HVORDAN SER FREMTIDENS REGIONALE PLANLÆGNING UD?

Vilkår og fokus for regional planlægning har forandret sig. I årene efter 2. Verdenskrig var der fokus på byernes udadvendte vækst, og Fingerplanen var den tids danske regionalplan. I dag er der fokus på omformning af den eksisterende by. Kræver det en fleksibel plan, som kan tilpasses forskellige ønsker og stadig forandring? Eller kræver miljøhensyn, interessekonflikter og trafikplanlægning, at vi genopliver den klassiske masterplan, som lægger rammerne fast i et langt tidsperspektiv? Er der en tredje vej?

I DET STORE RUM åbner 17 forfattere diskussionen om regionalplanlægning. Forfatterne er arkitekter, kulturforskere, embedsmænd, akademikere og praktikere. Bogen retter sig mod studerende og færdiguddannede, der arbejder med planlægning.

DET STORE RUM

DEBATBOG OM REGIONAL PLANLÆGNING

Realdania

DET STORE RUM – *debatbog om regional planlægning* er udgivet af Realdania som opfølgning på konkurrencen Öresundsvisioner 2040.

Redaktion: Jens Kvorning, Kunstakademiets Arkitektskole; Karen Skou, Realdania & Søren Møller Christensen, Hausenberg ApS.

Layout: HVID HVERDAG ved Else Hvid.

Udgivet juni 2010, trykt i 1000 eksemplarer hos Frydenberg A/S på Munken Polar Rough og Cocoon Gloss.

Blandede kilder
Produktgruppe fra velforvaltede skove, kontrolleret oprindelse og genanvendt træ eller fibre
www.fsc.org Cert no. SQS-COC-100400
© 1996 Forest Stewardship Council

NORDISK MILJØMÆRKNING
541-449
Svanemærket tryksag

ISBN: 87-991618-1-8

Kontakt
Realdania, Karen Skou: ks@realdania.dk / +45 7011 6666.

INDHOLDS FORTEGNELSE

Karen Skou
Forord
S. 8

Karen Skou, Jens Kvorning & Søren Møller Christensen:
Indledning
S. 10

Forfatterpræsentationer
S. 316

Illustrationsliste
S. 318

AFSÆT

Jens Kvorning:
Regionplanlægningens former
S. 22

Orvar Löfgren:
Regionauterna
S. 46

Peder Agger:
Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
S. 66

Otto Anker Nielsen:
Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
S. 86

Peter Hartoft-Nielsen:
Fingerplanen 2007 – holder den?
S. 108

DEBAT

Christian Borch:
Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
S. 138

Mads Farsø & Steven Tomlinson:
Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier
S. 158

Mads Farsø:
Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale
S. 180

Gisle Løkken & Magdalena Haggärde:
Points of departure - en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler
S. 196

Dominic Balmforth:
Øresundsregion 2040. Den ressource-stærke region
S. 222

FORSLAG

Sinus Lynge:
Øresund Loops. Regionen som ide
S. 244

Caroline Beck og Jacob Kamp:
Følsom planlægning. Öresundsdogmer
S. 256

Mads Farsø & Steven Tomlinson:
Krydsfeltet Øresund
S. 266

Mads Farsø:
Landskabspotentialer. Skovrejsning som regional udviklingsstrategi
S. 278

KOMMENTAR

Mads Farsø:
Retroregional: Fremtid er nutid er fortid?
S. 292

Orvar Löfgren:
At skapa en transnationell arena
S. 294

Ellen Højgaard Jensen:
Den danske region-planlægning
S. 296

Mads Farsø:
Regioner til salg
S. 298

Mads Farsø:
Regional plan-lægning
S. 299

Peder Agger:
Points of departure?
S. 300

Orvar Löfgren:
För vem är världen komplex?
S. 302

Peter Schulz Jørgensen:
Byudvikling er politik
S. 304

Mads Farsø:
Superstеders økologi – mod en ny landskabsarkitektur
S. 306

Peter Hartoft-Nielsen:
What's all about?
S. 310

INTRO INTRO
TRO INTRO IN
RO INTRO INT
O INTRO INTR
INTRO INTRO
TRO INTRO IN
RO INTRO INT
O INTRO INTR
INTRO INTRO
FRO INTRO IN
RO INTRO INT

Med denne antologi vil Realdania gerne medvirke til at sætte fokus på regional planlægning som grundlag for bæredygtig udvikling.

I 2007 udskrev Realdania idékonkurrencen Øresundsvisioner 2040 med henblik på at starte en visionær og fri debat om Øresundsregionens langsigtede fysiske udvikling – set i et regionalt, tværnationalt og globalt perspektiv. Ni besvarelser blev præmieret, fordi de indeholdt interessante diskussioner om Øresundsregionens potentialer og aktuelle udfordringer. Besvarelserne repræsenterer en bred vifte af interessante synspunkter og giver bud på planlægningens rolle, karakter og vigtige elementer.

Idékonkurrencens besvarelser rejste også en mere principiel diskussion om den regionale planlægning og behovet for fysisk planlægning kontra mere strategisk og værdibaseret styring. Flere argumenterede for, at vi i dag er nødt til at udvikle en ny tænkning om styring og planlægning.

Idékonkurrencen, dommerkomitéens drøftelser og den debat, der fulgte offentliggørelsen af konkurrencen, pegede på, at der både var stof til og behov for en mere principiel debat om regionalplanlægningens status og karakter. Derfor besluttede Realdania at undersøge mulighederne for at udarbejde en antologi om regional planlægning. Konkurrencedeltagerne og dommerkomitéen blev indbudt til at komme med vinkler, temaer og idéer til indhold. Der er blevet afholdt to workshops undervejs, hvor alle har været samlet og har drøftet de mange vinkler, der kan anlægges på spørgsmålet om, hvordan en aktuel og relevant regional planlægning og planlægningstænkning skal se ud. Mange har budt ind med artikler, og en følgegruppe har givet deres kommentarer undervejs.

Resultatet er denne antologi, Det store rum – debatbog om regional planlægning, der giver en række meget forskellige bud på, hvilke temaer og elementer, der indgår i planlægningen af de store sammenhænge, i regionaliseringen og den regionale planlægning.

Redaktionens ønske har været at skabe en debatbog, der kan give plads til mange forskellige synspunkter på problematikken, ud fra den betragtning at regionaliseringen og regional planlægning befinder sig i en opbruds- og transformationsfase, der kræver en åben diskussion.

Som udgangspunkt for denne diskussion har redaktionen peget på fire væsentlige temaer for en bæredygtig regional udvikling: regionplanlægningens karakter og former, infrastruktur og mobilitet, miljøproblematikken og de kulturelle strukturer og former. Disse temaer er behandlet i fem indledende artikler, hvorefter deltagere i konkurrencen på forskellig vis har givet deres kommentarer og bud - enten som uddybning af konkurrencebesvarelserne eller med helt nye vinkler og synspunkter. I skriveprocessen er artiklerne blevet sendt rundt mellem forfatterne, hvorfor flere inddrager de andre artikler i deres diskussion eller har skrevet særskilte kommentarer, som står bagerst i bogen.

Vi håber, antologien i kraft af denne åbne og diskuterende form kan bidrage til en inspirerende debat om en bæredygtig regional planlægning, såvel i det nationale, transnationale som globale perspektiv.

Karen Skou, Realdania
Jens Kvorning, Kunstakademiets Arkitektskole

Der kan læses mere om konkurrencen Öresundsvisioner 2040 på www.byplanlab.dk og i tidsskriftet byplan 4/2008.

INTRO

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

KØBENHAVN OG MALMÖ bliver i stigende grad til én by. Vi pendler, flytter, shopper og oplever på tværs af Øresund og bevæger os uden større overvejelse mellem gamle bykerner, forstæder og landdistrikter. Øresundsregionen hænger på denne måde funktionelt sammen og består af store dele af Sjælland, Lolland, Falster og Skåne. På trods af disse nye sammenhænge fylder regionen meget lidt i både den offentlige og den faglige diskussion. Den berømte Fingerplan for efterkrigstidens Storkøbenhavn blev kanoniseret i 2006, men denne historiske interesse har ikke – i hvert fald ikke på den danske side – haft sin pendant i en lignende interesse for, hvordan den aktuelle region omkring Øresund skal planlægges.

Opmærksomheden går i stedet til den mere klassiske og nære del af byplanlægningen. Her er opmærksomheden til gengæld massiv, og nye byområder som Bo01 og Västra hamnen i Malmö, Ørestad, Nordhavnen og Carlsberg i København, samt H+ i Helsingborg er populære emner i både den faglige og offentlige debat. Det samme gør sig gældende i forhold til de mange nye ikonbyggerier. Turning Torso i Malmö, Bjerget i Ørestaden samt Operaen, Skuespilhuset og de aldrig opførte Egeraat pakhuse i Københavns Inderhavn er alle eksempler på byggerier, som har fået stor opmærksomhed og rejst en til tider voldsom debat. I forhold til disse mere overskuelige byudviklingsprojekter og byggerier virker den regionale planlægning formentlig for abstrakt og kompleks for både borgere og politikere.

Det store faglige rum

Situationen er således den paradoksale, at byens omdannelse og arkitektur i de sidste år er blevet diskuteret med en sjældent set passion, men at regionen – som de fleste byteoretikere vil kalde den reelle funktionelle by – har fået ganske lidt opmærksomhed i offentligheden, fra politikerne, men på mange måder også på arkitektskolerne og universiteterne. I 2007 tog Realdania initiativ til konkurrencen Öresundsvisioner 2040, hvor en lang række hold gav hvert deres bud på Øresundsregionen anno 2040. Ni hold blev præmieret, og det er deltagerne fra disse hold, som sammen med dommerkomiteens medlemmer og enkelte nytilkomne udgør denne bogs forfattere.

De præmierede forslag i Öresundsvisioner 2040 var præget af stor tværfaglighed. Til gengæld var der ikke mange klassiske planer med fokus på arealanvendelse og centerstruktur. En del af forklaringen er oplagt, at hverken offentligt ansatte eller konsulentbaserede regionalplanlæggere har samme type af konkurrencekultur, som de mange tegnestuer og kulturkonsulenter, der besvarede konkurrencen. Samtidig kan man dog også spørge sig selv, om ikke de mange tværfaglige besvarelser også vidner om, at der er opbrud i måden det regionale betragtes på. I konkurrencen meldte en stribe nye faggrupper sig på banen med nye betragtningsmåder, som de bruger til at fortolke det regionale på andre måder end det traditionelt er sket.

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

Bogen afspejler denne nye mangfoldighed på det regionale felt. Der er mange modsætninger og debatmæssige brydningslinjer imellem artiklerne. Nogle af disse skyldes, at regionen diskuteres med udgangspunkt i mange forskellige fagligheder, andre igen har rod i ideologiske forskelle. Der er derfor heller ikke nogen grundlæggende enighed om genstanden (hvordan afgrænses en region, og hvad har regional interesse?), om de midler, som skal bruges (hvilke planlægningsredskaber har vi?), eller om målet (hvad vil vi gerne opnå med den regionale planlægning?). 'Det store rum' er således ikke en lærebog med et konsistent bud på fremtidens regionalplanlægning, men en debatbog, hvor de mange meget forskellige forfattere uhildet debatterer og kommenterer regionen og den regionale planlægning.

Et nyt rum med nye diskussioner

Bredden og intensiteten i bogens diskussioner om regional planlægning har bl.a. baggrund i, at den fremtidige regionplanlægning – og specielt en tværnational regionplanlægning – vil foregå under afgørende anderledes vilkår end dem, der var aktuelle, da regionplandiskursen sidst var i fokus i årtierne efter Anden Verdenskrig og frem til 1970'erne. De nye vilkår knytter sig blandt andet til spørgsmålet om vækst og mobilitet. Det drejer sig i fremtiden i højere grad om at få regionen til at fungere på nye måder ved at igangsætte og styre forandringer af eksisterende strukturer og byområder, end det drejer sig om at styre en voldsom tilvækst af nye arealudlæg, som var hovedspørgsmålet for mange tidligere regionplaner. Men der er selvsagt også en ny problemstilling knyttet til at håndtere og udvikle styringsformer, der kan fungere på tværs af nationale grænser, og som skal kunne give plads for en langt højere grad af kulturel diversitet, end tidligere plantraditioner har taget højde for.

Dertil kommer, at mobilitet, ressource- og klimaproblematikken præsenterer helt nye udfordringer for alle typer af planlægning og bydannelse, som også må finde sit udtryk i den regionale plan. Den mangfoldige debat i denne bog afspejler disse nye og meget komplekse mål for regionalplanlægningen.

Bogens brudflader

De forskelligartede perspektiver i bogen kommer til udtryk i en række af debatter, hvoraf diskussionen om styring formentlig er den mest overgribende. Diskussionen handler både om, hvem som skal styre planens udarbejdelse, og hvordan den efterfølgende skal forvaltes.

I forhold til udarbejdelse af planen diskuteres det, hvorvidt en regionalplan skal bygge på en form for netværksdemokrati med en bred inddragelse, eller om de regionale spørgsmål er så overordnede og rammesættende, at de i højere grad skal udarbejdes af fagfolk og politikere inden for det repræsentative demokrati. De forfattere, som argumenterer for en bred inddragelse, lægger vægt på, at det kan give en stor følsomhed for regionens kulturelle diversitet og de stadigt skiftende ønsker og behov hos forskellige 'små kulturer'. Skarpt sat op er modargumentet, at denne mere følsomme og dialogbaserede planlægning bør finde sted på et mindre skalaniveau i de enkelte kommuner og bydele. Regionplanen er for disse forfattere snarere en overordnet ramme, som sikrer de langsigtede strategiske interesser i form af naturbeskyttelse, trafik og koordinering af nye arealudlæg. Inden for denne ramme kan andre former for mere dialogbaseret planlægning efterfølgende finde sted. Spørgsmålet er dog også, hvad der findes imellem disse to yderpunkter? Er der brug for en mere fleksibel plan, fordi det selv på regionalt niveau er svært at forudse behovet for omdannelse og nye arealer? Det var svært, da forstæderne blev udbygget i årtierne efter Anden Verdenskrig, men det er ikke blevet mindre komplekst nu, hvor regionplanlægning skal kunne rumme mange flere interesser end tidligere.

Diskussionen kan føres videre til spørgsmålet om regionplanens form og karakter. Her bygger debatten sig op om graden af abstraktion og åbenhed i planen. Det er en klassisk problemstilling i diskussionen af mere overordnede planer såsom regionalplaner: Bør planen være karakteriseret af åbne, retningsgivende statements, som over tid og efter lokale omstændigheder og kvaliteter kan konkretiseres og tilpasses på mange forskellige måder? Eller bør planen som nævnt ovenfor også rumme klare fysiske og geografiske udsagn om udviklingsretninger, byform og naturbeskyttelse, som det, der skaber fælles forståelse og grænser, hvor inden for den mere detaljerede og konkrete planlægning, forhandling og byudvikling kan finde sted?

Endelig kan diskussionen føres over til spørgsmålet om identificering med og deltagelse i et eventuelt regionalt fællesskab. Implicerer regional planlægning overhovedet en regional selvforståelse blandt borgerne og de forskellige aktører i regionen? Hvis den gør, i hvor høj grad bygger den så på et formelt borgerskab og deltagelse i eksempelvis et regionalt demokratisk niveau? I hvor høj grad er den regionale identificering koblet op på en ide om en fælles kultur manifesteret i vaner, traditioner og natur – en form for parallelt fællesskab til det nationale? Eller eksisterer det regionale primært i de situationer, hvor den enkelte borger og aktør agerer regionalt, fordi det er i deres interesse. Eksempelvis når de bor på den ene side af Øresund og arbejder på den anden. Bygger denne regionale ageren mere på komparative forskelle end på et fællesskab af enshed? Fokuseringen på den regionale selvopfattelse udløser således spørgsmålet om, hvordan denne regionale selvopfattelse eller regionale identitet forholder sig til konstateringen af, at regionen må opfattes som et felt præget af stor kulturel og social diversitet – og at denne diversitet både er et uomgængeligt faktum og en driver i regionens innovationsformåen og dermed dens evne til at tilpasse sig en mere og mere globaliseret kontekst.

Det store rum:
INTRO

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

Bogens artikler

Som allerede nævnt er det ikke målet med denne bog at give et samlet bud på, hvordan fremtidens regionalplan skal se ud. Ideen er i stedet at rejse en lang række spørgsmål, som forhåbentlig kan gøde en åben debat om fremtidens regionale planlægning. Dette betyder også, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte forfattere diskuterer den aktuelle regionale planlægning i Øresundsregionen. Nogle kommenterer og debatterer den primært danske regionalplanlægning, mens andre gør sig fri af den nutidige diskussion og helt åbent diskuterer, hvordan en regionalplanlægning kunne se ud, hvis den blev udformet ud fra deres tanker. Denne karakter af tankeeksperimenter kombineret med de mange fagligheder giver bogen en stor spændvidde. I det følgende gennemgås kort de 14 artikler, som indgår i bogen.

I 'Afsæt', som er den første del af bogen, betragtes regional planlægning ud fra dens relation til miljø, trafik, kultur og fysisk planlægning. Den første artikel, skrevet af Jens Kvorning, sætter fokus på regional planlægning i et historisk og internationalt perspektiv. Han konkluderer, at regionalplanlægningen har skiftet både emne og begrundelse. Hvor fokus før var storbyens lokale ekspansion ud i forstæderne, skal regional planlægning i dag tackle regionens globale relationer, og samtidig er fokus i dag i højere grad på omdannelse af eksisterende byområder end på inddragelse af nyt areal. Det kræver en ny type af regional planlægning. Svaret har siden 1990'erne været åben og fleksibel planlægning, der er blevet fremført som en mere demokratisk og inddragende planlægning end tidligere tiders masterplaner. Kvorning argumenterer dog for, at det i lige så høj grad er nyliberalismens planlægning, og han spørger åbent, om ikke "nyliberalismens tænkning [er] lige så outdated i forhold til de problemer, vi skal håndtere i dag, som den østrigske kejsers tanker om Ringsstrasse i Wien i 1860'erne."

Regionalplanlægningens former
s. 22

Orvar Löfgren sætter i den næste artikel fokus på opfattelsen og den hverdagslige brug af Øresundsregionen. Han introducerer de tre termer 'Tanksmedjan', 'Hinderbanan' og 'Glidbanan'. Tanksmedjan er den friktionsløse visionsverden, hvor de store regionale drømme bliver udtænkt. Det er her Øresundsbron bliver planlagt, og det er her konkurrencer som Öresundsvisioner 2040 gennemføres. Når ideer fra tanksmedjan gennemføres, rammer de hinderbanen, der rummer alle de bureaukratiske, politiske og kulturmæssige forskelle, som gør, at drømmene fra tanksmedjan pludselig kan fremstå naive og flyvske. Endelig indfinder en form for hverdag sig med glidbanan, hvor de mange markedsmæssige forskelle på begge sider af broen får personer og virksomheder til at bevæge sig frem og tilbage over broen og give regionen konkret liv. Læren af denne analyse af Øresundsregionens første 10 år er, at man i planlægningen af regionerne må være sig de forskelle aspekter af den regionale integration bevidst. Tankesmedjans energi og forandringskraft er vigtig, men samtidig bør man acceptere hinderbanans mange barrierer og ikke tro, at alle forskelle hverken kan eller skal fjernes, idet det i høj grad er forskellene, som driver udvekslingen på den glidbana, som i Löfgrens øjne i høj grad er den aktivitet, som skaber reel regional integration.

Regionauterna
s. 46

Det store rum:
INTRO

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

Peder Agger argumenterer i sin artikel for, at den regionale planlægning miljømæssigt står over for en række store udfordringer grundet fire overgribende kriser: finanskrisen, klimaforandringer, stigende energipriser og en stadigt ringere tilstand for naturen. Der er i Aggers øjne brug for en fysisk planlægning, der har sit afsæt regionalt eller statsligt, og som dermed kan hæve sig over de enkelte kommuners kortsigtede planlægning. Der er bl.a. behov for at beskytte naturens 'deep structures' og gentænke regionens form, så vi i fremtiden kan imødekomme flere af vores behov lokalt – bl.a. i forhold til fødevareforsyning, men også rekreation. Hvis ikke dette gøres med større kraft, end det i Aggers øjne i dag er tilfældet i Danmark, vil det økologiske grundlag for vores samfund forsvinde.

Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
s. 66

Otto Anker Nielsen diskuterer indgående de trafikale problematikker knyttet til regional planlægning. Trængsel, fremtidig oliemangel og klimaforandringer gør det i hans øjne nødvendigt at fokusere på en mere langsigtet regional trafikal planlægning, hvor vi flytter mere trafik over i kollektive transportformer. Dette kan bl.a. gøres gennem en tættere byform, som giver nærhed til skinnebårne trafik og ved at introducere trængselsafgifter på bilkørsel. Frem for alt er det nødvendigt med et overordnet regionalt perspektiv på trafikken i forhold til i dag, hvor trafikplanlægningen ofte har form af symptombehandling.

Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
s. 86

Peter Hartoft Nielsen afslutter første del af bogen med en gennemgang af den aktuelle regionale planlægning på den danske side af Øresund. Han argumenterer for, at den nye 'Fingerplan 2007' har introduceret en åben ramme for kommunernes planlægning, idet de bl.a. har mulighed for at flytte arealreservationer fra et sted til et andet, hvis flytningerne lever op til en række overordnede perspektiver. Derudover argumenterer han i et efterskrift, hvor han kigger tilbage på planens første år, for, at det er lykkedes at styre inddragelsen af nyt areal og at styrke byudviklingen omkring hovedstadsområdets stationer – to af de mest presserende emner for regionalplanlægningen. Samtidig efterspørger han dog en mere kontinuerlig både politisk og faglig debat om prioriteringerne i byplanlægningen og transportpolitikken i hovedstadsområdet.

Fingerplan 2007 – holder den?
s. 108

I anden del af bogen, som hedder 'Debat', indleder Christian Borch med artiklen 'Øresundsparlamentet', hvor han argumenterer for, at hvis Øresundsregionen skal blive til en reel region, må det nuværende fokus på ren fysisk planlægning suppleres med sociale og politiske aspekter. Hans konkrete forslag til dette er et Øresundsparlament, som er bygget op omkring det, han

Øresundsparlamentet. En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
s. 138

af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

med inspiration fra Bruno Latour kalder 'matters of concern'. Matters of concern er de samfundsmæssige problematikker, som forener os alle på tværs af politisk observans. Via fem satellitter, der rejser rundt i regionen, inddrages borgere og aktører, og Øresundsparlamentet udstyres med den viden, der er nødvendig for, parlamentet kan træffe regionale beslutninger – beslutninger som Borch argumenterer for, på sigt skal stå over nationale beslutninger.

Den næste artikel af Mads Farsø og Steven Tomlinson peger på en række måder i den modsatte retning. De argumenterer for, at planlæggernes mest konkrete redskab i forhold til planlægning i en regional skala er infrastruktur, og at det er fra denne type af fysisk planlægning, at de andre aspekter ved regionalplanlægningen skal ses. Det er ifølge forfatterne placering af infrastruktur, som giver det offentlige mulighed for at skabe potentialer, der senere eller sideløbende kan høstes socialt og økonomisk.

