 10% |
| Øvrig pendling | | 5% |
| Bykommune (>10.000 indbyggere)/Storkøbenhavn | | 4% |
| Landkommune/Storkøbenhavn | | 3% |
| Bykommune (>10.000 indbyggere)/omegnskommune | | 0% |
| Mellem kommuner i Storkøbenhavn | | -2% |
| Omegnskommune/Storkøbenhavn | | -2% |
| Pendling i alt, Sjælland | | 0% |

Anm.: Af datamæssige årsager er det ikke uden videre muligt at belyse udviklingen for Sjælland i perioden 1992-2000, men kun for Jylland/Fyn, jf. den anvendte kilde til tabellen. Kilde: AErådet på baggrund af Bue Nielsens(2005)⁵ tal fra Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik fra Danmarks Statistik

Det ses af tabel 2, at pendlingsvæksten både i Jylland og på Fyn og Sjælland har været størst mellem bykommuner og mellem by- og landkommuner. Derimod har væksten mellem bykommuner og omegnskommuner til de store byer og pendlingen til/fra Storkøbenhavn været relativt beskeden. Der har endda været svagt pendlingsfald mellem kommunerne i Storkøbenhavn og mellem Storkøbenhavn og omegnskommunerne.

Årsager til den øgede pendling

Væksten i pendlingen må blandt andet ses i lyset af, at udbygningen af vejnettet, den private køretøjsbestand samt den kollektive trafik har gjort det muligt at tilbagelægge afstandene på kortere tid. En række analyser har påvist, at tidsforbruget på transport er forholdsvis stabilt over tid på overordnet niveau. Øget udbredelse af hjemmearbejdspladser kan også have haft betydning for væksten i pendlingsafstand. De stigende regionale forskelle i boligpriserne med klart højst vækst i og omkring de økonomiske vækstcentre kan også have bidraget til stigende accept af at skulle pendle til arbejde.

⁵ Jf. <http://www.skovognatur.dk/NR/ronlyres/AE1FF03D-9A8A-43DC-A65B-B2F7D0AD0909/12626/Pendlingensiden2000.pdf>

Når det især er i provinskommunerne, at væksten i pendlingsandelene har været høj, kan det skyldes, at man også her i stigende grad er begyndt at bruge en mere specialiseret arbejdskraft. Specialiseringen er stigende, ikke kun hos de højtuddannede, men i stigende grad også hos de faglærte, kortuddannede og ufaglærte.

Dette kan være en af årsagerne til det øgede pendlingsomfang i provinskommunerne, som har en relativt lille andel højtuddannede og en relativt stor andel med en kortere eller ingen uddannelse.⁶

Populært sagt kunne man måske sige, at videnssamfundet er ved at sprede sig fra storbyerne og ud i provisen.

Regional-, erhvervs-, arbejdsmarkeds- og trafikpolitiske konsekvenser

I det følgende vil der kort blive redegjort for nogle af de konsekvenser, det nye pendlingsmønster har regional-, erhvervs-, arbejdsmarkeds- og trafikpolitisk.

Regionale indkomstforskelle

Generelt set kan den øgede pendling – og mobilitet – have udjævnende effekt på de regionale indkomstforskelle. De fleste undersøgelser viser, at pendlerne har højere indkomst end dem, der både bor og arbejder i f.eks. samme kommune. Det vil dog kræve yderligere undersøgelser at bekræfte dette - f.eks. leder pendlingen fra Nordsjælland til København ikke til mindre regionale indkomstforskelle.

Regional udvikling

Øget pendling kan være en måde at sikre regional udvikling på. Øget pendling kan gøre, at der efterhånden bosætter sig så mange veluddannede, at det over tid kan skabe basis for, at virksomhederne lokaliserer sig i pendlernes bosætningsområder. Der er således en hel del vidensintensive virksomheder, der lokaliserer sig i forstadskommunerne til København frem for i selve København.

Geografisk mobilitet

Den stigende pendling øger den geografiske mobilitet og bidrager til et mere fleksibelt arbejdsmarked med en mere effektiv matchning af arbejdskraftudbuddet med virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel, hvilket reducerer risikoen for lokale flaskehalse. Den øgede geografiske mobilitet giver

også en bedre allokering af arbejdskraften med højere produktivitet og indkomster til følge.

Den øgede pendling og de nye pendlingsmønstre er en udfordring for de nye jobcentre (afløserne for Arbejdsformidlingerne), da det betyder at man i stigende grad ikke bare skal kigge på beskæftigelsesmulighederne i lokalområdet, men i et geografisk langt større område.

Den fremtidige udvikling i mobiliteten vil afhænge af en lang række faktorer, herunder velstandsudviklingen, den fremtidige udvikling af vejnettet, køretøjsbestanden, brugen og udviklingen af den kollektive trafik, udbredelsen af hjemmearbejde, udviklingen i transportomkostninger mv.

Det er vanskeligt at forudsige præcist, hvorledes alle disse faktorer vil udvikle sig, og hvordan de samlet set vil slå igennem på mobiliteten. Med en fortsættelse af den hidtidige vækst i mobiliteten på ca. 2 pct. årligt vil den gennemsnitlige pendlingsafstand blive forøget med knap 50 pct. fra ca. 12,5 km i 2001 til godt 18,5 km i 2020.

Trafik- og miljømæssige konsekvenser

Den stadigt stigende pendling vil øge den trafikale belastning af vej- og skinnenettet, hvilket øger investeringsbehovet i vej- og skinnenettet. Samtidigt vil den øgede pendling alt andet lige øge de negative miljømæssige konsekvenser, som øget transport medfører.

Ud fra en samlet miljø- og samfundsøkonomisk perspektiv vurderes det imidlertid mere hensigtsmæssigt at prioritere indsatsen for en mere miljøvenlig trafik (via øget brug af partikelfiltre, mere miljøvenlige brændsler, mere energieffektive transportmidler mv.) frem for tiltag der alene sigter på at reducere pendlingsomfanget, idet den øgede pendling (den øgede geografiske mobilitet) også har en række positive samfundsmæssige effekter, jf. afsnittet ovenfor herom.

Forskel på hvor man lever og betaler skat og hvor man arbejder

At en stigende andel af borgerne pendler over kommunegrænsen betyder, at mange politiktiltag, der er rettet mod kommunens borgere, også får effekt for andre kommuners borgere. Eksempelvis vil infrastrukturinvesteringer, bibliotek, kulturudbud mv. i én kommune også komme borgerne i de omkringliggende kommuner til gode. En stor grad af indpendling bevirker derfor, at kommunen skal afholde forskellige udgifter til personer, som arbejder

i kommunen, men har bopæl – og dermed svarer skat – i en anden kommune. Der vil derfor være en øget risiko for, at en indpendlingskommune på nogle områder enten betaler for meget for at levere service på et givet niveau til sine borgere, eller at kommunen vælger at levere servicen på et ikke optimalt niveau. Alt andet lige må det forventes, at større kommunale og regionale enheder vil medføre, at denne problemstilling vil være mindre fremtrædende.

Ændringerne i pendlingsmønstret og regionale vækst- og udviklingspolitik

Som analysen ovenfor viser, så er det traditionelle pendlingsmønster ved at blive afløst af et langt mere sammensat mønster, hvor pendling i langt højere grad også foregår mellem to provinsbykommuner og mellem en land- og en bykommune.

Dermed bliver pendlingsregionernes grænser mere åbne og udflydende og samtidig med, at regionerne bliver stadig større og i visse tilfælde hele landsdele, jf. f.eks. Morten Marott Larsen artikel i Akf NYT, 2006, nr. 3, ”Sjælland er et pendlingsopland”.⁷ Samtidig må det forventes, at disse udviklingstendenser vil fortsætte i de kommende år.

Blandt andet i lyset heraf bør det overvejes, om den regionale konkurrenceevnemodels måde at karakterisere og modellere pendlingsregionerne på, som (forholdsvis lukkede) regioner i konkurrence med hinanden, er hensigtsmæssig. Den regionale konkurrenceevnemodel udgør en central del af analyse- og beslutningsgrundlaget i regeringens regionale erhvervs politik og i de regionale vækstforas arbejde.⁸

Mere generelt bør de her omtalte udviklingstendenser i pendlingsomfanget og pendlingsmønstrene - og de udfordringer og potentialer, som de medfører - indgå som et vigtigt element i den regionale vækst- og udviklingspolitik både på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

⁷ Jf. http://www.akf.dk/udgivelser/akfnyt/2006_3/06_sjaelland_pendlingsopland/

⁸ Se i øvrigt AErådets notat ”Vurdering af den regionale konkurrenceevnemodel”, januar 2006, for en uddybning heraf.

BILAG 1.**Boks 1. Datamateriale, pendlingsdefinitoner mv.**Definition

Pendlere og pendling er i denne undersøgelse defineret som erhvervspendling, dvs. de beskæftigedes daglige rejse mellem bolig og arbejdssted, således indgår elevs rejse til uddannelses institutioner ikke i undersøgelsen. Fokus i undersøgelsen er endvidere på kommunependling. Pendlere er derfor i dette notat defineret som beskæftigede personer, hvis bopæl og arbejdssted ligger i to forskellige kommuner.

Datamateriale

Undersøgelsen bygger på pendlingsstatistikken i registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) fra Statistikbanken i Danmarks Statistik. Pendling i år 2005 er her defineret som de i november 2004 beskæftigede personer opgjort på kommuner samt disses pendling opgjort ud fra personernes arbejdsstedsadresse ultimo 2004 og bopælsadresse den 1. januar 2005.

Selv om der er forskel på bopæl og arbejdskommune, vil dette ikke nødvendigvis indebære en daglig rejse mellem de to steder. Eksempelvis kan en person have en midlertidig bopæl der ikke registres. Modsat vil der være tilfælde, hvor en egentlig pendling finder sted, men ikke registres, dette kan fx ske i form af midlertidige byggepladser, da de ansatte i disse tilfælde registres som om de arbejder på arbejdsgiverens arbejdssteds adresse.