Mads Farsø følger i den efterfølgende artikel op med at slå fast, at reel byplanlægning i dag er regional planlægning. Han spørger polemisk, om ikke byplanlæggerne er blevet bange for den regionale skala, for deres egen faglige skygge og overfører bydelsplanlægningens dialogformer til problematikker, som bør løses af fagfolk inden for det det repræsentative parlamentariske system med sine tilknyttede faglige fora.

I tråd med Christians Borchs artikel lægger Gisle Løkken og Magdalena Haggärde op til en åben og inkluderende planlægning, der ikke låser sig fast i formelle rammer, men i stedet formår at indoptage forandringer og tilpasse planerne, så de svarer på de problematikker og muligheder, som findes aktuelt. De ønsker, at det er de mange små kulturer i regionen, der som en mosaik af små brikker kommer til orde gennem den regionale plan, og at planen på konstruktiv vis skal kunne rumme modsætninger og konflikter. På den måde mener de, at der kan skabes et ægte engagement om en plan, som samtidig også kan løse de presserende problemer, som vi står overfor lokalt og globalt.

Dominic Balmforth argumenterer i sin artikel for, at vi i diskussionen af Øresundsregionen må udvide vores perspektiv til at omfatte hele Sjælland, Lolland, Falster og Sydsverige. Det er den virkelige region, hvor vi, i stedet for et overdrevent fokus på det bymæssige omkring Øresund, skal fokusere på at skabe en bæredygtig udvikling baseret på de enkelte byers forskelle. Det unikke ved Øresundsregionen skal ikke være ét samlende karaktertræk, men de mange forskelle, der danner baggrund for en bæredygtig udvikling.

I den tredje del af bogen, 'Forslag', indleder Sinus Lynge med artiklen 'Øresund Loops', hvor han viser, hvordan han mener, at regionen kan samles om loopet som et fælles brand, der eksternt såvel som internt kan markere regionen. Loopet fødes ud af en ide om at samle regionen omkring Øresund, og Sinus argumenterer for, at loopet vil kunne rumme en kompleksitet, der giver regionens borgere mulighed for at indlæse mange forskellige dagsordner og hverdagsliv.

Caroline Beck og Jacob Kamp præsenterer i artiklen 'Følsom planlægning' otte dogmer for Øresundsregionens planlægning. De argumenterer for, at dogmerne kan danne grundlag for en mere følsom og eftertænksom planlægning, der agerer på alle niveauer, på tværs af sektorer og fremmer dynamiske processer, samtidig med at enkle, fælles og langsigtede mål fastholdes. De ønsker at sætte andre parametre i spil end arealudlæg og infrastruktur og mener, at de otte dogmer, hvor fire har fokus på 'Rum & rammer' og fire har fokus på 'Mennesker', giver et bud på en mere holistisk tilgang til planlægningen, der kommer ud over de snærende rammer, som traditionel fysisk planlægning giver.

Mads Farsø og Steven Tomlinson giver i artiklen 'Krydsfeltet Øresund' et bud på, hvordan deres perspektiv fra 'Planlægning er infrastruktur' kan omsættes til Øresundsregionen. De fokuserer på tognettet og argumenterer for, at der er et stort potentiale i en bedre sammenbinding af tognettet på begge sider af Øresund og i at åbne stationer, der kan give nyt lokalt potentiale. Målet er at binde området omkring Øresund sammen i en netværksby.

I den afsluttende artikel giver Mads Farsø et bud på, hvordan landskabet kan definere det regionale i en globaliseret verden. Han tager udgangspunkt i to landskabelige træk: sundet og skovrejsning. Sundet er det landskabstræk, der allerede eksisterer, og som definerer regionens centrum. Skovrejsningen er et nyt landskabstræk, som introduceres. Ideen er at plante skov rundt om alle eksisterende byområder for at skabe en positiv, rekreativ grænse, der samtidig begrænser byspredningen. Ideen er, at disse to landskabstræk skal kunne sammenknytte regionen, samtidig med at de giver rum for udvikling af lokale kvaliteter.

Sidste del af bogen er ni kommentarer fra forfatterne og udefrakommende debattører, som enten forholder sig eksplicit til en eller flere af de ovenstående artikler, debatbogen som helhed eller regional planlægning i almindelighed.

Bogen er ikke tænkt til at blive læst i ét stræk. Forhåbentlig kan de mange illustrationer, citater og krydsforbindelser lægge op til en læsning, der er båret mere af nysgerrighed og inspiration.

God læselyst!

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier
s. 158

Sandslots-virksomhed. Om nødvendigheden af det regionale
s. 180

Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler
s. 196

Øresundsregion 2040. Den ressource-stærke region
s. 222

Øresund Loops. Regionen som ide
s. 244

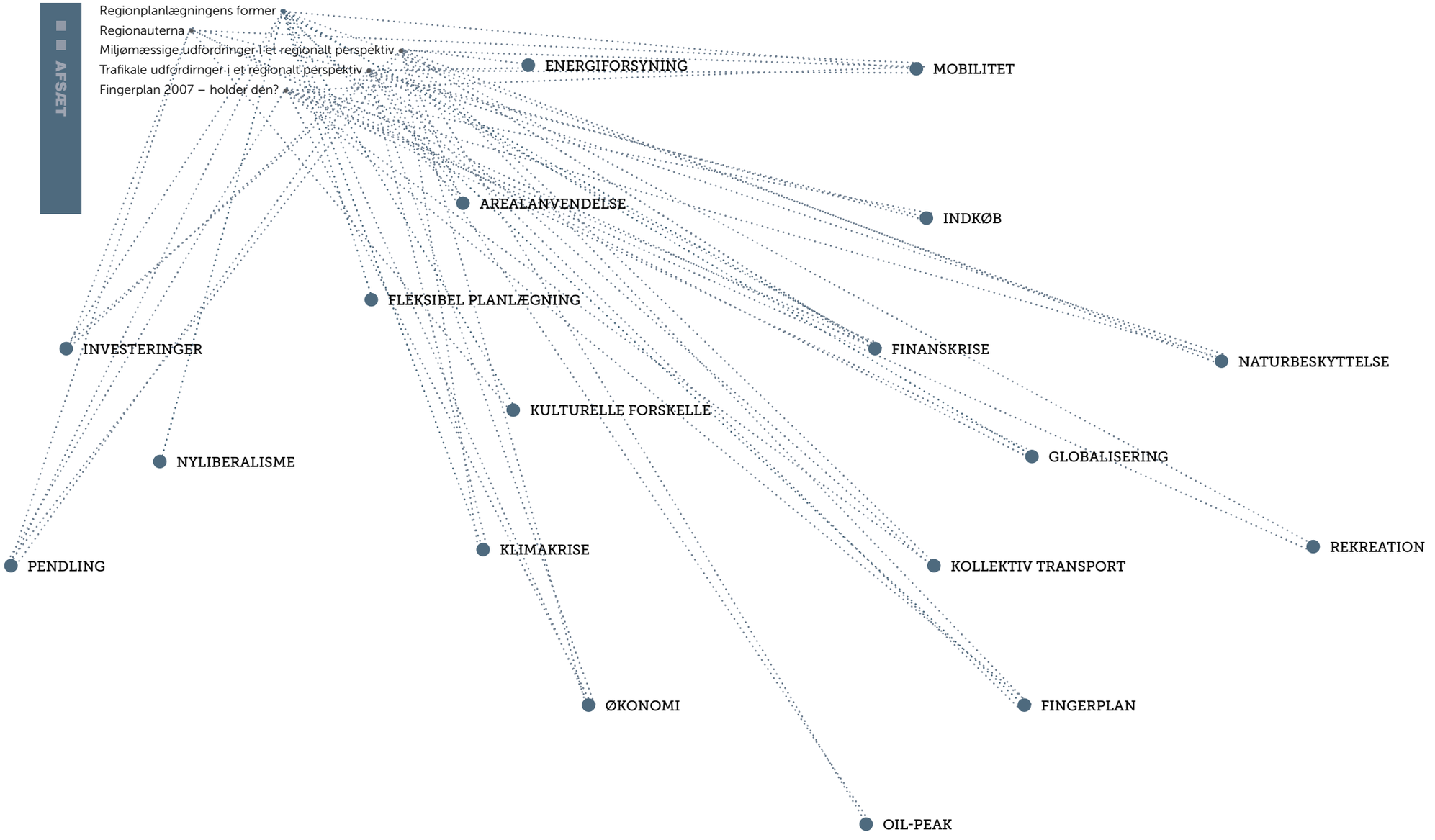
af: **Karen Skou, Jens Kvorning og Søren Møller Christensen**

Følsom planlægning. Øresundsdogmer
s. 256

Krydsfeltet Øresund
s. 266

Landskabs-potentialer. Skovrejsning som regional udviklingsstrategi
s. 278

AFSÆT


AFSÆT
Regionplanlægningens former
Regionauterna
Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
Trafikale udfordirnger i et regionalt perspektiv
Fingerplan 2007 – holder den?
ENERGIFORSYNING
MOBILITET
AREALANVENDELSE
INDKØB
FLEKSIBEL PLANLÆGNING
INVESTERINGER
FINANSKRISE
NATURBESKYTTELSE
KULTURELLE FORSKELLE
NYLIBERALISME
GLOBALISERING
REKREATION
KLIMAKRISE
PENDLING
KOLLEKTIV TRANSPORT
ØKONOMI
FINGERPLAN
OIL-PEAK

REGIONALPLANLÆGNINGENS FORMER

af: **Jens Kvorning**

REGIONPLANLÆGNINGEN blev en del af planlægningspraksissen i de fleste vesteuropæiske lande i årene efter Anden Verdenskrig. Men denne praksis hentede både ideer og metoder fra den moderne planlægnings tidlige faser og fra mellemkrigstiden. Sigtet med denne artikel er at undersøge, hvilke forståelser og tankemodeller om region, regionalisering og planlægning regionplanlægningen hviler på, for at kunne diskutere i hvilken udstrækning denne tænkning passer til de vilkår og problemstillinger, som regionplanlægningen aktuelt står overfor.

Region og regionalplanlægning

Man kan anlægge meget forskellige definitioner på region og regionplanlægning. For mig at se er det, i forhold til denne artikels sigte, mest frugtbart at arbejde med et begreb, som ændrer sig over tid, således at man ikke knytter begrebet til en entydig definition af region eller en bestemt planlægningsform, men undersøger intentioner og forsøg på at regulere et større geografisk område. Det kan være et storbyområde eller et større område bestående af flere bydannelser og åbne landskaber.

Med denne definition skiller regionplanlægning sig primært ud fra byplanlægning i kraft af skala – men forventeligt også med hensyn til intention, metodik og tankemodeller.

Den moderne og den senmoderne byplanlægning

Den moderne byplanlægning defineres normalt som den planlægning, der opstod i forsøget på at forstå og regulere industrialismens både dynamiske og destruktive byudvikling. Den har sin spæde start med 1850'ernes store planer – Regent Street i London, der udvikler en strategisk forståelse af marked-et, Cerdas Barcelonaplan, som interesserer sig for at regulere ekspansionen, Hausmanns kirurgi i Paris, der fokuserer på omdannelse og modernisering, Ringstrasse i Wien, som udvikler planen som redskab for en form for social kontrakt.

I slutningen af 1800-tallet viser der sig en begyndende professionalisering, udtrykt gennem de store håndbøger, som fx Stübbens Städtebau fra 1870, som dokumenterer en veletableret byplanpraksis i mange større europæiske byer. Denne professionalisering og internationalisering viser sig også i den omfattende organisering af Garden city-societies, som følger Ebenezer Howards århundredeskiftemanifest om Havebyen. Byplanlægningen bliver for alvor professionaliseret i de største europæiske byer i mellemkrigsperioden - knyttet til modernismens tænkning. Efter Anden Verdenskrig bliver byplanlægningen i de fleste europæiske lande lovfæstet og institutionaliseret som en del af en udvidet statslig styringspraksis, der sigter mod at udvikle det moderne velfærdssamfund og velfærdsbyen. Det er også efter Anden Verdenskrig, at begrebet regionplan dukker op som et lovfæstet begreb i mange

vesteuropæiske lande. Overgangen i 1980'erne til en postindustriel eller senmoderne samfundsform konfronterer planlægningsinstitutionen med nye ideologiske og planlægningskritiske opfattelser, men også med nye fysiske og sociale udfordringer. Restrukturering og globalisering stiller planlægningen overfor en række nye strukturelle og rumlige problemstillinger, som den traditionelle planlægningstænkning og planlægningsinstitutionerne har svært ved at håndtere, hvorfor der i 1980'erne og 90'erne åbner sig et rum for kritik, undsigelse og nyorientering af planlægningen.

I dette hundredeårige forløb er byerne blevet større, men især er deres udstrækning ekspanderet voldsomt og mange steder begyndt at antage form af regionale netværksbyer. Samtidig har aktørbilledet og de politiske strukturer og demokratiske former ændret sig og også ad den vej skabt nye krav til planlægningen.

Når dette lange forløb præsenteres her – som optakt til at diskutere de aktuelle krav til den regionale planlægning - er det ud fra den opfattelse, at mange af de synspunkter og påstande, der blev formuleret i byplanlægningens konsolideringsperiode i første halvdel af 1900-tallet, og de praksisformer, som er bygget på dette grundlag, har haft stor indflydelse på den institutionaliserede regionplanlægning i anden halvdel af 1900-tallet. Og at det videre er denne institutionaliserede og traditionsbundne regionplanlægning, vi aktuelt er i gang med at diskutere, om vi fortsat kan anvende - om den kan udvikles og ændres, eller om den må forkastes til fordel for helt andre former.

Påstanden er altså, at vi opererer med en akkumuleret viden, som vi må prøve at udrede relevansen af – og denne kritiske eksamination bør både rettes mod tankegodset fra den tidlige moderne planlægning og modernismens planlægningstænkning og mod den tænkning, der vandt indpas i 1980'erne og 90'erne.

Der kan på baggrund af dette oversigtsbillede skelnes mellem fem hovedfaser, som hver indeholder forskellige tilgange:

1. Vækstplanlægning for de store byer fra 1850 til første verdenskrig.
2. Regional surveys fra 1900 til 1940.
3. Modernismens regionplantænkning fra 1920'erne til 60'erne.
4. Den lovfæstede regionplanlægning fra 1970'erne til omkring århundredeskiftet.
5. De indikative regionplaner fra omkring 2000.

Byvækstplaner for storbyregioner
Aflæsningen af industrialiseringens konsekvenser for de store byer lancerede to centrale temaer for den moderne byplanlægning: Den skulle for det første

Det store rum:
AFSÆT

Regional-
planlægningens
former

af: **Jens Kvorning**

Figur 1
Ebenezer Howards Garden City manifest introducerede både en regional bymodel i form af et netværk af byer, og det introducerede en planlægningsmetodik og etik symboliseret ved nøglen, som er i stand til at ændre samfundet – det kræver viden om både, fysiske, sociale, kulturelle og økonomiske forhold.

udvikle byformer, som kunne imødegå den forarmning og de sundhedsproblemer, som den ukontrollerede og tætte byvækst producerede. For det andet skulle den anvise former og strukturerer, som gav mulighed for at håndtere konstante udvidelser, uden at byens eller byregionens funktionsevne af den grund blev svækket. Spørgsmålet om sundhed og byvækst blev tidligt også suppleret med spørgsmålet om, hvorledes man kunne modernisere de eksisterende byer både med hensyn til fysisk struktur, indhold og administrative systemer.

De store byudviklings- og byomdannelsesplaner for London, Paris, Wien og Barcelona introducerede de bærende temaer og metoder for storskalaplanlægningen, men det var især den engelske havebybevægelse og mellemkrigstidens byudviklingsplaner, som udviklede den tænkning og de planlægningsmodeller og –former, som stadig er nærværende i regionplanlægningen.

Umiddelbart fremstår havebytænkningen med sin advokering for den åbne by som modpol til de tidlige storbyplaner. Men det er de samme temaer – sundhed og vækst – som fører Ebenezer Howard til at argumentere for den åbne og overskuelige by som svaret på sundhedsproblematikken og et system af sammenkædede byer som svar på vækstproblematikken.

Howards bydiagrammer opnår meget stor indflydelse og fortolkes og udvikles mange forskellige steder i Europa. I England viser Raymond Unwin, i sin lærebog i byplanlægning fra 1907, et diagram for Londons udvikling, hvor storbyens videre vækst skal klares ved at bygge selvstændige satellitbyer uden for det sammenhængende byområde, men forbundet med dette område gennem en effektiv infrastruktur.

Det var i høj grad denne model, som levede videre og efter Anden Verdenskrig blev til den første regionale plan for London med fastlæggelsen af et Green-Belt omkring den eksisterende by og opbygningen af en række New-Towns uden for dette bælte.

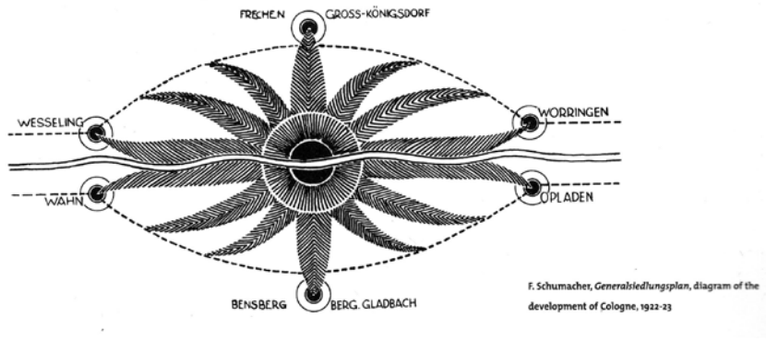
Samtidig med at havebytænkningen danner skole og breder sig fra England, bliver storbyens vækstproblematik under overskriften Grossstadt-studie en form for forskningstematik for ambitiøse arkitekter og byplanlæggere i den tysktalende verden.

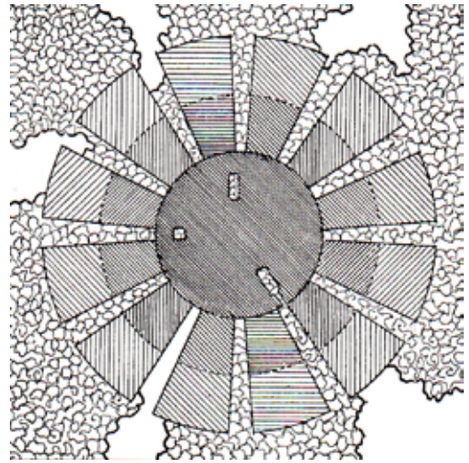
Der gennemføres eksempelvis omkring Første Verdenskrig en række studier af, hvorledes Berlin kan vokse. I en konkurrence om udviklingsmodeller for Storberlin fra 1910 fremkommer der mange forslag, som angiver en finger- eller stjernestruktur. Disse studier af Berlin, som også har paralleller i Schumachers studier af udviklingsmodeller for Hamburg og Køln, indgår i en internationalisering af byplanlægningen, som sker gennem afholdelse af store

Det store rum:
AFSÆT

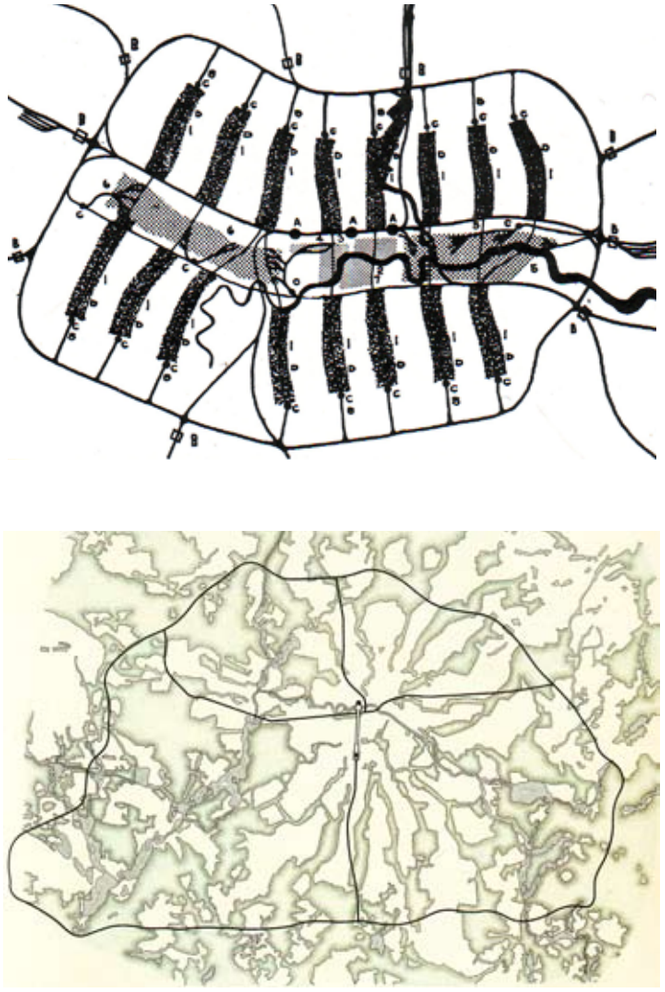
Regional-
planlægningens
former

af: **Jens Kvorning**





Figur 2
Storbyregionens vækst. Diagrammer for Køln og Berlin (nederst), som anviser en fingerstruktur, der lader det åbne land trænge ind til byens midte.



Figur 3
Ekspansionsmodeller for storbyer. Fingerbyprincippet blev overtaget af modernisterne, her Mars-gruppens plan for Londons udvikling fra 1942 og Speers plan for Berlin fra 1941.

Det store rum:
AFSÆT

Regional-
planlægningens
former

af: **Jens Kvorning**

byplanudstillinger og konferencer, hvor alle de større byer deltager. Internationaliseringen viser sig også i form af 'Garden City Associations', som stiftes i næsten alle Europas store byer. Det er i disse foreninger, at diskussionen af regionale udviklingsmodeller debatteres og udvikles.

Mange af Grossstadt-studierne arbejder med den potentielle konflikt mellem den overskuelige enhed og det regionale bysystem. Saarinens forsøger i sine planer for udvikling af Helsinki at håndtere denne problematik ved at beskrive byen som opdelt i en række celler, som på samme tid er adskilt og sammenbundet til en storbyregion af trafikstrukturer og parkforløb. Hermed dannes endnu et meget indflydelsesrigt diagram, som forbundet med det amerikanske neighbourhood-unit-begreb har været en central del af tænkningen i mange regionplanforslag.

Modernismens ledende figurer og faglige grupperinger kaster sig i 1920'erne og 30'erne også over den store bys problematik og gør den til en vigtig del af den faglige diskurs. Sundheds- og vækstproblematikken står stadig som afgørende temaer, der suppleres med bestræbelsen på at forene by og landskab. Corbusiers byprojekter udvikler sig gradvist mod de lineære byer. Det samme gælder Hilberseimers teoretiske forslag. Og i de store tyske byer, især Berlin og Frankfurt, udvikles der regionale planer baseret på enten fingerbyen eller satellitby-modellen.

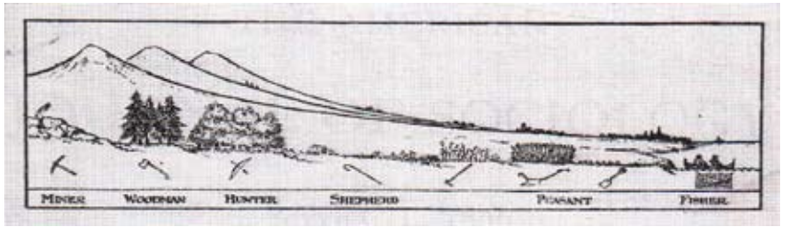
Interessen for storbyregionen og de mange planforslag viser deres indflydelse, da genopbygningsdiskussionen går i gang efter Anden Verdenskrig. Det var nu en selvfølge at tale om en regional plan. London får sit Green Belt og sine New Towns i overensstemmelse med Howards og Unwins ideer.

Københavnsregionens Fingerplan må ses som en del af den samme professionelle udviklingshistorie og lærerproces. Formelt kan man se den som beslægtet med planerne for Berlin og Hamburg, men forfatterne til planen refererer til Howard, Unwin og Abercrombie. Det må både ses som udtryk for, at England var heltenationen efter Anden Verdenskrig, mens man dårligt kunne vedkende sig eventuelle inspirationer fra Tyskland. Dertil kommer, at havebytænkningen og den måde den var udviklet i de mange Garden City Associations havde udviklet en bredt, humanistisk funderet tænkning om byens og regionens mange sociale aspekter. Og denne tænkning stod meget stærkt efter krigen.

Regional surveys – regionen som forståelsesramme
Inden for geografien har regionen fra midten af 1800 tallet været dyrket som den overordnede forståelsesramme, der gjorde det muligt at beskrive en række andre bymæssige fænomener.

Patric Geddes advokerede i de første årtier af 1900-tallet kraftigt for nødvendigheden af, at regionen måtte være den forståelsesramme, som byen skulle betragtes inden for. Den regionale analyse ville skabe forståelse for vilkårene for byens udvikling, og det var gennem den omhyggelige analyse af regionen og dens historie og blotlægningen af dialektikken mellem natur og kultur, at man kunne formulere kvalificerede mål for byens udvikling. Det var også Geddes, der introducerede begrebet Conurbation, som peger i retning af den regionale by. Geddes fremstillede også diagrammer, hvor han, parallelt med de tyske planer, anviser, at planlægningen må bryde med storbyens tendens til ringformet vækst og i stedet forsøge at sikre, at grønne korridorer af landbrugsland når så langt ind mod centrum som muligt. Med afsæt i sin oprindelige uddannelse som biolog introducerede Geddes ecology-begrebet som en vigtig tilgang til arbejdet med regionen. Pointen er, at ecology-begrebet insisterer på at betragte fænomener i deres indbyrdes relation gennem den måde, de påvirker hinanden. Geddes økologibegreb omfatter både de naturgivne og de byggede fysiske elementer og strukturer, og det skulle også omfatte de kulturelle og sociale strukturer og den måde, disse strukturer interagerede på. Det var denne forståelse, der er forsøgt beskrevet i det berømte Valley-section diagram fra 1905. På det mere praktiske og metodiske plan argumenterede han i sine artikler, og i bogen Cities in Evolution fra 1915, kraftigt for det han kaldte City Survey, som i bogen omhyggeligt udspecificeres på et stort antal enkeltkategorier. The survey skulle ske i en regional ramme, og den skulle have tidsdimensionen med, fordi tiden og historien både indeholdt det dynamiske perspektiv og traditionen og de kulturelle former.

Geddes taler om "The appropriate architectural style" og "the characteristic type of family", som noget der kan afdækkes gennem den regionale survey. Han udspænder dermed diskussionsfeltet mellem regionalisme, som begrebet er blevet brugt inden for kultur- og arkitekturteorien i det ene tyngdepunkt, bæredygtigheds-diskussionen i det andet og den etablerede og institutionaliserede regionplanpraksis i det tredje tyngdepunkt.



Figur 4
Valley Section 1910. Sammenhængen mellem landskab og bosætning og landskab og samfund. Geddes hævder med sit diagram, at der er en bestemt sammenhæng mellem forskellige produktionsmåder og forskellige udnyttelser af landskabet.

Der er hos Geddes en lidt naiv tro på, at den grundige analyse automatisk vil skabe opbakning og tilslutning til de nødvendige handlinger – at analysen så at sige producerer planen. Der er også hos Geddes en tro på, at regionen ikke kan udvikles ud over et naturligt økologisk og socialt grundlag, og at det netop er dette grundlag eller denne tærskel, som analysen skal afdække. Her bliver Geddes meget aktuel – men også kontroversiel af samme årsager, som han var i samtiden.

Selvom Geddes var kontroversiel og mødte kritik – især for sine betragtninger om en bestemt udviklingstærskel for en region – havde han stor indflydelse i den angelsaksiske verden. Han spillede især en vigtig rolle i USA, hvor han havde nær kontakt til bl.a. Louis Mumford og den amerikanske regionale bevægelse. Mumford indtog både i mellemkrigstiden og i efterkrigstiden en meget betydelig rolle i bydebatten og den bredere kulturdebat. Han skabte en medrivende sammentænkning af ideerne fra The Garden City Movement og Geddes regionale tanker. Mumford og den amerikanske regionale bevægelse udviklede en stærk tro på decentralisering som vejen frem. Decentraliseringstænkningen var både relateret til havebystænkningen og underbygget af troen på, at moderne teknologier som telefonen og automobilen ville overflødiggøre de store byer. Samtidig var interessen for at gøre noget for svage regioner en anden begrundelse for at tænke decentralisering. Der opstod under 1930'ernes depression i USA grobund for at forsøge, med regionen som ramme, at udtænke strategier og politikker, der kunne afhjælpe fattigdom og bringe lokale økonomier på fode igen. I denne kontekst blev regional planlægning ikke et spørgsmål om at regulere store byers vækst og styre byformen, men et spørgsmål om at støtte tilbagestående regioner, forsøge at finde de potentialer de måtte have for nye økonomiske aktiviteter og samtidig tage afsæt i lokale traditioner og kulturer. Med denne tilgang kom den regionale bevægelse i modsætning til fx New Yorks magtfulde chefplanlægger Robert Moses, men også til andre kredse i USA, som anså decentraliseringstænkningen som velmenende, men naiv. Hertil kom, at personkredsen omkring Mumford blev anset for at advokere for en socialistisk ideologi, hvilket også på det tidspunkt var en voldsom udfordring i USA.

Selvom denne tænkning ikke førte til praktiske initiativer, fik den via Mumford en betydelig indflydelse i akademiske kredse. Efter Anden Verdenskrig indtog Mumford, i kraft af sine mange bøger og i kraft af at være en stemme fra vindernationen USA, en meget central rolle også i den europæiske debat om genopbygning og etablering af velfærdssamfund, velfærdsbyer og -regioner.

Geddes advokering for "the regional survey" førte til, at der i England i mellemkrigstiden blev udført mange af disse regionale analyser – mange af dem udført at Abercrombie med inspiration fra Geddes og i anden række med inspiration fra havebybevægelsen. En del af disse engelske analyser er affødt af særlige problemer knyttet til minedrift eller andre specifikke vilkår i en given region. Med det samme udgangspunkt i stål-, kul- og tekstilregioner blev der både i Holland og Tyskland i mellemkrigstiden og umiddelbaret efter Anden Verdenskrig udført tilsvarende regionale analyser.

Disse surveys fra mellemkrigstiden forblev analytiske forståelsesrammer til brug for politikformulering og planlægning for mindre områder. Men de kom i høj grad til at stå som inspiration for den regionplanlægning, der voksede frem efter Anden Verdenskrig, og de blev genstand for dannelse af særlige organiseringer, som kæmpede for naturfredning eller fritidsmuligheder. Og de ændrede fokus i den regionale tænkning fra at have med de store byregioner at gøre til i høj grad også at handle om svage regioner.

Efterkrigstidens regionalplanlægning

Efter Anden Verdenskrig var der i næsten alle lande og i alle politiske grupperinger en mere eller mindre entusiastisk opfattelse af, at genopbygning og samfundsmæssig modernisering og udvikling krævede offentlig styring og dermed en omfattende planlægning i alle skalaer. Denne opfattelse blev også støttet af de betingelser, der var knyttet til Marshallhjælpen. Dermed var regional planlægning introduceret som både en legitim og nødvendig del af en moderne offentlige styringsaktivitet.

De regionplaner, som fremkom tidligt efter Anden Verdenskrig, var, lige som den københavnske Fingerplan, ofte rettet mod at regulere udviklingen i de store byregioner. Den typiske problemstilling her var, at der skulle reageres på krigens ødelæggelser, og at der herudover blev kalkuleret med en stor byspredning pga. manglende byggeri under krigen, og fordi det blev anset for nødvendigt at gennemføre en udtynding i de tætte centrale bydele og fordi havebytænkningen sammen med modernismen havde etableret en stærk tro på den lave og åbne by som den rigtige model.

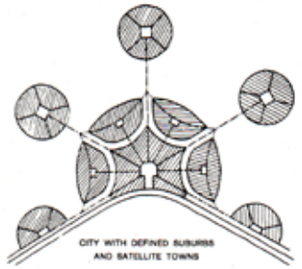
Abercrombie udarbejdede under krigen genopbygningsplanen for London, som standsede den videre udbygning af det sammenhængende byområde og kanaliserede den videre byvækst til en række New Towns og Expanded Towns. Denne plan fik meget stor indflydelse – både fordi den fremkom tidligt, fordi den kom fra en af de sejrende magter, og fordi den byggede videre på en række af de tanker, der var indarbejdet i planlægningsverdenen tilbage fra havebymanifestet.

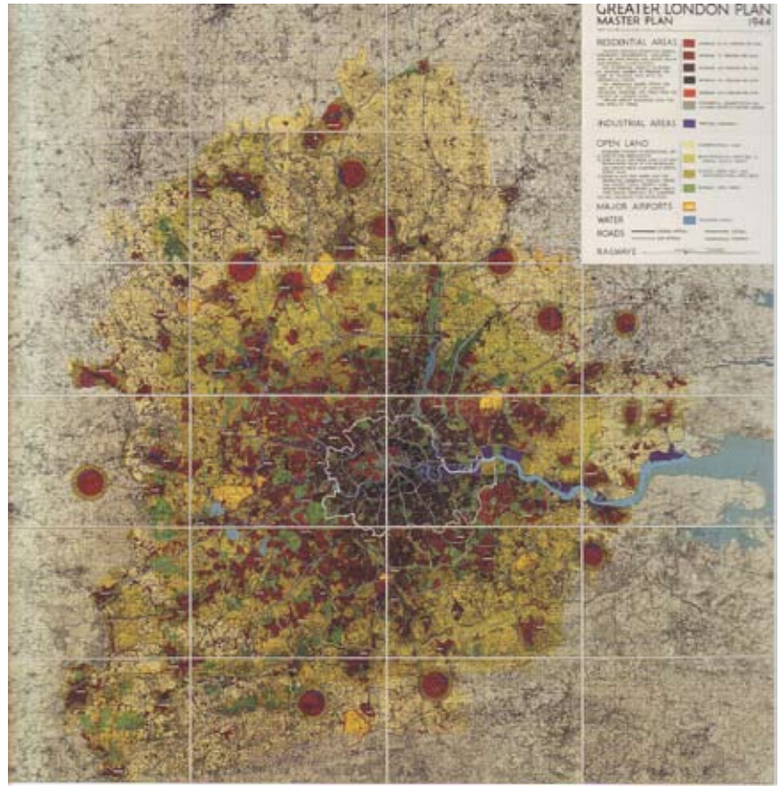
Regionplanlægningen blev gradvist gjort effektiv gennem både lovgivning og

Det store rum:
AFSÆT

Regional-
planlægningens
former

af: **Jens Kvorning**





Figur 5
London 1944. The Green Belt og satellitbyerne var allerede foreslået af Raymond Unwin i 1908 med afsæt i Howards Garden City manifest.

Figur 6
Efter Anden Verdenskrig: A New Beginning - planlæggeren hvisker tavlen ren. Planlægningen blev set som forudsætningen for at kunne skabe velfærdsbyen.

nye administrative enheder, som blev gearet til at varetage denne opgave. I det engelske system bestod dette implementerede apparat både af enheder, der kunne operere i den regionale skala, og af New Town Development Corporations, som blev udstyret med meget store beføjelser til at opkøbe jord og planlægge og udvikle de nye byer.

Temaerne var stadig de kendte fra mellemkrigstiden: sundhed, infrastruktur og de byformationer, som kunne sikre funktionsdueligheden for en ofte polycentrisk byregion. Men i forhold til mellemkrigstidens planer var disse planer typisk tilsat velfærdstænkningens fokusering på åbne forstadsbebyggelser og organiseret ud fra neighbourhood-units-ideologien, som i væsentlig grad var importeret fra USA.

1970–regionplanerne
Mange af Vesteuropas lande fik ligesom Danmark ny planlægningslovgivning i 1970'erne, som indeholdt regionplanen som en lovbunden planform, der

var integreret i et niveaudelt plansystem. Disse nye plansystemer reflekterede de erfaringer, man havde i de større byregioner: voldsom byspredning, kraftigt tiltagende privat bilejerskab og de deraf følgende problemer med at styre byvæksten og få de tætte byområder til at fungere. Men planlovgivningen og planerne fra 1970'erne forsøgte, samtidig med at de spejlede disse storbyproblemer, at tage hånd om de svage regioner og benytte regionplanlægningen som den ramme, der kunne og skulle skabe balance mellem regionerne, gennem at samle og koordinere en lang række samfundsmæssige politikker med konsekvens for den geografiske fordeling og det byggede miljø. Som noget nyt var der i mange landes planlovssystemer indbygget krav om borgerinddragelse og diverse høringsprocedurer, der pegede på en ny forståelse af planlægningen som en del af en bredere demokratisk proces.

Planreformerne fremkom i de fleste lande næsten samtidig med, at det, der blev kaldt oliekrisen, satte sig igennem og reducerede byvæksten kraftigt. Men de fremkom også på det tidspunkt, hvor overgangen fra den lange industrielle epoke til en postindustriel epoke begyndte at præsentere en række nye urbane og samfundsmæssige dagsordener. Planreformerne var imidlertid i deres afsæt baseret på byækst og industriel logik og var ikke orienteret mod disse nye dagsordener.

Både i kraft af disse grundlæggede samfundsmæssige transitionsprocesser og oliekrisen og fordi disse nye regionplaner forsøgte at kombinere de to traditionelt konkurrerende indgange til regionplanlægning – henholdsvis regulering af den store bys vækstformer og ophjælpning af den svage region – fremkaldte de nye regionalplaner med deres høringsprocedurer ofte en polariseret diskussion, hvor kravet om decentralisering kom til at spille en væsentlig rolle ved tilblivelsen af den første generation af regionplaner.

I de store byregioner kom regionplanerne mange steder til at rumme en kombination af satellitbyer og bybånd og præsenterede også en stor opmærksomhed på det polycentriske bymønsters problematikker og potentialer. Både den parisiske regionplan fra omkring 1970, den københavnske 1974-plan og eksempelvis Milanos udviklingsplan har denne kombination af nye infrastrukturer og bybånd, der hver for sig består af et antal selvstændige nye bydannelser. Denne parallelitet understreger igen, at planlægning er meget internationaliseret. Så længe vi interesserer os for byplantænkningen generelt, er der få ideer vedr. bysystem, byform og planlægningsform, som kan siges at være specifikke for et enkelt land eller en enkelt region.

Netop den tætte integrering af regionplanlægningen i en bredere samfundsmæssig styringspraksis havde i de fleste lande den konsekvens, at den principielle debat om by- og vækstform, som havde præget den tidligere regionplandiskussion i Europa, mere eller mindre svandt bort og blev erstattet af en

debat om styringsformer, administrative apparater og praksisformer – men også af diskussionen af det nye tema: levevilkår.

Planerne som fulgte 1970'er-reformerne rummede i næsten alle lande meget udbyggede registreringer af en lang række forudsætninger både omkring det byggede og det naturlige miljø, og de betegnede på den måde en klar udvikling af synet på, hvad en regionplan skulle tage afsæt i og forsøge at regulere – til en vis grad på linje med Patric Geddes ecology-tænkning om regionen.

Men regionplanerne fra 70'erne og 80'erne var også et brud med traditionen fra Geddes' regionale analyser i den forstand, at Geddes-traditionen var interesseret i at skabe forståelsesrummet for at diskutere region – ikke at opstille bindende mål og præcise arealanvendelser. Dermed bliver den stadigt standende diskussion om, hvilken karakter regionplanens styringsbestemmelser skal have, for alvor sat på dagsordenen.

Globalisering og regionplanlægning

I takt med at restrukturerings- og globaliseringsprocesserne er slået tydeligere igennem, er regionerne blevet bragt i centrum som vigtige økonomiske enheder, men samtidig er tidligere velstående regioner også blevet bragt under pres af nye konkurrenceformer og lokaliseringsmønstre knyttet til den globaliserede økonomi.

Man oplevede først i næsten alle vesteuropæiske lande en svækkelse af regionplanlægningen – og troen på planlægning i dette hele taget - i forhold til den rolle som en koordinerede statslig styringspraksis, den var tiltænkt med 1970-reformerne. Thatchers generelle opgør med planlægningen – udtrykt i statements af typen: "we must take away the burden of planning" – bredte sig med den generelle orientering mod en ny-liberalisme til de fleste europæiske lande med den konsekvens, at regionplanlægningen enten blev svækket mht. til styringsbeføjelser, eller helt blev fjernet. En del steder førte det til, at den 'styrende' regionplanlægning blev afløst af noget, der meget ligner de regionale udviklingsplaner, vi i Danmark fik med den seneste kommunal- og planlovsreform.

Samtidig foregik der imidlertid en anden udvikling i synet på det regionale, som trak regionen og i en vis udstrækning også regionplanlægningen frem på diskussionsscenen. EU begyndte i stigende omfang at beskæftige sig med de rumlige og regionale konsekvenser af diverse politikker. Dels introducerede man de regionale støtteordninger, som satte fokus på de svage regioner, men som også krævede, at de regeringer, der ønskede at modtage støtte fra disse ordninger, skulle dokumentere via en eller anden form for planlægning, hvad behovet var, og hvad konsekvensen af støtte ville være. Der blev i EU-regi i forlængelse af orienteringen mod de geografiske og rumlige konsekvenser af støttepolitikkerne også introduceret det såkaldte ESDP-dokument, som pe-

Det store rum:
AFSÆT

Regional-
planlægningens
former

af: **Jens Kvorning**

Figur 7
Den danske landsplanredegørelse 1992 og den tredje hollandske nationale plan fra 1988 spejler med deres inddragelse af storbyer i nabolande den nye opmærksomhed på globalisering og bykonkurrence.

gede på nødvendigheden af en samlet diskussion af, hvorledes Europa skulle udvikles, og hvordan arbejdsdelingen mellem politikker på nationalt og EU-niveau kunne være. ESPD-dokumentet peger på nødvendigheden af en eller anden form for sammenfattende planlægning i regional skala, og denne påpegning er blevet fulgt op med særlige puljer, som skulle støtte samarbejder på tværs af nationale grænser. Denne støttemulighed resulterede i, at der på ret kort tid gennem 1990'erne blev etableret en række transnationale samarbejder og udarbejdet planer for, hvorledes disse transnationale regioner kunne udvikle sig.

Der optrådte altså omkring indgangen til det nye århundrede den paradoksale situation, at mange lande på grund af politisk-ideologiske forhold fjernede eller svækkede deres regionplanlægning, samtidig med at den globale diskussion talte om konkurrencen mellem byregioner, og at EU i forlængelse af denne diskussion støttede og promoverede det regionale niveau.

Denne nye virkelighed har sat gang i en ny diskussion om regionplanlægning, som har introduceret nye tilgange og nye temaer og bragt nye faggrupper og aktørgrupper frem på debatscenen. Den paradoksale modsætning mellem stort fokus på regionerne og ideologisk afvisning af en regional planlægning har sat gang i udvikling af nye plantyper, som typisk har resulteret i åbne, indikative og ikke-bindende regionale planer.

Den aktuelle regionplanlægning
Formålet med denne artikel er som nævnt i indledningen at forsøge at kortlægge, hvordan der er blevet tænkt om region og regionplanlægning og diskutere om denne tænkning er relevant i forhold til de aktuelle vilkår. I de foregående afsnit er der præsenteret en oversigt over regionplanlægningens udvikling og de temaer, den har haft i fokus på forskellige tidspunkter.

Jeg mener, man må se storskalaplanlægningen som både en akkumulering og genbrug af ideer og som en tænkning, der undervejs har fået tilført nogle afgørende nye dimensioner. De vigtigste nye dimensioner er forsøget på at gøre regionalplanlægningen til en integreret del af en samfundsplanlægning og den orientering mod marked og bykonkurrence, som indtrådte, i takt med at globaliseringen satte sig igennem. Senest er det opfattelsen af, at marked og regional konkurrence må besvares med åbne og indikative planer, som betegner den afgørende nyorientering.

Lad os derfor starte med at diskutere kravet om en åben regional planlægning: Det har altid været en bestræbelse i storskalaplanlægningen og senere den lovfæstede regionplanlægning at arbejde med forholdsvis abstrakte og åbne udsagn om den fremtidige struktur. Det er sket i form af principper, diagrammer og modeller, når det gjaldt fastlæggelsen af vækstplaner, og det er

sket med kvantitative og kvalitative rammer og principper for lokalisering i de integrerede planer. Argumentet har været at opnå en robusthed i forhold til ændrede forudsætninger og at give plads for de lokale behov. Men denne bestræbelse mod åbne og fortolkningsbare udsagn er igennem de sidste 25 års udvikling i plandiskursen blevet forstærket og overlejret af tendensen til at tænke indenfor en markedslogik, hvor også strategibegrebet hører hjemme.

Markedsorienteret og fleksibel planlægning
Hvis denne påstand om et skift i planlægningsopfattelsen, med en stigende orientering mod en markedslogik, er dækkende, så er vi nødt til at spørge om relevansen af denne markedstænkning og hvilken slags planlægning og styring, der er brug for i fremtiden.

Planreformerne i 1970'erne satte i mange vesteuropæiske lande, inklusiv Danmark, regionplanen ind som den koordinerede plantype, der havde til formål at sætte rammer for al anden planlægning. Den skulle sikre en retfærdig ressourcefordeling, den skulle styre bymønstret og vores omgang med både de naturlige ressourcer og kulturarven – og den skulle skabe de overordnede rammer for serviceforsyningen og sikre, at også de svage områder fik en rimelig dækning. Det skete ud fra en tro på, at det både var muligt og nødvendigt at arbejde med en samfundsmæssig planlægning, som koordinerede alle offentlige aktiviteter, på en sådan måde, at de blev effektive, og på samme tid skabte de mest konkurrencefremmende rammer for den private kapital og de bedste vilkår for beboerne.

Thatcher og nyliberalismen sætter voldsomt ind mod denne omfattende planlægningsbestræbelse, og gradvist fulgte planlægningsdiskursen denne kritik og droppede tanken om en koordinering af alle plantyper på forskellige niveauer – bl.a. med henvisning til, at globaliseringens nye dynamikker gjorde det umuligt og irrelevant at arbejde med en sådan omfattende koordinering. Selvom Thatcherismens angreb på planlægningen var meget ideologisk, havde den også i en række tilfælde ret i at kritisere en til tider overbestemt storskalaplanlægning.

Men efter at vi har oplevet en finanskrise, som må ses som globaliseringens og liberaliseringens krise, efter at vi har erkendt, at CO2-problemerne og klimaændringer må ses som udtryk for ukoordineret ressourceudnyttelse, efter vi har indset, at de fossile brændstoffer slipper op inden for 20 år – så må vi spørge, om denne tiltagende accept af markedet, som udgangspunkt for formulering af offentlige politikker og planer, fortsat kan holde – og om den har fundet den rette form med de åbne og indikative planer. Henter vi, når vi anvender en markedsbaseret strategitænkning, ukritisk tankegods fra en overstået epoke? Er nyliberalismens tænkning lige så outdated i forhold til de problemer, vi skal handtere i dag, som den østrigske kejsers tanker om Ringstrasse

i Wien fra 1860'erne? Er der diskrepans, eller er der god overensstemmelse mellem åbne, rammesættende udsagn og de mega-problemer, som bæredygtigheds- og klimaproblematikken stiller os overfor?

Hvis vi omvendt skal forsøge at finde argumenter for en fortsat åben planlægning på de mest overordnede planniveauer, så er et af de stærkeste argumenter, at sådanne åbne og fortolkningsbare rammer potentielt kan fremkalde en meget større kreativitet i fortolkningen og løsningen af de presserende problemer, at denne åbenhed med krav om fortolkning og dermed debat kan sikre planlægningens demokretiske dimension, og at åbenheden kan skabe rum for mange flere sociale, økonomiske og kulturelle praksisser, end en strammere formuleret styring kan – og at åbenheden giver robusthed overfor ændrede forudsætninger.

Men dette argument fører os tilbage til spørgsmålet om karakteren af planudsagnene i forhold til det, de skal kommunikere og styre. Det er relativt nemt at formulere en række overordnede målsætninger, som alle kan blive enige om. Der er næppe nogen, der vil erklære sig uenige i, at bæredygtighed skal stå højt på listen. Der er næppe heller nogen, der vil erklære sig uenige i, at der skal arbejdes for mangfoldighed, diversitet og livskvalitet – men der vil antagelig fremstå meget forskellige synspunkter, når disse åbne målsætninger skal konkretiseres med tilhørende store problemer, når det gælder om faktisk at opnå et mindre ressourceforbrug, at gøre sig fri af fossile brændstoffer, at reducere CO2-udledningen, at håndtere klimaændringerne og at beskytte naturens diversitet. Og disse problemer kan netop kun imødegås med samlet aktion – ikke med mange små delprojekter.

Vi kan også stille spørgsmålet på en anden måde: Er de åbne og fortolkningsbare udsagn primært en demokrati-orientering eller markeds-orientering? Hylder vi åbenheden for at give plads for lokale beslutninger indenfor nogle overordnede rammer, der sikrer fælles værdier og ressourcer – eller er den reelle årsag til de åbne og ikke-bindende udsagn i vores nye generationer af overordnede planer, at vi ikke ønsker at begrænse markedets dynamik, eller at vi har indset, at det er omsonst – at vi med andre ord har givet op? Opfylder de åbne planudsagn eventuelt både en demokrati- og diversitetsopfattelse og en markedsorientering – eller er de udtryk for en markedsorientering, der legitimeres med påstanden om demokratisk åbenhed?

Emscherplanen

Hvis vi ser lidt nærmere på, hvornår og hvordan ønsket om åbne planformer med en svagere koordinering af alle samfundsmæssige aktiviteter dukker op, så sker det i slutningen af 80'erne og gennem 1990'erne. Men det sker også inden for to eller tre tilsyneladende ret forskellige diskursscener. En af de normsættende planer – især på den akademiske scene - var Emscher Park-planen fra

Figur 8
Emscher Park. Strategien for omdannelse af Ruhrområdet er baseret på nogle meget generelt formulerede overordnede principper og visioner, som realiseres gennem skala- og tidsmæssigt afgrænsede projekter. Der findes dog en oversigtsplan, der giver mening til prakbegrebet, som både en metafor for en grøn byregion og som udtryk for nødvendigheden af at tænke sammenhængende, når det gælder de naturlig systemer.

1990. Planen eller strategien for Ruhrområdets omdannelse er en af de første regionale planer, som afskaffede den traditionelle plan, forstået som en rumlig angivelse af lokaliseringen af forskellige aktiviteter, og erstattede den med en række generelle målkrav, som alle mere detaillerede planer skulle følge.
Men det er vigtigt at bemærke, at der i Emscherplanen var tale om en benhård styring og en meget fast tolkning af, hvornår de overordnede krav var opfyldt. Alle planer for mindre områder og alle projekter skulle opfylde krav om miljøpåvirkninger og om at genopbygge økosystemer, de skulle indeholde initiativer, der kunne forny den sociale og økonomiske base for Ruhrområdet, og de skulle skabe attraktive fysiske og arkitektoniske miljøer. Det, der gjorde styringen meget kontant og håndfast, var, at der sad en lille direktion og forvaltede en masse støttemidler. Og støttemidlerne blev kun udløst, hvis planer og projekter levede op til denne gruppes forståelse af de overordnede – og tilsyneladende meget åbne - målkrav. Ville de overordnede målkrav have fungeret lige så godt, hvis det var demokratiske organer, udsat for alle mulige interessepåvirkninger, som skulle have gennemført fortolkningen, projekt for projekt? Eller er der brug for en tydeligere udpegning af, hvad det er vigtigt at fastholde og gennemføre på det regionale plan?

Emschereksemplet kunne altså tyde på, at der er et dilemma mellem de åbne planudsagn og ønsket om at ændre og udvikle en region i en bestemt retning og samtidig skabe demokratisk forståelse og ejerskab omkring mål og proces.

Det er ikke en ny og epokegørende iagttagelse – den er omtalt i diverse beskrivelser af strategisk ledelse, hvor netop forskellen mellem strategisk ledelse i private organisationer og offentlige, politisk og demokratisk ledede organisationer handler om dette problem med at skaffe konsensus – ikke om overordnede målformuleringer, men om konkretisering af vigtige delbeslutninger, så de lever op til dette afgørende indhold i målbeskrivelserne.

Nye aktører, nye temaer

Som nævnt åbnede Emscherplanen for en ny debat om regionplanlægning og planlægning generelt, og den gjorde det på et tidspunkt, hvor der var en stærk ideologisk nyorientering på vej knyttet til globalisering og de postindustrielle omstillingsprocesser. Men argumenterne for nye former for planudsagn kom også fra en række andre fora, som begyndte at interessere sig for de regionale problematikker og styring generelt.

City-marketing og city-branding er blevet introduceret lidt tidsforskudt som forsøg på at tænke den regionale planlægning ind i en markedskontekst, hvor bykonkurrence og global positionering er vigtige dimensioner i regionens udvikling, og den væsentligste dimension i planlægning derfor bliver at promovere og sælge regionen på et internationalt investeringsmarked. Denne nyorientering og de former, den antager, må ses både som en reaktion på globalisering og bykonkurrence, men også som et udtryk for, at nye discipliner og faglige miljøer træder ind med nye ideer og nye markeringer - og i en vis udstrækning med ideer, som er inspireret af nyliberalismen. Dette skift fra at se planlægning som noget, der primært reagerer på lokale behov, til at være noget, som i høj grad handler om at sælge byen eller regionen på et internationalt turist- og investeringsmarked – er nok den tilgang, som mest grundlæggende har ændret planlægningstænkningen.

Identitet, image, synlighed, reputation, legibility, awareness m.m. er blevet introduceret som en anden suite af begreber og måder at nærme sig en diskussion af regionen, som flytter fokus fra den fysiske plan og retter opmærksomheden mod det faktum, at vi befinder os i en periode, hvor medierne spiller en større rolle for diskussionen af regionens indhold, end de traditionelle politiske aktører, og hvor spørgsmålet om bykonkurrence og global positionering er nærværende temaer i de fleste byregioner. Det bevirker, at nye kommunikationsformer, nye forståelser og nye billeder af regionen af nogen anses som afgørende for, om der kan udvikles relevante demokrati, politik- og planformer. Men det medfører også en kompliceret blanding mellem markedsføring rettet mod investorer, moderne politisk markedsføring, legitimering af fravær af beslutninger og reel omsorg for at servicere den demokratiske proces bedst muligt og opfylde lokale behov.

Nye regionale funktionsmåder er et tredje forhold, som stiller nye krav til den regionale planlægning. Diverse forskningsprojekter har peget på, at specielt storbyregionerne fungerer på andre og mere komplekse måder, end det, der har dannet udgangspunkt for den hidtidige regionplanlægning. Den gængse forståelse af regionen har været, at der skete en spredning af aktivitet mellem indbyrdes afhængige dele. Det, de teoretiske værker har fremført længe, og som nu er slået igennem, er et funktionsmønster, hvor dele af en region interagerer mere med andre regioner, end med den region de geografisk er en del af. Det har den konsekvens, at sammenhængen mellem bymønster og funktionsmåde er under ændring og derfor også kræver, at planlægningen reagerer på nye måder. Et andet aspekt af disse nye funktionsmåder er, at de sociale og kulturelle mønstre og dynamikker har ændret sig væsentligt, i forhold til den periode hvor megen af den kendte regionplanlægningsmetodik blev udviklet. Der sker kraftige segregeringsprocesser i de fleste storbyregioner, som både er forårsaget af økonomiske processer og af nye kulturelle og sociale mønstre. Konsekvensen af disse segregeringer har planlægningen i sine kendte former svært ved at forstå og at håndtere.

Endelig er der spørgsmålet om, hvilke regionsformer, der er relevante at arbejde med, kommet til diskussion. De administrative regioner, som de forskellige landes regionplanlægning henføres til, er som regel bestemt af politiske hensyn og traditioner, og de er sjældent sammenfaldende med det regionsbegreb, som anvendes i diverse teorier om regionernes stigende betydning overfor nationalstaten, og de er heller ikke sammenfaldende med den dagligt oplevede eller funktionelle region. I den sammenhæng er diskussionen om mega-city-regions dukket op. Hvis man følger denne diskussion, er det eksempelvis ikke København-Malmø, der er den relevante region at beskæftige sig med, men København-Malmø-Gøteborg-Oslo (og i nogle udgaver også Stockholm).

Vi ser altså en masse nye tilgange til forståelse af de aktuelle vilkår, og vi ser en række – ofte meget antydede bud på – hvilke styringsformer, der så kunne være de relevante overfor disse nye vilkår.

I det store Polynet forskningsprojekt, som har til formål at forstå regionernes rolle og dynamik i en globaliseret verden, rejses spørgsmålet, om de administrative og politiske organer har en relevant opfattelse af den postindustrielle storbyregion? Det siges i en af rapporterne fra Polynet: "A gap in perception still seems to exist between the documented and normative policy approaches on polycentric development of mega city regions – as in the ESPD – and the knowledge and recognition about the factual degrees of functional polycentricity and the spatial scale of mega-city regions." Polynet projektet konstaterer også, at der er en general mangel på forståelse for, hvad den regionale skala egentlig er, og hvad den indebærer. Man kunne så for egen regning tilføje, at denne mangel på relevante forståelser af den postindustrielle

storbyregion ikke kun mangler hos de administrative og politiske organer. Det er meget svært at pege på steder, hvor der er samlet intellektuelle ressourcer og administrative kræfter til at gennemtænke og indtænke disse nye temaer og dynamikker i en regionplanpraksis.

EU argumenterede i Europa 2000 og 2000+ og i ESDP også for at arbejde med meget åbne planudsagn. Her må begrundelsen nok søges i både ønsket om at give plads for markedets dynamik og i bestræbelsen på at signalere, at disse dokumenter ikke greb determinerende ind i de enkelte medlemslandes planlægning. Disse EU dokumenter forsøgte målrettet at adressere de nye globale og regionale vilkår, men udløste forventeligt meget forskellige reaktioner spændende fra en afvisning af, at EU skulle komme med oplæg om regionerne, til meget stor indflydelse i dele af den etablerede planlæggerverden.

10 år efter Emscherplanen producerede MVRDV og OMA/AMO oplæg til regionplanstrategier for Emscher og for Randstat. Åbenheden og fleksibilitet blev kraftigt promoveret og ideologiseret i disse arbejder, og de fik i kraft af deres forfattere stor indflydelse især i den del af den regionale debat, hvor der var arkitekter involveret. Det peger på endnu en nyorientering i planlægningsdiskursen, nemlig det faktum, at medierne spiller en meget større rolle for både forståelsesformer, holdningsopbygning og accept af handlinger, end vi har været vant til og hidtil har indrettet os på. At planlægningsdiskursen har flyttet sig fra et overvejende politisk-fagligt diskursrum til et medierum – og at plandiskursen dermed også er blevet åbnet for et meget mere fragmenteret og facetteret værdifelt.

Vi må altså se det, der ovenfor blev forsøgt indkredset under overskriften planlægningstænkningen, som et felt, hvor en række forskellige og indbyrdes konkurrerende diskurser er aktive. Der hersker derfor også en række forskellige, såkaldte retfærdiggørelsesregimer – forstået som de vurderinger af rigtigt og forkert, som er knyttet til de respektive diskurser. Der er diskurser, som lægger vægten på konkurrenceevne og effektivitet, der er diskurser, der lægger vægten på image, der er diskurser, der lægger vægten på solidaritet og sammenhængskraft. Men det er sjældent, at disse diskurser er åbne overfor hinanden endsige åbne om deres interne retfærdiggørelsesregimer. Derfor er regionplandebatten og regionplantænkningen blevet både mere fragmenteret og forvirrende og mere spændende på samme tid.

Hvor står vi ?
Det kan så lede til den afsluttende diskussion om, hvilken tænkning det er, vi anvender, når vi i dag forsøger at diskutere nye og mere adækvate former for regionplanlægning.

Jeg vil hævde, at den hollandske pragmatisme har meget stor indflydelse – i hvert fald på den regionplantænkning, der stammer fra arkitektkredse. Hvis vi tager OMA som hovedeksponent for denne retning, så opnåede OMA sin store indflydelse ved parallelt med nyliberalismens forkastelse af den traditionelle forståelse af planlægning og samfundsmæssig styring at introducere en tænkning, som var påvirket af liberalismens opgør og advokerede for nødvendigheden af at acceptere markedet.

Denne tænkning var meget produktiv igennem 90'erne og begyndelsen af det nye årtusinde – men vi er nødt til at spørge, om den stadig er lige relevant i betragtning af de udfordringer, vi står overfor.

Er vi i dag nødt til at udvikle en ny tænkning om styring og planlægning, som ikke bare taler om en fleksibilitet, der reflekterer markedet, men som arbejder med nogle meget definitive mål, samtidig med at den forsøger at være åben over for den viden, forståelse og kreativitet, der ligger i lokale organiseringer?

Alle de nye temaer, som blev beskrevet ovenfor, er gradvist blevet erkendt i den periode, hvor regionplanlægningen i de fleste europæiske lande har været under afvikling af politisk-ideologiske grunde – eller i bedste fald er blevet administrativt svækket eller har mistet politisk interesse.

Det betyder, at der ikke har eksisteret planlægningsapparater med intellektuelle ressourcer og administrative kræfter til at gennemtænke og indtænke disse nye temaer og dynamikker i en regionplanpraksis.

Vi står i en situation, hvor der er stor enighed om, at regionen er et vigtigt politik-rum, hvor der er dukket afgørende nye temaer op, som denne politik skal kunne håndtere, hvor det er afgørende vigtigt at kunne handle i forhold til både globalisering, klima- og ressourceproblematik, naturmiljø og nye sociale delinger, men hvor det tilsyneladende ikke er så let at pege på steder, hvor der med overbevisende kraft udvikles relevante metoder for at håndtere regionernes rumlige udvikling.

Man kan med en lang oversigt som denne sandsynliggøre, at der er brug for nytænkning og nyorientering af regionplanlægningen. Men måske er der lige så meget brug for at støtte, hvad der kan opfattes som en traditionel, regional planlægning, indtil man har noget bedre at byde på.

Eller sagt på en anden måde: Er alle vi akademikere med vores fokus på det innovative og nye undergravende for den nødvendige planlægning?

REGIONAUTERNA

Regionauterna

af: **Orvar Löfgren**

ATT TÄNKA, BYGGA OCH LEVA REGION. Hur kan man tänka och bygga en transnationell region 30 år framåt i tiden? Tävlingsbidragen till Öresundsvisioner 2040 handlar inte bara om trafiksystem, bebyggelseplaner, miljöfrågor eller infrastrukturer för arbets- och fritidslandskap. De handlar i hög grad om hur man kan skapa nya gemenskaper och kontaktmönster över nationsgränsen och det talas mycket om regional identitet och om regionala känslor, om mindsets och image-building. Men, när fokus riktas mot den kulturella dimensionen i ett regionbygge, i försöken att överbrygga olikheter i traditioner, värderingar och förhållningssätt mellan två nationer, så blir diskussionen lätt besvärjande i förslagen. Hur kan man frammana en ny gemenskap? Borde man satsa på olika Öresundsprojekt som ett regionalt parlament, en gemensam olympiad, ett eget medielandskap. Hur ska människor i olika delar av regionen lockas att mötas och samarbeta?

Här går det att urskilja tre sammanlänkade huvudteman: För det första fokus på ett svårhanterligt och laddat begrepp som identitet. Går det att skapa Öresundsborgare, och är detta viktigt? För det andra den klassiska spänningen i ett regionbygge mellan processer som sker top-down eller bottom-up. För det tredje finns motsättningen mellan ambitionen att skapa en homogen, välintegrerad region eller att istället bejaka en mångfald av skiftande gemenskaper, som i och för sig kan rymma konflikter. Öresund som ett eget litet rike eller en splittrad arkipelag.

I det följande sätter jag diskussionen i tävlingsbidragen i relation till de erfarenheter, framgångar och misslyckanden som redan gjorts under Öresundsregionens tidigare utvecklingsfaser. Vad kan man lära om regionalplaneringens utmaningar i ett transnationellt sammanhang, där både det politiska och administrativa landskapet ser helt annorlunda ut?

Det finns gott om cross border regions i Europa, men de flesta lever ett mycket stillsamt liv. Många är mer politiska drömlandskap än reellt integrerade regioner. De flesta har även skapats i en speciell situation, den tid som ibland brukar kallas ‘den regionala paniken’. Mot slutet av 1900-talet försökte många utkants- och gränsområden vitalisera den lokala ekonomin genom att med hjälp av EU-medel utveckla transregionala projekt för att göra sig synliga för både investerare och turister. Tanken var att dessa nya gemenskaper skulle bli skolexempel på den nya integrationen i ett framtida gränslöst Europa. Av de 74 europiska gränsregioner som Markus Perkmann dokumenterade i perioden 1958-1999, hade 48 utvecklats under årtiondet 1989-1999. De fick symboliska namn som Pomerania, eBay, Regio Basiliensis, Pro Europe Viadrina och TriRhena. Många av dessa försök förblev närmast papperskonstruktioner, ofta okända eller ointressanta för både omvärlden och invånarna i området. En viktig faktor i misslyckandet var att de ofta var toppstyrda projekt med dålig folklig förankring. Öresundsregionen skulle bli något annat, hoppades man.

Men, de många europeiska exemplen kan hjälpa oss förstå vad en transnationell region kan vara: ett avgränsat territorium, en gemensam identitet, en marknadsplats, en ekonomisk zon eller ett exempel på place-branding? Många transnationella regioner utgår från föreställningen om att skapa ett nytt rum, med visioner om en slags transnationell mikro-nationalism, där två nationer gjuts samman till en ny hybrid. I detta scenario imiterar man ofta nationens succéhistoria som ett exempel på att det är möjligt att skapa en ny avgränsbar kulturell och politisk enhet, där människorna inom gränsen känner sig både delaktiga i och solidariska med ett gemensamt nationsbyggande projekt. Det är här drömmen om en ny generation av "Öresundare" kommer in.

Med sådana glasögon handlar regionbygget först och främst om att dels skapa ett gemensamt rum med tydliga gränser – Öresundsregionen börjar och slutar här - dels att bygga upp en gemensam identitet och kanske även en form av medborgarskap, där regionen ges viss politisk autonomi i förhållande till de gamla nationalstaterna den är en del av. Visioner som dessa går igen i bidragen till Öresundsvisioner 2040, men de fanns även som en del av framtidsentusiasmen inför brobygget under 1990-talet.

Öresundsregionen kom dock att utveckla sig längs andra vägar, vilket gör att vi har anledning att skifta perspektiv på det som hänt och det som kan

hända. Min utgångspunkt blir de aktörer som Thomas O´Dell (2003) har kallat regionauterna, människor som efterhand lär sig bruka regionen. De lär sig inte bara det fysiska landskapet med trafiksystem, pendlingsmöjligheter, erbjudanden om arbete, boende, konsumtion och fritid. De blir även skickliga på att navigera i det nya kulturella landskapet, undersöker de möjligheter och hinder som ligger i skilda danska och svenska traditioner och förhållningssätt, marknadsvillkor, regler och paragrafer.

Regionbyggets minne är kort; många tidigare initiativ och visioner har redan skrivits ut ur historien. I backspegeln förvandlas utvecklingen lätt till en enkel och målinriktad berättelse. Bron har syftat till att sätta människor, idéer, pengar och politik i rörelse, men frågan är i vilken riktning och mot vilka mål? För att förstå dagens situation och de möjliga framtiderna är det nödvändigt att först granska vilka utvecklingsfaser regionen hunnit med under sin korta historia. Framförallt handlar det om de olika sätt man kan tänka och bygga en region på; de skapar olika möjligheter men även problem. Med hjälp av en tillbakablick på Öresundsområdets utveckling vill jag lyfta fram tre teman, som inte bara representerar olika faser i utvecklingen, men även är modeller värda att konfronteras med Öresundsvisioner 2040 och framtidens regionbygge. De tre är tankesmedjan, hinderbanan och glidbanan.

Tankesmedjan – drömmar och visioner

Bakom dagens region finns en mer än sekellång förhistoria av visioner och mer eller mindre konkreta planer för en fast förbindelse över Öresund. De berättar vilka möjligheter och problem äldre generationer av planerare sett och hur tidigare planer fått skrinläggas av olika skäl, från militärstrategiska till miljöpolitiska (se Idvall 1998).

När brobygget äntligen blev en realitet var det i hög grad som ett politiskt projekt, med starka lokalpolitiska aktörer i Köpenhamn och Malmö som ville vända den lokala, negativa ekonomiska trenden. Man kan säga att regionbygget var konceptdrivet snarare än marknadsdrivet. När man inför planeringen av bron kartlade resande- och kontaktmönster, affärsförbindelser, arbetsliv, marknadsmöjligheter, telefon- och posttrafik visade det sig att Skåne och Själland var två områden som vände sig bort från varandra. Kontakterna över Sundet var ytterst begränsade och näringslivets intresse ljummet.

Regionprojektet blev, som så många andra EU-projekt till en början, ett toppstyrt projekt, med ett svalt folkligt engagemang – särskilt på den danska sidan. I konceptets form fanns därför en starkt övertalande och besvärjande ton: låt oss tillsammans skapa en region.

Brobygget med de väldiga investeringarna i betong, järn och asfalt kan te sig som ett ganska traditionellt projekt med rötter i den moderna klassi-

ska erans ingenjörskonst, men själva arbetet kom att sammanfalla med den euforiska högkonjunktur som då kallades "den nya ekonomin". De sätt på vilka brobygget organiserades och presenterades inför omvärlden kom att spegla många av den nya ekonomins favoritord: glokalisering, upplevelse-ekonomi, nätverks- och kunskapssamhället. Inte minst påfallande var satsningen på att sälja in denna nya region i det som ibland kallats the catwalk economy - konsten att göra sig attraktiv på en snabbt föränderlig global marknad. Brobygget blev ett regionbygge med en skicklig mix av ingenjörs- och marknadsföringskonst i en tid då man i så hög grad tänkte på både bron och regionen i termer av branding. Den gamla ekonomins ingenjörer, stadsplanerare och byggare blandades med den nya ekonomins event-managers, media consultants, brand builders, destination developers och place-marketeers - specialister på iscensättning, kommunikation och profilering. Inledningsvis skapades regionens dynamik och dramatik i hög grad genom produktionen av visioner och begivenheter - en markant händelse, en stark upplevelse, en magisk atmosfär. Det gällde att göra sig synlig och framstå som en attraktiv lokalitet, att kunna inteckna framtiden med löften om expansion och kreativitet. (se Linde-Laursen och Tangkjaer 2004; Löfgren och Willim 2005). Denna speciella tidsanda är viktig att minnas om vi ska förstå utvecklingen framåt.

Det som framförallt skiljer Öresundsregionen från många andra transnationella regionbyggen är brobyggets centrala placering. De förväntningar och frustrationer som växte fram måste förstås mot den kraft och övertalningsförmåga som just brobygget innebar. Det skapade en period i regionens historia som jag kallar Pylonia, det namn brokonsortiet gav åt en vacker presentbok som dokumenterade brobygget och som delades ut vid invigningen.

Pylonia var ett rike som levde ett kort men intensivt liv under de sex åren av brobygge fram till år 2000. Ett rike som blev en tankesmedja, en 'think tank', där planer och drömmar konfronterades, men även ett ingenmansland, en väntsal och ett mellanrum. Som ett rum för tanken hämtade Pylonia sin styrka ur föreställningen om en bro som slås över vatten mellan två nationer - ett mycket inbjudande tankeredskap (se Berg m fl 2002). Jämfört med andra försök till transnationella regionbyggen fanns här två viktiga dimensioner: dramatiken i det gradvisa överbryggandet av gränsen i ett konkret byggprojekt och spelet mellan Pylonias grundämnen. Här skapades en retorik och estetik som betonade vattnets rörlighet, horisontens höga rymd, strandens öppenhet, betongens fasthet och stålets järnvilja. Andra regionbyggare ute i världen kunde sucka avundsjukt, "om bara vi hade haft ett broprojekt som motor i vårt arbete".

Men, brokonstruktionen formade även Pylonia på andra sätt. Pylon betyder portal, något som skapar passager, fångar upp och riktar rörelser. Vad innebar det att tankarna om den nya Öresundsregionen måste ta vägen just över bron, genom det som Michel Callon (1986) kallat ett projekts "obligatory passage point"? Pylonias kraft gjorde det svårt att tänka sig regionen utan bron; här kanaliserades och bands tankarna på intressanta sätt.

I den långa väntan på att bron skulle bli färdig skapades en magisk atmosfär. Pylonias kraft förstärktes ytterligare genom dess karaktär av väntrum - det faktum, att broprojektet fanns "därute" mellan himmel och hav så länge, befolkat av förväntan. I väntsalen Pylonia kunde man genom slagordet: "vänta bara tills bron är klar...!" samla många och ofta motsägelsefulla projekt och ambitioner. I drömmarnas rum är det högt i tak, alla kan vara med. Drömmarnas bro både förankrar och förenklar visionerna, men representerar också en hegemonisk strategi där även kritikerna kan inneslutas i gemenskapen. Diskussioner om problem här och nu kan undvikas genom hänvisning till att vi är på väg och att alla kan delta på denna resa mot framtiden - miljökämpar, åkeriföretag, folkrörelser, storkoncerner.

Det markanta med Pylonias gestaltning under 1990-talet var att mardrömmarnas bro förbleknade; mycket av den tidigare diskussionen kring miljöproblem, trafikstockningar och ohämmad tillväxt fick inte riktigt fäste i detta nya land. Bron byggdes i en tid när 1970-talets motstånd mot massbilism och storstadstillväxt hade klingat av, men innan växthuseffekten hade satts på agendan. Bromotståndet kom av sig. Bron stod där, vacker och oanvänd, ett mycket avväpnande monument över framtiden. Pylonias mångtydiga, brokiga värld gavs en behändig och ekonomisk förkortning, Bron, rätt och slätt. Bron blev en kraftfull aktör, bron skapade, bron medförde, bron innebar, bron förhindrade eller underlättade... Sällan har ett regionbygge haft en lika tydlig aktör och det är viktigt att reflektera över hur regionens utveckling fortfarande styrs av denna brofixering.

Pylonia hämtade i hög grad sin kraft ur positionen som något mitt emellan två nationer. Bron var varken Sverige eller Danmark, utan Öresundsregionen förkroppsligad. Pylonia blev i hög grad en generator för regional energi, men genom sin friställning som ett transnationellt mellanrum även en kontaktzon, en arena för experiment med det transnationella eller det framtida. I Pylonias allemansland behövde man inte bekymra sig över vad som skulle vara svenskt eller danskt. Det blev ett tredje rum, utanför det nationellas sfär, men det var ett rum som hade svårt att överleva broinvigningen.

Som mellanrum fungerade Pylonia på flera plan - som väntrum där förväntan och otålighet kunde samlas, som ett transnationellt allemansland där alla hade rätt att vistas utan passkontroll och personnummer, som ett icke-rum, dit endast tankar, drömmar kunde nå, som en passage genom vilken människor, idéer och varor skulle passera och transformeras till ett regionbygge.

Pylonia samlade och riktade energier mot en bestämd framtid. Pylonia ter sig i detta perspektiv som en mycket framgångsrik gestaltning, där estetik och politik blandades, men belyser även det svåra klivet från drömmarnas bro till vardagens.

Hinderbanan – barriärer och frustrationer

När bron väl öppnades hade de stora förväntningarna från Pylonia-tiden svårt att överleva. Det fanns en otålighet och en förväntan om snabba resultat, nu när bron äntligen var färdig. Både regionauternas visioner, planerarnas modeller och marknadsförarnas poesi hade skapat stora förväntningar på den region som snabbt skulle ta form när bron stod färdig. Det innebar en förväntningarnas otåliga ekonomi som bäddade för besvikelser.

Medierna bytte snabbt stämningsläge. Knappt hade bron öppnat innan medierna svängde från euforiska betraktelser om en ljus framtid till reportage om de usla trafiksiffrorna, de många barriärerna och irritationsmomenten. Vart tog regionen vägen? En besvikelsen liturgi skapades och plötsligt var alla så efterkloka: vad var det vi sa? Den molokna stämningen hade också att göra med den nya lågkonjunkturen. Bron hade byggts i en exceptionell högkonjunktur; just när den stod klar hade IT-bubblan brustit och aktiemarknaden rasat. Bland somliga aktörer skapade baksmällan en känsla av uppgivenhet. Var drömmarna om ett kosmopolitiskt kraftcentrum över Öresund orealistiska?

Det intressanta är att denna post-Pylonia epok i så hög grad blev barriärernas tid. En dansk läkemedelsföretagare som försökte etablera sig i Malmö beskrev hur han "löpt in i myriader av barriärer". Vad innebar fokuseringen på just detta begrepp? Det var framförallt tre typer av barriärer man fokuserade på i massmedier, debatt och forskning. Den första barriären handlade om bropriset för biltrafiken. Berodde inte den alltför dåliga resestatistiken på att det var för dyrt att ta sig över Sundet. (Här spelade behovet av att sätta siffror på integrationen en viktig roll, biltrafiken kunde mätas, kurvor kunde dras upp och jämföras med prognoser.)

Så fanns det den byråkratiska barriären. I medierna vimlade det av närmast Kafka-artade skildringar av små och stora problem med att röra sig över Sundet. Hur kunde man få en skattsedel eller ens hyra en video utan ett nytt personnummer? Varför var veterinärbestämmelserna så oerhört krångliga om man ville ta hunden över bron? Hur skulle svensk barnledighet räknas mot danskt barselorlov?

Den tredje var kulturskillnader som hinder för regionens utveckling, eller som ett det heter i en forskningsrapport från 2001: "Den stora och betydligt mer svårforcerade barriären mot Öresundsområdets integration är … den

kulturella. Att flytta till andra sidan sundet är att lämna sin nationella kultur." Nu talades det mycket om danska och svenska kulturskillnader, i termer av olika mentaliteter, företagskulturer och förhållningssätt, på ett sätt som förenklade världen till en barriär mellan två 'nationella kulturer'.

Det positiva med diskussionen kring barriärer var att den gav en mer realistisk bild av regionbyggets problem, ett slags tillnyktring efter Pylonia-erans eufori, men valet av barriärbegreppet var olyckligt. Diskussionerna fick lätt en passiviserande effekt och inbjöd till klagosånger om vad andra borde göra för att integrationsprojektet skulle ta fart. Det blev ofta lamentationer av typen "Om bara…" Om bara skatteministrarna kunde ta sig samman och producera ett nytt skatteavtal, om bara regeringstjänstemännen kunde ta itu med alla irritationsmoment i olika regelsystem. Om bara folk kunde lära sig förstå språket och kulturen på andra sidan sundet bättre…

Men man kan även se allt gnissel och gnäll under denna period i ett annat perspektiv, nämligen som ett resultat av att nu hände det äntligen något. Under Pylonia-epoken levde man i visionernas friktionsfria värld; nu började folk använda bron, testa regionens möjligheter och det var först då problemen och irritationsmomenten blev synliga.

Glidbanan – obalanser och asymmetrier

Diskussionerna om alla barriärer kom att skymma den gradvisa förändring som skedde mer i skymundan. Den första generationen av regionauter ersattes gradvis av en ny. Under Pylonias tid fanns det en entusiastisk och medieorienterad grupp av regionauter som med full kraft drev visionerna om den nya regionen. Det var politiker, marknadsförare, forskare och näringslivsfolk. De utgjorde till stor del ett tätt och självbekräftande nätverk som möttes till möten, workshops och invigningar. I sin gemensamma entusiasm över projektet missbedömde de ofta dess bristande folkliga förankring. Detta var en tid av entusiastiska samarbetsprojekt, ofta finansierade med hjälp av EU-medel. Typiskt för många av dem var att de sällan överlevde den inledande entusiastiska fasen; det blev ofta svårt att fortsätta projekten av egen kraft när projektpengarna tog slut.

Med broinvigningen kom en ny generation av regionauter, som började utnyttja det nya transportsystemet för att arbeta, bo och konsumera på andra sidan bron. De lärde sig kringgå barriärer eller vända dem till sin fördel. Deras rörelse- och kontaktmönster formades av de ofta oförutsägbara sätt som bron kom att luta åt olika håll. Det skapades parallella regionala landskap befolkade av olika slags regionauter.

Det mest synliga blev konsumenternas region. Nya Öresundskonsumenter undersökte vad som var billigare eller bättre på andra sidan bron. Ett lands-

kap av inköpsmöjligheter uppstod, som utvecklades från den ganska ensidiga tradition som svenskarnas alkoholresor utgjort till ett alltmer sammansatt och ömsesidigt inköpsmönster. Lönade det sig att besöka en optiker, en tandläkare, en halal-slaktare eller bilreparatör på andra sidan? Detta var ett landskap som formades av de oberäkneliga valutasvängningarna, där den svenska kronan som en gång var Nordens hårdvaluta blev allt svagare, men även av ändrad lagstiftning, skatteregler och nya EU-direktiv.

I statistiken kan vi se hur pris- och valutasvängningarna formar resemönstret. Regionauter med olika konsumtionsprofiler skapade system av alltmer upptrampade inköpsstigar. Medan det tidigare fanns en lång tradition av svenska inköpsresor till Danmark och framförallt metropolen Köpenhamn, tog det betydligt längre tid för ett danskt inköpsmönster att utvecklas. Stark fart tog det först under åren 2007 och 2008, då danska medier med full kraft lanserade Sverige som Discountland.

Inköpsmönstren formas av smått och stort. Det kan vara så små ting som skillnader i nationella helgdagar, vilket skapar nya utflyktsmönster. När det är helg på ena sidan Sundet är det arbetsdag med öppna affärer på andra sidan. Variationer i lagstiftning gäller även öppettider och tillgänglighet. Och

även de mest handfasta faktorer bär på en kulturell infärgning. ”Julen är bättre i Köpenhamn” stod det på brokonsortiets annonser julen 2008 i Malmö, samma kampanj hade sloganen ”Julen är billigare i Malmö” på den danska sidan: så skapas en nationell arbetsdelning. Den danska hyggen ska kompensera de högre priserna.

Men, man kan diskutera i hur hög grad inköpsresor är en integrerande kraft. En mer avgörande form för konsumtion har kommit att handla om val av bostad. I takt med att priserna på lägenheter och hus i Öresundsregionen förändrades snabbt, inte minst genom de starka prisstegringarna i Köpenhamnsområdet, skapades en transnationell bostadsmarknad i en grad som överraskade många, inte minst genom att flyttlassen 2000-2008 i så hög grad kom att gå från Själland till Skåne.

Pendlarnas region formas så av både asymmetrier i arbets- och bostadsmarknad. Var är det möjligt att bo – som ung ensamstående, som barnfamilj eller sommarstugeägare? Här skapas en växlande kartbild formad av huspriser, kommunikationsmöjligheter och eftersökta element i närmiljön. Arbetsmarknaden formas av skillnader i arbetslöshetssiffror, löne- och anställningsvillkor och på längre sikt av den demografiska obalansen, där Skåne har en betydligt yngre befolkning än Köpenhamnsområdet.

Även för företagandets region kunde man utnyttja asymmetrier av olika slag. För det första såg näringslivet mycket olika ut på de två sidorna av Sundet (se Gustafsson 2002). För det andra var kostnads- och löneläget annorlunda. Här handlade det dock inte bara om att försöka utnyttja stordriftsfördelar eller kostnadsläge utan även att försöka skapa en ny marknad, vilket inte alltid visade sig så lätt. Det nya dansk-svenska mejeriföretaget Arla fick ex uppleva i vilken hög utsträckning en produkt som mjölk har en nationell infärgning – konsumenterna visade ett markant motstånd till mjölk som såldes över gränsen.

Här fanns även möjligheter att utnyttja två nationernas olika företagsregler och lagstiftning, som då genetikfirmor kunde undersöka vilken produktions- eller laborationsverksamhet som var tillåten på andra sidan Sundet. På det hela taget har den dominerande trenden varit en expansion av danska företag på svenska sidan.

Kunskapsregionen var ett slagord som tidigt lanserades och som går igen i många av tävlingsbidragen, t ex i tankarna på att knyta samman universiteten i en kunskapskorridor, men det visade sig segt att etablera samarbete inom forsknings- och universitetsvärlden. Plötsligt förändrades villkoren genom EU:s preliminära beslut att förlägga de enorma investeringarna i den nya forskningsanläggningen ESS till en plats utanför Lund, ett projekt som inte hade varit tänkbart utan bron och en allians mellan danska och svenska

universitet. Med detta projekt kommer den regionala integrationen liksom internationaliseringen att radikalt förändras.

Den viktigaste lärdomen av framväxten och den ständiga förändringen av dessa landskap är att en transnationell regions framgång framförallt ligger i om det skapas konstruktiva asymmetrier och att förändringar i dessa ofta är både svårplanerade och svårförutsägbara. De skapar en annan regional dynamik, där marknaden ofta spelar huvudrollen.

En speciell asymmetri utgör den mellan centrum och periferi. För många skåningar sågs regionbygget som en chans att minska beroendet av storebrodern uppe i Stockholm. Vad man ofta inte insåg var att alliansen med Köpenhamn innebar att man hamnade i famnen på en lika kaxig storstadsmetropol och huvudstad. Ett Köpenhamn, som gärna såg allt utanför Valby bakke eller brofästet vid Kastrup som 'provinsen'. I en intervjustudie av gymnasister på båda sidor Sundet var denna asymmetri tydlig. De skånska gymnasisterna hade stor erfarenhet och stort intresse för Köpenhamn, medan köpenhamnarna inte såg någon större anledning att intressera sig för det skånska. Denna asymmetri, som både handlar om skala, makt och kulturell profilering, kan kanske illustreras genom tankeleken att bron hade byggts mellan Stockholm och Ålborg, för att kasta om rollerna (1990-talets Ålborg är den närmaste danska motsvarigheten till 1990-talets Malmö). Men, denna geopolitiska asymmetri återfinns även i mindre skala inom regionen och den diskuteras flitigt i många av tävlingsbidragen. Var någonstans blir regionen tydlig eller fokuserad och vem ser sig som vinnare eller förlorare? Det har funnits en ständig rädsla för att hamna i periferin, i ett scenario där det är brostäderna Köpenhamn, Malmö och Lund som setts som de stora vinnarna. Finns regionen i Næstved eller Hässleholm, eller är det pendlarräckvidden som definierar territoriet. Hur långt från bron kan man bo för att pendla till andra sidan? Vad innebär tankar om en 'strandpark' eller en snabbtågsbana runt Öresund för att skapa nya spänningar mellan centrum och periferi?

I diskussioner om regional planläggning handlar det mycket om transportlogistik, men regionen har även en kulturell logistik, som skapas av de sätt på vilka närhet eller distans upplevs och formas. På det enklaste planet handlar det om ordets magi. Bara det faktum att hela södra Sverige nu genomkorsas av DSB:s Öresundståg skapar en konstant påminnelse om att här lever man i en region. På danska sidan finns inte motsvarande nät, här går Öresundstågen bara över bron till Köpenhamn och Helsingör.

Men, den kulturella logistiken opererar även på mer djupgående nivåer. Det handlar om upplevelser av närhet och distans. Varför är det längre från Köpenhamn till Eslöv än från Eslöv till Köpenhamn – och för vem? Och på vilka sätt är det längre från Malmö än från Slagelse till Köpenhamn? Därför är det

viktigt som en del deltagare gjort att just fokusera på de sätt på vilka periferier skapas eller upplevs. Hur skapas nya obalanser?

Ständigt sammanflätas transportlogistik och kulturell logistik. Genom regionens långa förhistoria kan vi se en klassisk teknikoptimism, som ibland även går igen i tävlingsbidragen. Med utbyggnaden av kommunikationerna skulle man skapa integrationen, en ständig fokus på transportsystem. Redan 1838, då den första fasta reguljära ångbåtsförbindelsen invigdes, skrev pressen om hur den nya tekniken skulle förena de två nationerna. Om det funnits några barriärer mellan de två nationerna skulle de i ett slag försvinna tack vare den nya fasta båtförbindelsen.

Perspektivet med glidbanan lär oss att vissa idéer, människor, aktiviteter och varor lätt glider över gränsen. Men, det räcker inte med att vara en glidbana, lutningarna måste skifta. För regionens utveckling har det varit en stor fördel att asymmetrierna skapar dragningsfält från båda sidor Sundet. En bro som slutar att luta blir inte längre en regional integrationsmaskin. I Öresundsregionens fall så lutar bron åt olika håll samtidigt. Även om 94% av alla pendlare reser från Skåne mot Själland, så är denna pendlargrupp sammansatt av både svenskar och danskar. Arbetsmöjligheterna finns framförallt i Köpenhamn, boende och konsumtion lockar danskar till Skåne. Den stora överraskningen är denna danska invasion i Skåne, bland pendlare, konsumenter och företagare, under senare år.

Perspektivet med glidbanan kan även visa oss, vilka människor, aktiviteter, varor eller idéer som har svårt att ta sig över bron. Flera av tävlingsbidragen betonar vikten av att skapa gemenskap via etableringen av virtuella och mediala rum och detta är en gammal dröm. I en artikel i tidningsbilagan Öresundsnytt 2001 skriver en dansk framtidsforskare om vikten av att det skapas ett gemensamt medialt rum – utan detta ingen framgångsrik integration. Under brons första år pumpades även mycket resurser och uppmärksamhet in i att skapa Öresundsövergripande medier, inte minst genom ett antal EU-projekt. I efterhand kan vi konstatera att detta inte lyckades. Gemensamma Öresundsbilagor lades ner, nyhetssamarbetet i TV bromsade in när EU-medlen tog slut (Falkheimer 2005). En dansk reporter, som var stationerad i Malmö för TV2's nyhetsprogram för att skapa Öresundsnyheter, klagade över redaktionens kallsinniga attityd till hennes inslag. De såg det som hände i Malmö eller Skåne som provinsnyheter, konstaterade hon. I de misslyckade försöken att skapa nationsöverskridande Öresundsmedier visar sig den nationella införståddhetens kraft. Människor har lärt sig att prioritera nationella nyheter på ett sätt som gör det svårt att få TV, radio eller dagspress att organisera sig tvärnationellt. Det mediala misslyckandet lär oss något annat om villkoren för transnationellt regionbyggande: att inte underskatta nationalstatens genomslagskraft.

Nationella kontraster

En av utgångspunkterna för Öresundsregionen var just att den skulle förena två små och ganska likartade nationer. Här fanns inte det stora nationella ego som gjorde det svårt för Storbritannien och Frankrike att arbeta för att bygga en gemensam region utifrån tunnelprojektet över Kanalen, eller den ojämlikhet i skala och makt som gjorde samarbetet mellan Danmark och Tyskland i Sönderjylland till ett känsligt projekt. Men kvar fanns likaväl föreställningen om att de två nationernas intressen måste balanseras i samarbetet över Öresund. Vid broinvigningen år 2000 intervjuades en av organisatörerna om hur viktigt men svårt det var att hantera det nationellas möte med det transnationella: "Vægtningen mellem de to nationer er uhyre vigtig. Det skal gøres rigtig. Ikke bare for VIPernes skyld, men også for de to nationers selvfølelse. Alt skal gå retfærdigt til." (Berlingske Tidende 27 juni, 2000).

Allt måste gå rättvist till. Regionbygget rymmer en balansakt, där två nationers intressen, traditioner och lagar, men även den nationella fåfängan ständigt måste hanteras. Paradoxalt nog gjorde regionbygget de två nationerna mer synliga och det på flera sätt. Här möttes två välfärdsnationer, där staten under 1900-talet haft en mycket homogeniserande kraft i skapandet av inte bara av nationella regler, men även av rutiner och vanor. Hur ska ett kök eller ett daghem inrättas, hur ska en kurs examineras på universitetet, ett företag beskattas? Det har skapats nationella standarder, som även har kommit att gälla oskrivna regler, förhållningssätt och vanor. "Så gör vi här hemma!" Det nationella har gömt sig i föreställningar om vad som är normalt och självklart, och mycket av det som tagits för givet kom att provoceras när kontakterna över Öresund intensifierades, som vi såg i diskussionen om barriärer.

Med i talet om det danska och det svenska finns även en traditionell rivalitet: här har vi två länder som älskar att jämföra sig med varandra. I de dansk-svenska relationerna har dessa kontraster med jämna mellanrum hämtats fram som ideologiska slagträn. I ett utkast till en reklamkampanj för Öresundsbron 2003, resonerar den stackars bortglömda bron över vad det är som håller trafiksiffrorna nere: Kanske var det alla fördomarna, tänkte bron. Danskarna trodde att svenskarna drack för mycket och svenskarna trodde att danskarna lurades i affärer. Men så vitt bron kunde se, så kunde ingen av länderna egentligen ta patent på superi eller svindleri.

I takt med att kontakterna ökade växte även behovet av att stereotypisera sådana olikheter, åtminstone i ett inledande skede. I talet om grannfolken finns även en traditionell rivalitet: här är det nordiska länder som älskar att jämföra sig med varandra, som inte minst Anders Linde Laursen visat. Rivaliteten handlar även om vad den danske forskaren Larits Lauritsen utifrån Freud kallat "de små skillnadernas narcissism". Vi speglar oss helst i människor som inte är alltför annorlunda än vi och här blir de små olikheterna

Det store rum:
AFSÆT

Regionauterna

af: **Orvar Löfgren**

viktiga. Närheten i sätten att vara och tänka kan bli provocerande. Vi känner igen oss oroväckande mycket, och detta kan skapa ett behov av avgränsning eller snarare ut-gränsning. Allt det vi inte vill vara eller kännas vid projiceras utanför oss, och i detta fall kan det läggas på det betryggande avstånd som kallas "utomlands", på andra sidan gränsen. Främlingsfientligheten finns inte hos oss svenskar, men hos danskarna, förbudsmentalitet är något som bara svenskarna har.

Det finns en kulturell ekonomi i sådana förenklingar, som reducerar regionens mångfald till något som kallas 'danskt' eller 'svenskt'. I denna polaritet försvinner invandrarna ofta spårlöst, som Fredrik Nilsson och Per-Markku Ristilammi framhållit. Vad som också försvinner är det enkla faktum att länder som Sverige och Danmark befolkas av helt skilda livsstilar och livsformer. Människor, som hemma i Köpenhamn inte främst var danskar utan tonåringar, akademiker, kvinnor eller fotbollsentusiaster, förvandlas när de flyttar till Annestad på andra sidan bron till något homogent som kallas för 'danskar'. I regionbygget kan vi se hur en del av dessa nationella skillnader har haft en blockerande kraft; andra har stimulerat gränsöverskridande aktiviteter.

I balansakten finns även den nationella fåfängan och lusten att profilera sig mot eller tävla med grannen på andra sidan Sundet, kraften i detta ska inte

Det store rum:
AFSÆT

Regionauterna

af: **Orvar Löfgren**

underskattas. Vid ett seminarium med regionplanläggare i Stockholm, där öresundserfarenheterna diskuterades, sade en av deltagarna att han som stockholmare avundades ett regionbygge som har en medspelare och motpart som är en annan nation: det ger ett helt annat slags energi. Och vad för slags energi? En del av denna energi kommer från den nationella lusten att jämföra och profilera sig, att tävla. "Kan danskarna så kan vi väl också" eller "Inte ska svenskarna tro att de är bäst på detta." Att operera i inom två nationella system kan vara frustrerande men även skapa nya möjligheter. När ex Köpenhamns och Lunds universitet ska samarbeta om att skapa gemensamma utbildningar över Öresund lär sig projektledarna att spela ut de två byråkratierna mot varandra.

Att spela på tre arenor

Tre spelplaner, tre modeller för att tänka och utveckla regioner - tankesmedjan, hinderbanan och glidbanan. Vad kan vi lära oss av dem? Vilka aspekter lyfter de fram, vilka frågor hjälper de oss att ställa?

Tankesmedjan representerar koncepttänkandet, som en arena där olika aktörer – ibland överraskande sådana – får möjlighet att agera, det som Christian Tangkjær (2002) kallat en "öppet-hus" modell. Pylonia växte inte fram som ett planerat tredje rum, men visar oss vilken energi ett sådant tredje rum kan ge. Det fanns en entusiasmerande öppenhet och gränslöshet här. När Pylonia stängdes tappade regionbygget energi och tempo, fantasirikedomen minskade. Exemplet visar på vikten av att skapa nya Pylonia, rum för vision, planer och lekfullhet, där man inte accepterar de begränsningar som ligger i konventionell planering. En del sådana potentiella nya Pylonia möter vi i tävlingsförslagen, som i ett rörligt Öresundsparlament, en spektakulär vattenbyggelse eller tanken på ett gemensamt OS. Ett annat är tanken på frizoner, som anknyter till vikten av att skapa ett tredje rum eller ett kreativt ingenmansland.

Hinderbanans optik påminner om vikten av att inte underskatta problemen i skapandet av transnationella regioner, att ta nationalstatens kraft på allvar och identifiera de många friktions- och irritationselement som uppstår i regionauters vardag. Men, denna fokus lär oss även att många av problemen kan fastna i ett barriärtänkande. Vi vet att skatteministerier eller jurister inte är beredda att släppa det nationella inflytandet så lätt. Hinderloppet handlar därför även om att lära sig leva med barriärer, att kringgå dem eller utnyttja dem, istället bara för att se dem som omöjliga bromsklossar. Mot tankesmedjans eufori står hinderbanans realism.

Hinderloppet handlar i hög grad om fokus på nationalstat, politiska och administrativa regelsystem och rutiner, medan glidbanan är en modell som framförallt har marknaden i fokus. Brons lutningar skapas av en rad faktorer

i samverkan, alla de många små och stora likheterna och skillnaderna mellan Danmark och Sverige. Och även de mest handfasta faktorer bär på en kulturell infärgning. Vad är det som lockar på andra sidan bron? En bro som slutar att luta blir inte längre en regional integrationsmaskin. Här finns en knepig balans mellan ökad regional homogenisering och behovet av att upprätthålla en intressant annorlundahet.

Det intressanta är ju att Öresundsregionen region kommit att representera en förflyttning över nationsgränserna som kan kallas exil "light"; det är inte så – som i citatet från 2001 – att regionauterna "lämnar sin nationella kultur" om de flyttar över gränsen. De korta pendelavstånden innebär att man lätt tar sig "hem" igen, för att arbeta, träffa vänner, roa sig eller handla. TV- och radiokanalerna följer med över Sundet liksom dagstidningarna i brevlådan. Det finns all anledning att reflektera över vad detta innebär. Exil "light" innebär även att det är relativt enkelt att flytta tillbaka, och just rörelserna fram och tillbaka över gränsen i boende och arbete berättar om att regionens gränser börjat blekna. Men, glidbanans snabba skiften gör även regionbygget mer sårbart. Dansk folkepartis krav på stramare invandringsregler skapade en oväntad exilbosättning i Malmö, de snabbt växande prisskillnaderna i bostäder en dansk invasion i Skåne. EU-beslutet om att förlägga miljardinvesteringen i forskningslabb i Lund hade aldrig varit möjlig utan bron, och Öresundssamarbetet mellan regionens universitet kommer att mer radikalt än mycket annat förändra kontaktmönster och integration i regionen. Glidbanans oförutsägbara skiftningar detta gör det svårt att planera för stabila regionautvägar – läget kan förändras snabbt, som när bostadspriserna igen börjar sjunka i Köpenhamnsområdet eller valuta-gapet minskar.

Mot oförutsägbarheten och ombytligheten i glidbanans landskap kan man så lägga en betydligt mer underskattad och svårfångad faktor: vanans makt. Regionen har alltid varit omgiven av en stark identitetsretorik, som ofta leder ambitionerna helt fel. När får vi riktiga Öresundsbor, frågar man otåligt. Känner du dig som mer eller mindre dansk nu när du flyttat till Sverige? Frågor om "mer eller mindre" eller "antingen eller" blir ofta fel ställda. Identiteter är inte roller som man klär på sig, regionen skapas genom regionauternas dagliga brukande av den. Det uppstår Öresundskompetenser som lär människor hur man hanterar regionens mångfald. En vacker dag har man lärt sig navigera i ett svenskt varuhus eller i en dansk videoaffär, fylla i en blankett, hantera byråkrati. Det är i vanor och förhållningssätt integration äger rum, inte i söndagsretorik eller magiska besvärjelser. Därför blir det viktigt att fundera över vilka vanor som skapar nya former för integration. Många av regionauternas rörelsemönster över Sundet behöver inte betyda mycket för regionbygget; andra kan i sin skenbara obetydlighet få stor genomslagskraft.

Spelet mellan tankesmedjans inspiration och experimentlust, hinderbanans realism och fokus på friktioner samt glidbanans svårförutsägbara svängningar och asymmetrier kan göra det relevant att tänka Öresundsregionens framtid med hjälp av två andra metaforer: arkipelag och kameleont.

Öresundsregionen är idag kanske snarast en samling öar som knyts samman av regionauternas vanor och intressen. För somliga är regionen både viktig och synlig, för andra ganska ointressant. "Det kortaste avståndet mellan två nationer är att stanna hemma", som en norsk poet uttryckt det. Det kommer alltid att finnas grupper vilkas kontaktvägar, intressen och lojaliteter går i andra riktningar. För dem är regionen inte särskilt intressant.

Det kameleontiska perspektivet innebär att regionens till synes välavgränsade kartbild i själva verket döljer ett antal regionala sammanhang som skiftar färg, form och innehåll. De syns ofta bara i viss belysning, t ex i mediernas ljus, och kommer ibland att vara överlappande eller skymma varandra, men även skifta över tid.

Regionalplanering över nationsgränser

Idéerna i Öresundsvisioner 2040 behöver hela tiden konfronteras med Öresundsvisioner från 1980 eller 2000. Sådana jämförelser kan lära oss flera ting. För det första att en region inte skapas på ritbordet utan genom en långsam sedimentering av tankar och framförallt handlingar, rörelser i rum och tid, rörelser av människor, varor och idéer. I denna sedimentering ryms visioner och drömmar, men även frustrationer, lyckade och misslyckade projekt. När den stora berättelsen om regionen läggs tillrätta glömmer man alternativa vägar, tillfälligheter och återvändsgränder.

Det historiska och komparativa perspektivet kan hjälpa oss att förstå hur det skapas en regionbyggets kulturella grammatik, bestämda former, böjningsmönster och kombinationer, som går i arv mellan olika epoker och planerargenerationer. Det kan vara de sätt som nämndes inledningsvis, att tänka regionen som allt från mikro-nation till marknadsplats. Känner man grammatiken kan man se både dess möjligheter och begränsningar. Vilka idéer ter sig dödfödda eller orealistiska, vilka möjligheter finns det att bryta sig ur dessa tankestrukturer och tänka annorlunda? Risken är även att det utvecklas en slags global LEGO-låda med idéer om 'vad varje transnationell region bör ha', där förutsägbarhet och fantasilöshet får för stort utrymme.

Vilka lärdomar kan man då dra av Öresundsområdets utveckling med hänsyn till regionalplaneringens möjligheter och utmaningar? För det första handlar det om hur man hanterar en utveckling som i så hög grad haft formen av ett politiskt projekt med en så stark fokusering på brobygget. I det transnationella rummet skapades, som jag visat, möjligheter för olika aktörer att gå

in – i glipan mellan statliga och överstatliga organ (som t ex EU). Slående är till exempel vilken viktig roll brokonsortiet gav sig själv här – en organisation som i första hand skulle svara för den fysiska infrastrukturen och dess förvaltning kom i själva verket att i hög grad agera som regionbyggare och opinionsbildare. Mycket av arbetet med prognoser, framtidsbilder och fortlöpande analys av utvecklingen skedde här, och i stora annonskampanjer har man fortsatt att spela på brons roll som regional huvudaktör.

För det andra kan man i Öresundsexemplet mycket tydligt se spänningen mellan en regional planeringsorganisations ambition att skapa homogenitet i transportstruktur, regelsystem och beslutsprocesser. För Köpenhamnsområdet blev det till exempel viktigt att förhålla sig till hur Skåne snabbt utvecklade en regional nivå genom skapandet av Region Skåne, medan situationen på Själland var mer fragmenterad. Utan bron hade troligen knappast Hovedstadsregionen formats på samma sätt. Ett genomgående tema handlar om hur ambitionerna för en transnationell regional homogenisering står i visst motsatsförhållande till just föreställningarna om den kreativa annorlundaheten inom Öresundsregionen. Hur hanterar man i planarbetet föreställningar om positiv mångfald i förhållande till kraven på likriktning?

För det tredje kan vi se vilka överraskningar och improvisationer som kan krävas i en transnationell situation, där styrning och planläggning ständigt konfronteras med överraskningar som beror på snabba svängningar i valuta och konjunkturer, varierande efterfrågan på bostäder och arbete på ömse sidor Sundet, och inte minst hur nationella politiska beslut eller nya EU-direktiv förändrar regionauternas rörelsemönster.

Det ligger i sakens natur att många av förslagen i tävlingsbidragen hör hemma på tankesmedjans spelplan. Därför finns det all anledning att ständigt konfrontera utopier, visioner och idéer med hinderbanans och glidbanans mer vardagsnära verklighet. Att utveckla en dialog mellan Pylonias energi, lekfullhet och experimentlust med barriärtänkandets skepsis och glidbanans nyckfulla sätt att neutralisera eller förändra barriärer kan vara ett sätt att gå vidare. Vilka asymmetrier är konstruktiva och för vem? I denna diskussion är det viktigt att hålla ögonen på regionauternas högst skiftande villkor och deras vardagliga regionbygge i det lilla. I skenbart triviala vanor och rutiner skapas långsamma förändringar, som blir synliga först i ett senare stadium. Här finns en ständig överraskningspotential för Öresundsregionen och inte minst för regionplanläggarna.

Det store rum:
AFSÆT

Regionauterna

af: **Orvar Löfgren**

REFERENSER

Berg, Per-Olof, Linde Laursen, Anders & Löfgren, Orvar (red) 2000: *Invoking a Transnational Metropolis. The Making of the Öresund Region*, Studentlitteratur, Lund.

Berg, Per-Olof, Linde Laursen, Anders & Löfgren, Orvar (red) 2002: *Öresundsbron på uppmärksamhetens marknad*, Studentlitteratur, Lund.

Bygvrå, Susanne & Westlund, Hans 2001: *Øresundsbro – øget interaktion? En analyse af indkøbsrejser m.m. før og efter broens åbning.* Institut for grænseregionforskning, Aabenraa..

Ehn, Billy & Löfgren, Orvar, 2009. Routines – made and unmade. I: *Shove et al* (eds) Time, consumption and everyday life, Oxford, Berg.

Ehn, Billy & Löfgren, Orvar 2010. The Secret World of Doing Nothing, University of California Press, Berkeley.

Ek, Richard 2003, *Öresundsregion – bli till! De geografiska visionernas diskursiva rytm*, Diss., Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet.

Falkheimer, Jesper 2004: *Att gestalta en region. Källornas strategier och mediernas föreställningar om Öresund*, Makadam Förlag, Göteborg.

Idvall, Markus 2000: *Kartors kraft: Öresundsförbindelsen i regionernas tid*, Historiska Media, Lund.

Linde-Laursen, Anders 1993: T*he Nationalization of Trivialities: How Cleaning Becomes an Identity Marker in the Encounter of Swedes and Danes*. Ethnos, 1993:3–4:275–293.

Linde-Laursen, Anders 1995: *Det nationales natur: Studier i dansk-svenske relationer*, Nordisk Ministerråd, Copenhagen.

Linde-Laursen, Anders & Tangkjær,Christian 2004: Place-Making in the Global Village. Øresund: a Brand New Future?, i F. Zimmermann & S.Janschitz, red., *Regional Policies in Europe. Soft Features for Innovative Cross-Border Cooperation*, pp. 9-29. Graz, Leykam.

Löfgren, Orvar 2008: *Regionauts: The Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia*. European Urban and Regional Studies, vol. 15:3:195-210.

Nilsson, Fredrik 1999: *När en timme blir tio minuter. En studie av förväntan inför Öresundsbron*, Historiska Media, Lund.

Nilsson, Fredrik 2000: Insiders and Outsiders, In Berg, P.O., Linde-Laursen, A. and Löfgren, O. (eds), *Invoking a Transnational Metropolis: The Making of the Öresund Region*, pp. 191–210, Studentlitteratur, Lund.

O'Dell, Tom 2003: *Øresund and the Regionauts*. European Studies, 19:31–53.

Ristilammi, Per.Markku 2007: Urban globalisering i Öresundsregionen, In Nilsson, F., Sanders H. and Stubbergaard, Y. (eds), Öresundsgränser: *Rörelser, möten och visioner i tid och rum*, pp. 352–368,Makadam, Centrum för Danmarksstudier, no. 14, Göteborg.

MILJØMÆSSIGE UDFORDRINGER I ET REGIONALT PERSPEKTIV

Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Peder Agger**

DENNE ARTIKEL (1) argumenterer for, at den regionale planlægning miljømæssigt står over for en række store udfordringer med at bidrage til bæredygtig udvikling og ved uden for megen slørende retorik at skulle forholde sig til fire overgribende kriser: Den finansielle krise, klimaforandringerne, stigende energipriser og en stadig ringere tilstand for naturen. Udfordringerne bliver ikke mindre af, at de miljøplanmæssige og andre virkemidler frem for at styrkes synes at være mere eller mindre under demontering.

Indledning

Da amterne i Danmark ved indgangen til 2007 blev nedlagt, skete der en markant svækkelse af den "styrende" regionale planlægning, som omtaltes i forrige kapitel (2). Amternes nedlæggelse er imidlertid ikke det eneste, der udfordrer miljøreguleringen på dette niveau. En række nationale, overnationale og især globale forhold har og vil få nok så megen indflydelse. Disse vil blive omtalt først, medens den sidste del af bidraget vender sig mod den regionale planlægning som sådan. Der bliver i mindre grad tale om en detaljeret og dokumenteret analyse, end om et debatterende indlæg med forslag til emner, der efter forfatterens mening bør ofres større opmærksomhed.

Bæredygtighed

Ved Rio-topmødet i 1992 tilsluttede Danmark sig visionen om bæredygtig udvikling. Juridisk er dette siden blevet implementeret bl.a. ved tiltrædelse af Amsterdamtraktaten og udtrykt i utallige sammenhænge, bl.a. i de nationale bæredygtighedsstrategier, som Danmark i lighed med andre lande har udarbejdet. Det brundtlandske begreb, om en udvikling, der imødekommer de øjeblikkelige behov uden at gå på kompromis med de fremtidige generationers mulighed for at sikre deres behov, er ganske vist blevet kritiseret for at være så mangetydigt, at det næsten er tomt eller så abstrakt, at ingen kan være uenig, men kun få kan forholde sig konkret til.

Se Peter Schulz Jørgensens kommentar: "**Byudvikling er politik**", s. 304

Jeg mener, at sådan må det være. Da man ikke kan forestille sig bæredygtighed i alene et enkelt land, må begrebet nødvendigvis være så rummeligt, at alle dele af verden kan være med. I nu 25 år har det da også været rammesættende for en diskussion om, hvordan man kan koble miljøbeskyttelse med udvikling i et perspektiv, der får både hensynet til den anden side af kloden og til de kommende generationer samt natur og miljø med ind i billedet.

Ved at tænke på lighed mellem generationer er det klart, at bæredygtig udvikling er et normativt begreb, som ikke kun imødekommes gennem naturvidenskabelige studier, teknologisk udvikling eller økonomiske kalkuler. Det er en måde at organisere komplekse politiske diskussioner på, hvor naturvidenskabelig rationalitet og normative argumenter kan bidrage til en mere sammenhængende forståelse. Det er diskussioner, som handler om forde-

ling af verdens goder og om de stadigt mere omfattende konfrontationer mellem mennesket og dets naturgrundlag.

En af miljøbevægelsens pionerer den amerikanske økolog Barry Commoner opstillede allerede i 1975 fem principper for bæredygtig udvikling (selvom han ikke betegner dem som sådan). Det er en indsigt, som vi gør bedst i at tage til os:

1. Everything is connected to everything else,
2. Everything has to go somewhere,
3. Nature knows best,
4. There is no such a thing as a free lunch,
5. If you don't put something into the environment, it isn't there.

Det er polemisk formuleret, men dog almene principper for en forureningsorienteret miljøpolitik, der gælder på alle niveauer og accentuerer de økologiske vilkår planlægningen, når alt kommer til alt, nødvendigvis er underlagt.

Også på det regionale niveau er det nødvendigt at stræbe efter bæredygtighed. Det vil bl.a. sige at være opmærksom på den grænseoverskridende kontekst og på miljøets og naturens tålegrænser. Og noget tilsvarende gør sig gældende, når de enkelte kommuner eller lande skal planlægge indenfor deres eget område. Også her består der en udfordring i at se udover kommune- eller landegrænsen til den større helhed, den enkelte kommune eller det enkelte land indgår i. Med sin overgribende karakter konkurrerer begrebet om bæredygtighed med den regionplanlægning, vi kendte tilbage fra 1970'erne, hvor også den sammenfattende fysiske planlægning tilstræbte en afvejning mellem de forskellige hensyn, der gjorde sig gældende i de enkelte sektorplaner (for vandforsyning, råstoffer, vandafledning mv). Tidsperspektivet for regionplanlægningen (12 år) var dog for kort til, at man med rimelighed kan betegne regionplanlægningen som bæredygtig.

I en opsamling af de historiske erfaringer med regionplanlægningen siden slutningen af 1970'erne fremhæver Miljøministeriet (2004) tre landvindinger:

1. Regionplanlægningen har sammen med kommuneplanlægningen holdt sammen på byerne.
2. Miljø- og naturhensynene er i høj grad blevet synliggjort. Og det siges direkte: "Med den omfattende miljøreform i 1992 blev det slået fast, at det er i regionplanerne miljø- og naturpolitikken formuleres (3)."
3. Regionplanerne fastholder et helhedssyn på udviklingen.

Utopier og dystopier

Endnu en udfordring til al planlægning, og dermed også til den der er brug for på regionalt niveau, er det at holde fokus, så det hele ikke ender i uvederhæftig retorik. Den omfattende brug af politisk 'spin' har vænnet os til, at alt sættes i et positivt lys, hvor der f.eks. ikke er ende på de jublende visioner om alt det, man vil gøre, eller på anprisning af det, man allerede har gjort. Jeg kommer senere ind på, hvordan de regionale udviklingsplaner og det i efteråret 2009 udsendte forslag til Landsplanredegørelse er eksempler herpå. Holder man sig til hypotetiske indsatser, tror man altid på det bedste udfald af ellers tvivlsomme udviklingstræk, og inddrager man store forventede bevillinger ved at se langt ud i fremtiden, ikke bare for den nuværende, men også kommende regeringer, kan man nå frem til "historiske fremskridt for natur og miljø", (som det eksempelvis lød i en pressemeddelelse fra det danske Miljøministerium 16/6 2009). Men virkeligheden er en anden. Naturen i Danmark har aldrig haft det ringere, end den har det i dag. Og det bliver næppe bedre foreløbigt.

Heller ikke når man ser henover besvarelser af arkitektkonkurrencer, som f.eks. dem, der kom ind ved Öresund 2040, er der tale om et ædrueligt billede. Det er slående, så meget optimismen præger forslagene. Dette har at gøre med idekonkurrencers væsen. De kalder på utopier fra konstruktive optimister frem for på dystopier fra socialentreprenører, biologer og andre, som ofte lader det blive ved en mere kritisk analytisk, men også mindre handlingsrettet tilgang. Skal man imidlertid som politiker eller politisk tænkende person, for ikke at sige planlægger, hjælpes til at forholde sig til fremtiden, har man ikke kun brug for skønmalerier, men også det modsatte for at få spændt hele udfaldsrummet ud. Dvs. at planlægningen må baseres ikke kun på en ønsket udvikling eller en "business as usual"-forestilling, men også på pessimistiske og stadigt ædruelige fremskrivninger af udviklingen f.eks. mht. energipriser, beskæftigelse, miljøbelastning mv. På samme måde som det internationale klimapanel (IPCC) beskriver klimaets mulige udvikling gennem en vifte af forskellige sandsynlige, men mere eller mindre ønskværdige scenarier, har vi også i regionale sammenhænge brug for visioner både af det ønskede og af det mindre ønskede, men dog stadig ikke usandsynlige udfald, f.eks. et lavenergi-scenarium.

Klimaforandring og økonomisk recession er i gang. Den aktuelle ro på oliepriserne er højest sandsynligt et forbigående fænomen. Og naturen har det som anført alt andet end godt. Så der kan nok være brug for lidt mere pessimisme i synet på fremtiden. Det kan måske gøre den mere bæredygtig? I det følgende vil jeg omtale nogle af de væsentligste trusler, eller lad os mere optimistisk kalde dem "udfordringer", som vil møde planlægningen i de kommende år: Krisen, klimaet, olien og naturen, samt til sidst den i Danmark underfinansierede og politisk nedprioriterede tilstand, miljøet og dets planlægning befinder sig i netop i disse år.

Finanskrisen
Visioner om kommende økonomiske kriser er normalt ikke en ramme, der appellerer hverken til politisk planlægning eller arkitektkonkurrencer. Den økonomiske krise er over os, med dalende eksport, stigende arbejdsløshed og faldende økonomisk aktivitet. At dømme efter den nuværende regerings begrænsninger på miljø- og bistandsområdet og dens trevenhed med at handle på klima- og energiområdet, er det foreløbigt gået, som man kunne frygte. Man har ikke bare tabt pusten, men også orienteringen.

Som vi blev belært om i miljøkampens barndom, er økonomisk vækst en forudsætning for at kunne gøre noget ved miljøet. "Money comes first". Medicinen i den nuværende krise har været skattefinansierede hjælpepakker til den betrængte finanssektor og skattelettelser til forbrugerne, så de kan holde forbrugsræset i gang lidt endnu. Dette har regeringen valgt frem for at benytte lejligheden til at få en bæredygtig omlægning og dermed en mere langsigtet genopretning af økonomien netop ved at foretage de grundlæggende omstruktureringer, der er nødvendige af hensyn til miljøet og klimaet. Dette kommer i halen på en række år, hvor 'mere miljø for pengene' har været overskrift for indsatsen på natur- og miljøområdet. Havde man været lidt mere bæredygtig i sin politik, lidt mere langsigtet og lidt mindre erhvervsrettet, burde man i det mindste været gået efter at få 'flere penge for miljøet'. Dvs. ikke se natur- og miljøhensyn som en udgift, men som en indtægtsmulighed og dermed opprioritere hensynet til det naturgrundlag, der i sidste ende er afgørende for vores velfærd. Naturgrundlaget er af betydning ikke kun som produktionsgrundlag, men også for de økologiske kredsløb ('ecological services') foruden for vores rekreation og identifikation (4).

Med nedskæringerne på miljøministeriets område er det blevet svært at planlægge, fordi natur- og miljøovervågningen er utilstrækkelig og reguleringsmulighederne forringede. Og med den store eftergivenhed overfor ikke mindst landbrugets interesser, står vi i dag dårligere rustet til at varetage natur- og miljøinteresserne, end vi gjorde for 10 år siden.

Klimaet
Klimaet er den af de her omtalte udfordringer, som myndighederne oftest og mest eksplicit forholder sig til, og så alligevel efter min mening langt fra seriøst nok. Klimaproblemerne opfattes i langt de fleste tilfælde ikke større end, at de synes at kunne løses med ny teknologi og lidt større satsning på kollektiv trafik. Imens er der kun undtagelsesvis tale om grundlæggende omstrukturering af samfundets energistruktur og forbrug, eller visioner om, hvordan vi kan forholde os til en langvarig begrænsning af de ressourcer, der hidtil har været grundlaget for velfærden i vores del af verden. Barrieren for omstrukturering synes især at være, at den relativt korte tidshorisont, hvormed investeringer normalt foregår, passer dårligt med den langsigtethed,

der kræves for at løse klimaproblemerne. Men også erkendelsesmæssige og ideologiske barrierer spiller utvivlsomt en væsentlig rolle, som påpeget af Peter Kemp og Lisbeth Witthøfft Nielsen (2009).

Hvis vi antager, at energiforbrug og udslip af drivhusgasser overvejende vil være sammenkoblet også i de næste tredive år, og hvis vi dertil optimistisk forventer, at man ikke bare vil have stoppet den videre vækst i udledningerne, men også er gået i gang med at reducere den mængde drivhusgasser, der nu er akkumuleret i atmosfæren, er der stor sandsynlighed for, at al transport vil blive væsentligt dyrere end i dag. Dette vil ikke kun skulle sætte sig spor i form af relativt større vægt på kollektiv trafik og mere generelt i en afdæmpet økonomisk aktivitet, men også have effekter som f.eks. dæmpet byggeaktivitet, mindre fjernturisme og større behov for lokal rekreation samt mere vægt på regional fødevareproduktion og forsyning. Endvidere må affaldsmængderne forventes at mindskes og luftens forurening at falde. Den

Figur 1
Med de stigende energipriser øges behovet for at producere fødevarer (i stedet for dyrefoder) i nærheden af storbyområder.

post-produktivistiske æra, som landbruget og landskabet har været på vej ind i, hvor naturbeskyttelse og friluftsliv får stadig større betydning (Kristensen og Busck 2009), bliver således ikke entydigt forstærket, idet den lokale produktion må forventes at vokse i betydning.

Det er de lave energipriser, der ligger som en drivkraft både bag den globale specialisering og i den voldsomt øgede mobilitet. Det har vanskeliggjort den planlægning, der primært sigtede mod at styre den enkelte bys udvikling og afgrænsning mod det åbne land. For når den enkelte by svækkes som en selvstændig enhed, men derimod bliver en del af en større funktionel helhed, er det ikke afgørende, hvor stor byen er, eller hvordan den er afgrænset (Engelstoft 2009). Men da en tilsvarende argumentation kan føres, når vi bevæger os et skalatrin op og ser på den enkelte kommune i forhold til den større helhed, den indgår i, er behovet for regionalplanlægning snarere forstærket end det modsatte.

Men hvor det kniber med investeringer i den langsigtede grundlæggende strukturudvikling, ses til gengæld ofte forslag, der formår at levere æstetiske og i sig selv overbevisende bud på, hvordan nogle af de ændrede vilkår, som affødes af klimaforandringen, kan indpasses i landskabet. F.eks. i form af bud på hvordan behovet for større kapacitet i kloaksystemet forvoldt af mere intens nedbør vil kunne imødekommes ved at indpasse overløbsbassiner, nedsivningsområder og vandafledning på måder, så de også bidrager til naturgenopretning og byernes rekreative og ressourcebesparende funktioner. Græsklædte tage, som i modsætning til vores nabolande, hidtil kun har været et særsyn i danske byer, er også en mulighed, hvor der kan henvises til græstagenes evne til at forsinke afledningen af nedbør, deres isolerende effekt i varme somre og kolde vintre og (lidt mindre overbevisende) til deres bidrag til biodiversitet og binding af kulstof.

Olien

En anden udfordring, som er sammenflettet med finanskrisen og klimaet, er olien. Efter min mening behandles også den for overfladisk – eller slet ikke – i den fysiske planlægning. I hvert fald er der tale om en mindre ønskelig, men ikke mindre sandsynlig udvikling, der i den internationale debat har fået overskriften 'oil peak'. Olieæraen er ved at rinde ud, ikke så meget på grund af de reguleringer, der er nødvendige for at imødegå eller tilpasse sig klimatruslen, som af den simple omstændighed, at ressourcen er ved at være brugt op. Produktionen i de fleste af verdens største oliefelter har nu toppet, og den globale produktion forventes at gøre det indenfor de næste 10 år. "Vi er nødt til at forlade olien, før den forlader os." siger cheføkonom fra Det Internationale Energiagentur i Paris, dr. Birol (til dagbladet Information 4/8 2009). Det er allerede en snes år siden, at opdagelsen af nye oliereserver ikke længere kunne holde trit med den stigende efterspørgsel. Og bortset

fra enkelte afvigelser i kortere perioder eller afgrænsede dele af verden, er der tale om to processer: Mindsket udbud og stigende efterspørgsel, som altovervejende og i overensstemmelse med almindelig markedslogik må forventes at føre til stærkt stigende priser.

Ganske vist vil hele mobiliseringen af modforholdsregler til klimaudviklingen, hvad enten det er imødegåelse ('mitigation') eller tilpasning ('adaptation'), virke i modsat retning. Men det vil næppe kunne foregå hurtigt nok, til at store olieprisstigninger kan undgås. Kommer de, vil de i hvert fald for en tid, markant kunne ændre på de forudsætninger, som f.eks. en del af konkurrencebesvarelserne fra Öresund 2040 synes at bygge på. Dette ville eksempelvis have betydet, at visionerne i højere grad skulle have omfattet de allerede nævnte forventninger om nedsat mobilitet, dvs. mindre pendling, færre ferier i udlandet og flere hjemme og højere grad af selvforsyning med bl.a. fødevarer. Så uanset om der udvikles nye alternative energikilder, og uanset om der omstilles til allerede kendte vedvarende energikilder, kan det

Figur 2
Når flypriserne stiger, aktualiseres brugen af rekreationsområder nær byen. Et af de ældste er Dyrehaven med Eremitagesletten ved København.

Figur 3
Og et af de yngste er strandengene på det inddæmmede område på Vestamager.

næppe ske hurtigt nok, til at vi undgår en oliekrise inden for det næste årti. Det er ikke en vision, der i nævneværdig grad præger bunken af besvarelser fra Öresund 2040, hvilket man naturligvis ikke kan bebrejde den enkelte besvarelse. Men det ville man kunne bebrejde den regionale planlægning, der begår en tilsvarende undladelsessynd.

Naturen

Endnu en udfordring til planlægningen og udviklingen i øvrigt er det øgede hensyn, som det i et bæredygtigt perspektiv vil være nødvendigt at vise naturen. Når man eksempelvis ser de indsendte forslag til Öresund 2040 under et, er det slående, at så få har fokus på det, som i en vis forstand udgør selve kernen i Øresundsregionen. Dog er der enkelte undtagelser. 'Mosaic Region' foreslår, at de 300 kilometer kystlinje, som i dag er uden sammenhængende planlægning, udvikles til en strandpark. Og besvarelsen 'Øresundsvisioner – Byen om sundet' fremhæver Øresund som det naturlige centrum, men forslaget lader det dog blive ved en oplistning af forskellige rekreative aktivitetsformer.

Figur 4
Nationalpark Øresund? For få år siden blev der observeret en vågehval ud for Trekroner. Den store vilde autentiske natur er tæt på.

Men ligesom det er bedre at bedømme eksaminander på det, de har skrevet, end på det, de ikke har skrevet, skal det heller ikke tages som en kritik af de enkelte besvarelser, at man i så ringe grad er gået til biddet, hvad angår en mulig fælles (Inter)Nationalpark Øresund. Fraværet kan have mange årsager. En af dem er sikkert, at arkitekter og planlæggere er uvante med at forholde sig til det marine miljø. Det er da – indrømmet – også svært. Men i og med at begrebet om 'Integrated Coastal Zone Management' er introduceret mange steder i verden (5), og i og med, at vi kulturelt, administrativt og økonomisk kommer stadigt tættere på Sverige, behøver det ikke at være helt utopisk at forestille sig, at man i 2040 har fundet ud af en fælles forvaltning af det, der hidtil har adskilt os, men som fremover kan blive det 'naturlige centrum'. Måske kunne man tage ved lære af, hvordan Danmark i over 20 år har haft et transnationalt samarbejde mellem Holland, Tyskland og Danmark omkring naturbeskyttelse, planlægning og udvikling i Vadehavet

I det andet vinderprojekt, 'Øresundsdogmer', fordrer 'dogme 1', at al udbygning sker, uden at omfanget af eksisterende ubebyggede eller grønne area-

ler ændres, hvilket kan imødekomme noget af naturens behov. Ud fra en natur- og miljømæssig synsvinkel kan højt/tæt byggeri være velkomment, fordi der ressourcemæssigt er mange stordriftsfordele i den tætte by. Men af bl.a. rekreative og lokalklimatiske grunde er nærhed til åbent land og hav en forudsætning. Bl.a. derfor er den københavnske fingerplan populær. Især er det vigtigt at prioritere de naturgivne strukturer, hvad vi kunne kalde 'deep structures' som rammesættende for en i øvrigt dynamisk udvikling, der styres ud fra enkle regler/dogmer mere end ud fra en på forhånd fastlagt fysisk struktur. Det drejer sig om kysterne, vandløb, bakker og åse og (de lidt mindre 'dybe') skovbryn, grønne korridorer og byrande. Også projektet 'Mosaic Region' går udenom færdige planer, men foreslår udvikling af en elastisk og nødvendigvis informationsmæssigt velunderbygget planlægning, der er i stand til at opfange problemerne, efterhånden som de opstår.

Satsningen på de grundlæggende eksisterende eller potentielle 'deep structures' har både en praktisk og en mere ideologisk begrundelse. Det er langt

Figur 5
'Deep structures'. Kanalerne i København er en del af verdenshavet.

Det store rum:
AFSÆT

Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Peder Agger**

nemmere (og i det lange løb billigere), at lade kysten, vandløbet eller skoven ligge, hvor den nu ligger, end det er at flytte den, hvis man senere skulle finde på at genoprette og vedligeholde den. Eksempelvis er genåbningen af Århus Å et udmærket projekt, men det har kostet en halvt hundrede millioner, som kunne have været undgået, hvis den oprindelige planlægning, der førte til åens overdækning, havde skuet lidt længere ud i fremtiden. Skjern Å's genopretning, Nordens hidtil dyreste naturgenopretningsprojekt, kunne tilsvarende være sparet, hvis de planer, der en generation tidligere havde ført til dens udretning, havde været lidt mere vidtskuende. Og mange af de skove og grønne korridorer, som i disse år etableres for bl.a. at gavne biodiversiteten, vil behøve mange års naturlig succession for at opnå en biodiversitet, som den, der i ubetænksomhed eller uvidenhed er blevet ødelagt årtier eller århundreder forinden.

Med bæredygtigheden og Barry Commoner skal vi med andre ord tænke både langt og bredt og være opmærksom på sammenhænge. Og hvis det skal føre til noget, skal det ikke være luftig retorik, men realistisk, konkret og gerne flersidigt. Konkret har naturen udover beskyttelse også brug for især tre forhold, som skal kommenteres nedenfor: Plads, sammenhæng og stabilitet.

Plads fordi den enkelte organisme såvel som det samlede økosystem kræver et vist areal for at kunne udfolde sig. Som Svante synger: "Fuglene flyver i flok, når de er mange nok." Og en skov består ikke af et, men af mange træer. Både fuglefloklke og skove kræver et vist volumen. Og en lang række dyre- og plantearter kræver en habitat af en vis minimal størrelse før de indfinder sig. F.eks. kan et vandhul være for lille, til at vandfugle overhovedet viser det interesse. Men er det blot 100 kvadratmeter eller lidt mere, kan grønbenet rørhøne og blishøne dukke op. Er det lidt større, kan også gråand og måske knobsvane indfinde sig. Men først når der er tale om egentlige søer, ser man toppet lappedykker, troldand, havørn m.fl. Så eksistensen af de nødvendige forudsætninger er ikke kun et spørgsmål om de rette yngle- og fødemuligheder, men også om, at disse har en tilstrækkelig størrelse.

Sammenhæng i naturen er et anden afgørende forhold. Den enkelte dam, bevoksning eller gårdhave huser ikke enhver af de arter, som størrelsen og kvaliteten ellers skulle tillade. Tilstedeværelsen afhænger nemlig også af, om arterne overhovedet har haft en chance for at være indvandret eller genindvandret. Jo mere isoleret en lokalitet er, desto længere tid vil der gå, før en indvandring/genindvandring finder sted - om overhovedet. Derfor er det vigtigt at have den spredningsøkologiske dimension med, når der planlægges for naturen i by eller på land. Det kan f.eks. ske ved at sikre biologiske forbindelser såsom grønne- eller blå spredningskorridorer.

Stabilitet er det tredje af de tre forhold, der udover den generelle beskyttelse må være til stede. Kun de færreste arter i den danske flora og fauna trives ved idelige forandringer. Den naturlige succession, der generelt fører til en højere (naturlig) biodiversitet, kræver tid. Det, der kan fjernes på timer eller dage, kan tage år, årtier eller århundreder at genskabe - som f.eks. et artsrigt vandhul, et diverst overdrev eller en naturlig varieret skovflora og – fauna. Om disse hensyn til stabiliteten skal tages eller ej, afhænger naturligvis af, hvad naturen skal bruges til i det pågældende tilfælde. Er det almindeligt friluftsliv, vil 'det grønne' eller 'blå' kunne tilgodeses langt lettere, end hvis der er tale om at tilgodese undervisningsmæssige, naturhistoriske (naturskoven) og evt. dermed forbundne kulturhistoriske interesser (overdrevet). Og der kan være en tendens til, at kommunerne i deres iver efter at imødekomme borgernes rekreative behov får åbnet adgang for folk og deres hunde og anlagt stier til ethvert naturområde – også dem hvor biodiversiteten havde været bedre tjent med fortsat at ligge mere uforstyrret hen.

Lige som al anden planlægning (og meget andet) må regionplanlægning forholde sig til visionen om bæredygtig udvikling. Skal det kunne lade sig gøre, er det imidlertid vigtigt, at den ikke kun baserer sig på utopiske skønmalerier. Flere forhold gør det rimeligt, at man også gør sig mere dystopiske forestillinger. Her har jeg peget på fire oplagte: Den finansielle krise, klimaforandringerne, konjunkturerne på oliemarkedet og naturens krise. Lad os med dette in mente nu se på, hvordan den danske regionalplanlægning er i stand til at tage disse udfordringer op.

Regionalplanlægningen 2009 i Danmark

Ved indgangen til 2007 ophørte amtet med at eksistere som et på én gang formelt folkevalgt politisk og økonomisk selvstændigt skatteinddrivende organ med en i første omgang uvis skæbne for de natur- og miljømæssige forhold til følge. Amterne nåede over 20 år at udvikle 6 generationer af regionplaner. De havde et 12-årigt tidsperspektiv, som dog blev revideret hvert 4. år. Regionplanen beskrev først og fremmest amtsrådets samlede politik på miljø- og naturområdet. Miljøministeriet (2004) siger videre herom: "Regionplanen er den eneste overordnede plan i landet. I Danmark eksisterer begrebet landsplan ikke, når det gælder den fysiske planlægning. Plansystemet er opbygget således, at Regering og Folketing alene udstikker overordnede generelle rammer for planlægningen, i form af lovgivning, landsplanredegørelser og statslige udmeldinger eller orienteringer [....] Regionplanen kan siges at være en overenskomst mellem staten og regionplanmyndigheden, om hvordan natur- og miljøpolitikken skal udmøntes i praksis, regionalt og lokalt..."(Miljøministeriet 2004: 56).

Tomrummet, som amternes nedlæggelse efterlod, søges fyldt op med en stigende statslig detailstyring via de statslige regionale centre (3 miljøcentre

og 4 overvågningscentre). Disse skal især løse fire opgaver: 1) Stå for natur- og vandplaner samt overvågning, 2) føre tilsyn med kommunernes kommune- og lokalplanlægning, 3) godkende og føre tilsyn med særligt forurenende virksomheder samt 4) føre tilsyn med de potentielt mest forurenende kommunalt drevne virksomheder.

Amterne er søgt delvis erstattet ved etablering af de 5 regioner, hvis hovedopgave er sundhedsvæsnet og drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet samt som et lille hjørne, som jeg kommer tilbage til: Regional udvikling. Generelt er der dog tale om en fattig erstatning, idet regionerne skønt folkevalgte ikke er forsynet med kommunal fuldmagt, dvs. Ikke kan inddrive skatter og derfor heller ikke kan agere selvstændigt udførende. Til gengæld er de konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede aktiviteter på natur- og miljøområdet nu samlet i kommunerne.

Kommunalreformen har dermed sat nye vilkår for den fysiske planlægning med en ideel opgavefordeling, hvor:

- Staten udstikker de overordnede retningslinjer
- Regionerne fremlægger visioner for den enkelte regions udvikling
- Kommunerne nu planlægger for både byer og det åbne land

Med denne konstruktion kan der imidlertid efterlades væsentlige lakuner mht. varetagelse af den slags hensyn, som kræver, at der på én gang skal ses hen over lokale erhvervsinteresser og enkelt-kommunale forhold og samtidigt respekterer det subsidiaritetsprincip, der tilsiger, at problemer ikke bør løses fjernere fra borgerne end strengt nødvendigt. Det kan være forhold af geografiske, faglige eller historiske årsager, der mest rationelt gribes an på dette niveau. Der kan være tale om geografiske entiteter såsom atmosfæren, farvande, søer og vandløb, der deles af flere kommuner. Eller det kan være sagsforhold, som behøver særlige kvalifikationer f.eks. skovdrift, råstofindvinding eller naturforvaltning, der kræver specialiseret indsigt og teknologi, som kun vanskeligt kan inddækkes af den enkelte kommunes forvaltning. To områder, hvor det allerede har vist sig, at der tydeligvis ikke er styr på tingene er hhv. det ukontrollerede byggeri i det åbne land med byspredning langs motorvejene og uhensigtsmæssig spredt etablering af nye store produktionsanlæg for svineavlen.

I de seneste kommuneplaner (2009) er den store fordel ved en stram styring af planerne tydelig. I hovedstadsområdet er byudvikling og rekreative hensyn fastholdt ved at være lagt i statsligt regi. Her foreskriver et landsplansdirektiv, at fingerplanen skal respekteres (Se Peter Hartoft-Nielsens artikel "Fingerplan 2007 – holder den?"). Det vil overordnet sige, at der ikke må

Figur 6
Fingerplanen 1947.

udlægges nye arealer i landzonen, og at al byvækst skal ske ved omdannelse af tidligere erhvervsområder til boliger og kontorer, samt at der skal ske en fortætning af bymidterne. I Østjylland er der derimod mere eller mindre frit spil. I Trekantområdet bliver der i 2009 udgaven af kommuneplanerne lagt op til, at der skal nyudlægges 3.100 ha. I hele fingerplanområdet bliver der udlagt mindre end 10 % af, hvad der bliver udlagt i trekantområdet, hvor af en del oven i købet er i tidligere militære områder (6). Og det skal ses i forhold til, at der bor dobbelt så mange mennesker i Fingerplanbyen. Det øgede kommunale råderum på planlægningsfronten har altså givet frit løb for planløshed. Selvfølgelig sker nyudlæggene først og fremmest på landbrugsjord, men der er ingen tvivl om, at de i nogle tilfælde rykker rigtig tæt på natura 2000 og andre områder der burde være fredede (Andresen 2009).

Problemer kan også være knyttet til vandafledning, vandindvinding og beskyttelse og pleje af akvatiske økosystemer. Ofte udgør større vandløb kommunegrænsen, og afvandingsområdet deles dermed af to eller flere kommuner. Også vandindvinding til større bysamfund foregår ofte i flere kommuner ud over den, hvor selve bebyggelsen er, og forbruget finder sted. Vandforhold er af samme grund lagt i snævre rammer via lovgivning for både det regionale, det nationale, internationale-regionale og supranationale niveau. Lad EU's Vandrammedirektiv være nævnt som et væsentligt eksempel i den forbindelse.

Et af midlerne til at løse problemer, der ligger mellem det kommunale og det statslige niveau, er de kommunale kontaktudvalg bestående af repræsentanter for flere kommuner i et område, der på eget initiativ eller på opfordring af regionen kan beslutte sig for at samarbejde om et givet problemfelt. Et andet middel, som mange kommuner griber til for at få løst de opgaver, som amterne i kraft af deres størrelse kunne være bemandet til, men hvor kommunerne er for små, er at udlicitere opgaver, enten til mere eller mindre faste konsulenter eller til interkommunale selskaber stiftet til formålet. I begge tilfælde er der det 'aber dabei', at kvalifikationsopbygningen ikke kommer til at ske inden men uden for kommunen, og ved at udredninger og beslutninger i vidt omfang unddrages offentlig demokratisk indsigt og kontrol.

Et tredje middel til at løse problemer, der ligger på det regionale niveau, er de regionale udviklingsplaner (RUP'erne), der ved at skulle indeholde særlige sigtelinjer for regionernes miljø- og naturinteresser er det, der på dette niveau kommer nærmest den sammenfattende fysiske planlægning, som lå i de gamle regionplaner. Men hvor regionplanerne var bindende myndighedsplaner, der skulle regulere arealanvendelsen, er de regionale udviklingsplaner uforpligtende strategiplaner for udvikling og samarbejde mellem regionens kommuner.

Tidligere blev den kommunale planlægning reguleret af de rammer regionplanen og landsplandirektiverne angav. Regionplanerne fra 2005 med eventuelle senere tillæg har haft retsvirkning, som om de var landsplandirektiver, indtil kommunerne frem til udgangen af 2009 har lavet nye kommuneplaner. Hvor der tidligere tilstræbtes en vis ensartethed og lige muligheder for amterne imellem, sker der nu med RUP'erne en betoning af de særlige lokale og regionale fordele (Andersen 2009). I visionerne for RUP'en peges der således på særlige 'fyrtårne' som pejlemærker for den fremlagte vision. Denne måde at tænke på den overordnede planlægning som summen af enkeltplaner tidligere af 14 amter nu af fem til seks udviklingsplaner eller 98 kommuneplaner er naturligvis ikke særligt befordrende for at tage hensyn til de mere overordnede forhold, der eksisterer på regionalt eller nationalt niveau.

Men som det siges i udkast til Landsplanredegørelse 2009, kan kommunerne "vælge at udnytte deres nye plankompetence til at ændre de forskellige udpegninger og til at udpege nye arealer til fx byvækst, fritidsformål, tekniske anlæg m.v.. Miljøministeriet vil påse, at kommuneplanforslagene respekterer de overordnede interesser. Gør de det, vil ministeriet ophæve regionplanretningslinjerne for den pågældende kommune." (Miljøministeriet 2009).

Meget er således kommet til at hænge på hhv. de regionale udviklingsplaner og på det statslige tilsyn. Det er endnu for tidligt at drage endelige konklusioner om det samlede mønster, da planlægningen på det kommunale niveau

endnu ikke er fuldt udfoldet. Men den første generation af RUP'er, der kom i 2008 og forslaget til Landsplanredegørelse 2009, kan give en pejling. Og den giver anledning til bekymring.

Ifølge Planloven skal RUP'erne på grundlag af en helhedsvurdering beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur og miljø herunder rekreative formål, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur. Endvidere skal regionsrådet redegøre for, hvordan de vil følge op på planerne herunder yde økonomisk støtte til relevante aktiviteter. Helhedsvurderinger til trods så erstatter RUP'en således, ved at være uforpligtende strategiplaner frem for bindende myndighedsplaner, ikke regionplanen. Og varetagelse af natur- og miljøpolitikken er meget udvandet.

Efter en analyse af de første RUP'er, som Danmarks Naturfredningsforening har stået for (Saarnak 2008), konstateres det, at der er tale om en samling lidet konkrete, lidet operationelle og for kommunerne lidet bindende retoriske abstraktioner, der ikke levner meget håb for en ansvarlig varetagelse af natur- og miljøinteresserne på det regionale niveau. Dog er der også lyspunkter. RUP-Bornholm er bedre end gennemsnittet. RUP-Nordjylland udgør på to vigtige punkter (natur/miljø og klima) en god undtagelse. RUP Midtjylland har evnet at udarbejde en troværdig vision fokuseret på regionens kapacitet på det energiteknologiske område. Og RUP Hovedstaden roses for en række gode konkrete forslag til forbedringer indenfor den kollektive trafik og natur og miljø. Imidlertid har RUP'erne for Syddanmark og Sjælland ikke meget at komme med.

Når RUP'erne er så skuffende læsning, hænger det delvist sammen med, at kommunerne, der ofte har været repræsenteret via deres kontaktråd, har ført en hård kamp for ikke at afgive territorium til regionerne. Et middel har her været at gøre RUP'erne så lidet konkrete og lidt detaljerede som muligt. DN konkluderer: "Man kan kritisere RUP'erne for deres kortfattede behandling af natur og miljø, for manglende inspiration om byvækst og stationsnærhed, naturnærhed og kollektiv trafik, for manglende fokus på landbruget og for den til tider meget kortfattede behandling af regionens natur- og miljøudfordringer." (Saarnak 2008). Oveni kommer så den generelle kritik af regionerne for at være for svage og for langt fra borgerne. Flere politikere bl.a. fra De Konservative og Dansk Folkeparti har direkte foreslået regionerne nedlagt, jo før des bedre.

Desværre lader det udsendte forslag til Landsplanredegørelse 2009 ikke RUP'erne meget efter. Også forslaget til landsplanredegørelse er præget af anstrengt skønmaleri af "en renere, grønnere og mere bæredygtig" fremtid, mange mål men få og svage midler. Teksten handler mere om, hvad staten

har gjort, end om hvad kommunerne skal gøre og landsplanredegørelsen præcisere. På den baggrund kan det ikke undre, at den miljøvurdering af landsplanredegørelsen, som er indeholdt i det udsendte høringsforslag, alene er henvist til at formulere sig i meget generelle vendinger. Som det siges: "De konkrete konsekvenser vil afhænge af, hvordan staten, kommunerne og regionerne udfylder de overordnede rammer" (Miljøministeriet 2009). Målene er sat, nu venter vi bare på handlingerne, der skal til, for at de kan indfries. Men mere pessimistisk kan man mene, at årsagen til, at staten ikke fører sig hårdere frem med detailstyring, (som man ellers ikke holder sig tilbage med på andre områder), er udtryk for, at hverken natur- og miljøområdet eller landsplanredegørelsen regnes for særligt vigtig. Den dårlige timing, hvor redegørelsen først udkommer efter, at kommuneplanlægningen stort set er gennemført, kan tydes i samme retning.

Svækkelsen af det regionale niveau skærper behovet for en landsplan. Dvs. en konkret udpeget og iværksat plan for sikring af et overordnet nationalt netværk for naturen i Danmark. Et sådan kort skal afbillede den rumlige fordeling af de 'deep structures', som burde være udgangspunkt for planlægningen. Ikke for nødvendigvis at skulle bevare rub og stub, men for at sikre at nationalt vedtagne langsigtede prioriteringer får primat frem for mere lokale og kortsigtede hensyn. For at vise vejen udarbejdede Danmarks Naturfredningsforening i 2004 et sådant forslag til en national prioritering, der pga. naturens træghed må operere med et langt tidsperspektiv.

Det er vigtigt at understrege, at et sådant nationalt netværk ikke kan stå alene. Der må også ske noget på de underliggende niveauer. På samme måde, som den menneskelige krop forsynes med blod via et ('nationalt') system af arterier, mindre system af arterioler (på 'regionniveau') og helt små ('lokale') kapillærer, kan man forestille sig et system med biologiske strukturer f.eks. biologiske spredningskorridorer på forskellige niveauer. Fra det nationale til det lokale. Ja, i virkeligheden også det overnationale niveau, fordi eksempelvis beskyttelse af trækfuglenes vandringsveje, bekæmpelse af regional miljøforurening (f.eks. Østersøens) og udviklingen af hensigtsmæssige transportstrukturer kræver det.

Set i forhold til naturens og klimaets krise, vil et sådant nationalt netværk kunne bruges til at få en samlet nationalt prioriteret plan for tilbagetrækning af kysten, efterhånden som havstigningen vil gøre noget sådant aktuelt. Vil vi f.eks. sikre, at naturtypen strandeng fortsat skal eksistere her i landet, vil det være nødvendigt at planlægge, hvor det mest hensigtsmæssigt kan lade sig gøre at frigøre nogle arealer fra den nuværende anvendelse, så at strandengsvegetation i takt med havstigningen lidt efter lidt kan indvandre. Og vil vi understøtte indvandringen af de arter, der vil kunne klare sig under det vådere, vildere og varmere klima, bør der også tænkes i biologiske spred-

ningskorridorer, så arterne kan indfinde sig 'af sig selv', efterhånden som forholdene er til det og ikke først mange år efter – eller aldrig.

Connie Hedegaard nåede, mens hun var minister, at præsentere (men ikke at sikre) et sådant netværk. Det bestod af et danmarkskort med indtegning af alle (allerede) beskyttede områder samt de naturprioriteringer, der lå i de sidste regionplaner. Siden er der gang på gang set eksempler på, at dette kort ikke respekteres af myndighederne. Og i "Forslag til Landsplanredegørelse 2009" siges der om et ikke nøjere specificeret "Grønt Danmarkskort", at det er noget, "regeringen vil igangsætte et projekt om udarbejdelsen af". På trods af, at det flere andre steder i teksten kan ses, at man er informeret om det store problem, som habitatfragmentering er for den danske flora og fauna, og på trods af, at Connie Hedegaard og før hende de fleste amter sådan set allerede for flere år siden har gjort forarbejdet, synes man at have rigtig god tid.

Svækkelsen på det regionale (amtslige) niveau er desværre ledsaget af en svækkelse også på det statslige niveau. Dette skyldes ikke kun den nedprioritering af hele området, der skete med regeringsskiftet i 2001, men også at statens opgaver på væsentlige punkter er overtaget af det overstatslige EU-niveau. Tre fjerdedele af den lovgivning, der vedtages i Folketinget, drejer sig om implementering af en allerede i EU vedtaget regulering. Endelig kan der også argumenteres for, at der er sket en svækkelse af det lokale, ved at individualisering, udlicitering og markedsgørelse har udvandet mulighederne for at planlægge og forvalte fælles goder.

En stærk fysisk planlægning er en af de mest langsigtede og derigennem bæredygtige og billigste måder at sikre en hensigtsmæssig udvikling på natur- og landskabsområdet. Når planlægningen svækkes, kan der derfor være grund til bekymring - eller sagt mere positivt: Er der vigtige miljømæssige udfordringer at tage op. Umiddelbart synes der at være behov for mere kommunalt samarbejde og en skærpet og mere visionær statslig indsats for at varetage de regionale og nationale interesser. Alt sammen under forudsætning af, at finanskrisen, klimaet, olieprisen og naturen udvikler sig, som man kan håbe – Ikke frygte!

NOTER

1. Gode kolleger har kommenteret tidligere udkast til denne artikel. I særlig grad vil jeg i den forbindelse takke Bo Michael Andresen og Susanne Herfelt. Alle fejl og mangler, der fortsat måtte være, er dog forfatterens fulde ansvar.
2. I dette bidrag anvendes ordet 'regionalplanlægning' som betegnelse for den planlægning, der går på tværs af kommunale og evt. statslige grænser. Regionplanlægning og regionplaner var amternes værk. Og regionale udviklingsplaner betegner de løse udviklingsstrategier, som det nu er pålagt de nye regioner i Danmark at udarbejde.
3. Forfatterens understregning.
4. For en uddybning se Arler 2008 og World Ressource Institute 2003.
5. Integrated Coastal Zone Management (ICZM) er en iterativ dynamisk tværfaglig proces, der under inddragelse af flest mulige stakeholders omfatter opbygning af viden, planlægning, beslutning, forvaltning og overvågning (Wikipedia).
6. Flyvestation Værløse, overkommandoen i Vedbæk mv.

Det store rum:
AFSÆT

Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Peder Agger**

REFERENCER

Andersen, H.T. 2009: *Fra bynetværk til nætværksby: Urbaniseringens konsekvenser.* I Engeltoft 2009.

Andresen, B. 2009: *Personlig kontakt*.

Arler, F. 2008: *Biodiversitet - videnskab, kultur, etik*. Ålborg Universitetsforlag. Del I-II.

Connor, S. 2009: *Advarsel: Verden løber tør for olie hurtigere end forventet*. Dagbladet Information 4/8/9.

Danmarks Naturfredningsforening 2004: *Fremtidens natur.*

Engelstoft, S. 2009 (red.): *Byen i landskabet – Landskabet i byen*. Geografforlaget.

Kemp, P. og L.W.Nielsen 2009: *Klimabevidsthedens barrierer.* Tiderne Skifter.

Kristensen, S. B. og A. Busck 2009: *Det post-produktivistiske landbrug og landskab.* I Engelstoft 2009.

Landsplanafdelingen 2004: *Bidrag til regionplanens historie.* Arbejdsrapport. Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. København.

Miljøministeriet 2009: *Forslag til Landsplanredegørelse 2009*. By- og Landskabsstyrelsen.

Saarnak, N.L. 2008: *Regionale udviklingsplaner – skidt eller kanel?*. DN kontakt. Nr. 2. s. 10-12, juni 2008.

World Ressource Institute 2003: *Ecosystems and Human Well-being. Millennium Ecosystem Assessment*. Island Press.

TRAFIKALE UDFORDRINGER I ET REGIONALT PERSPEKTIV

Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Otto Anker Nielsen**

ARTIKLEN GENNEMGÅR og diskuterer trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv. De største udfordringer her omhandler infrastrukturen, fremkommelighed og miljø. Forskellige mulige løsninger præsenteres dernæst inden for temaerne arealanvendelse, vejnettet, styrkelse af den kollektive trafik og reduktion af drivhusgasser.

Artiklen argumenterer for, at problemerne ikke kan løses uden en samlet strategi, der benytter alle politiske virkemidler, herunder byplanlægning og regionalplanlægning med fokus på at fremme skinnebåren trafik. Artiklen bygger delvist på Kristensen m.fl. (2009).

Transportsektorens store udfordringer

Transport er en integreret del af befolkningens daglige liv i Øresundsregionen. Når vi kører bil, tager toget eller bussen, sejler, cykler eller går fra sted til sted, er denne transport sjældent et mål i sig selv, men derimod en helt basal forudsætning for vores andre aktiviteter: Arbejde, uddannelse, indkøb, fritidsaktiviteter eller socialt samvær.

For hundrede år siden tilbragte langt størstedelen af befolkningen det meste af deres tilværelse i nærområdet, hvor de boede. Udbygningen af veje og jernbaner gennem det seneste århundrede har gjort det muligt, at vores daglige aktiviteter er spredt over et stadigt større geografisk område. Sporvognsnettet muliggjorde udbygning af brokvartererne i København fra 1863 og frem, S-togsnettet, der kontinuert er udbygget, siden den først linje blev åbnet i 1934, har muliggjort øget pendling mellem forstæder og Københavns centrum. Tognettet var – og er – en central del af fingerplanen. Tilsvarende har jernbaneudbygningen i Skåne muliggjort pendling mellem byerne i Skåne. Med den øgede bilisme fra især 1960'erne og frem er hovedstadsområdet spredt over et meget stort område, og med udflytning af ikke kun boliger, men også arbejdspladser, er der en betydelig pendling med bil på tværs af regionen. Nedlæggelse af sporvognsnettet var også medvirkende til den øgede bilbrug i regionen.

De stigende boligpriser fra midten af 1990'erne og frem til finanskrisen har medført en yderligere udvidelse af pendlingsoplandet i regionen, så der nu er en betydelig pendling mellem de sjællandske stationsbyer og hovedstadsområdet – både med bil og regionaltog. I denne periode har der været en betydelig stationsfjern byudvikling i de sjællandske byer uden for hovedstadsområdet såvel som i de ydre dele af fingerbyen. Dette har medført bilpendling over lange afstande.

Først med åbning af Øresundsbroen er der begyndt nævneværdig pendling mellem Skåne og hovedstadsområdet. Denne pendling udgør dog stadig kun en forsvindende lille del af den samlede pendling i regionen.

Udviklingen af regionen har således i høj grad været påvirket af de infrastrukturmæssige forudsætninger, muligheder og begrænsninger. Frem til starten af 1960'erne var denne udvikling betinget af en proaktiv udbygning af den skinnebårne transport – sporvognsnettet i centralkommunerne og S-tog og regionaltog i resten af regionen (på begge sider af sundet) - sammenholdt med en overvejende stationsnær byudvikling.

Siden da har bilismen muliggjort en spredt byudvikling, samtidig med at såvel regional- og byplanlægning som udbygningen af infrastrukturen har været mere reaktiv i forhold til den spredte byudvikling. På den danske side af sundet har det medført en ringere økonomi for den kollektive trafik, som har været præget af stagnation, færre investeringer og øgede billetpriser. Dette har forværret konkurrenceforholdet, målt i realpriser i forhold til biltrafikken.

Infrastrukturen og fremkommelighed

På stadig større dele af vejnettet er der over de sidste 10-15 år sket et fald i fremkommeligheden på grund af øget trængsel. På trods af visse investeringer i nye og udvidede veje har kapaciteten i hovedstadsområdet ikke kunnet følge med stigningen i efterspørgslen. Hidtil har problemerne mest været i myldretiden om morgenen og sidst på eftermiddagen, hvor trafikken til og fra arbejde skaber spidsbelastninger, om eftermiddagen også som følge af indkøbstrafik. Den løbende økonomiske velstandsstigning må - trods den temporære afmatning på grund af finanskrisen – forventes at være en stærk drivkraft i en fortsat trafikvækst. Problemerne må derfor forventes at vokse både geografisk og tidsmæssigt til en større del af døgnet, jf. Infrastrukturkommissionen (2008).

Forsøg på kvantificering af trængslens samfundsøkonomiske konsekvenser indikerer, at den af trængslens forårsagede øgede transporttid for bilisterne beløb sig til mindst 120.000 timer hver dag i 2001 alene i hovedstadsområdet (1). Hvis værdien af den tabte rejsetid omregnes til penge, beløb det sig til ca. 6 mia. DKK om året. Fremskrivninger foretaget af forfatteren baseret på GPS data for regionen indikerer, at de tilsvarende tal i 2006 var 145.000 timer og et tab på ca. 10 mia. kr. På grund af finanskrisen er der sket en vis reduktion af biltrafikken siden da, og det har især lettet presset i myldretiden. Det daglige tidstab faldt således til 136.000 timer per hverdag i 2008. En betydelig del af trængselsomkostningerne bæres af erhvervslivet i form af tabt arbejdstid og nedsat produktivitet, for eksempel i varedistributionen, hvor færre lastbiler og chauffører kunne transportere samme mængder, såfremt fremkommeligheden var større.

Men trængslen betyder ikke blot, at en rejse tager længere tid, men også at regulariteten bliver dårligere, dvs. at ankomsttidspunktet bliver mere usik

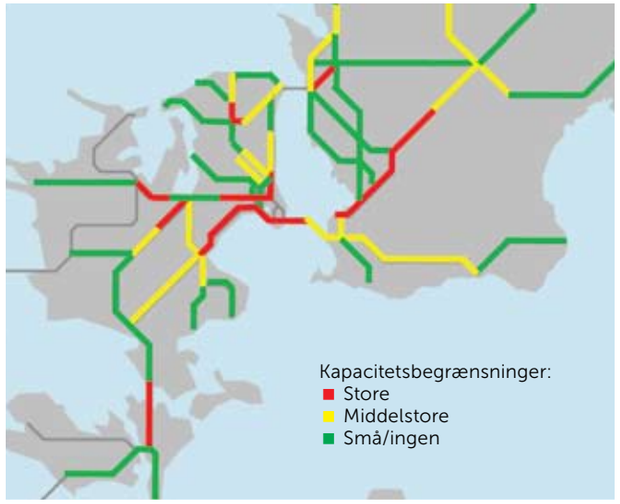
kert. Det betyder et yderligere velfærdstab, fordi vi ofte må tage af sted i ekstra god tid og ind imellem kommer for sent til vigtige aftaler. Foreløbige danske forskningsresultater tyder på, at disse gener ved nedsat regularitet giver et yderligere samfundsøkonomisk tab i størrelsesordenen 15-20% ud over den ovenfor nævnte tabte rejsetid (Fosgerau m.fl. 2008).

Samtidig har vi i Danmark oplevet stigende problemer i togdriften med svigtende regularitet og nedsatte hastigheder. Årsagen har i høj grad været et nedslidt jernbanenet som følge af utilstrækkelig vedligehold og udskiftningstakt af spor og signalanlæg over de sidste tre årtier. En stor del af signalanlæggene på hovedbanenettet er mere end 40 år gamle, og de ældste signalanlæg daterer sig tilbage til 1912. Ifølge Banedanmarks opgørelser er der årligt mere end 20.000 signalfejl, der forsinker sammenlagt 40.000 tog om året. Alligevel er de danske jernbaner blandt de mest intensivt benyttede i Europa (2), hvilket bidrager yderligere til den irregulære drift.

Fortsat betjening med udtjente tog som følge af de forsinkede IC4-tog har også bidraget til et billede af en svigtende og utidssvarende kvalitet af togbetjeningen. Gennemsnitshastigheden for de hurtigste tog i Danmark er også i Europæisk bund (kun bjerglandet Schweiz er langsommere), og de danske jernbaner er blandt de mindst elektrificerede i Europa (3). Så en stor del af trafikken varetages derfor af dieseltog. I det seneste trafikpolitiske forlig (Transportministeriet 2009) er der dog taget initiativer til at rette op på jernbaneinfrastrukturen. Men udbedringen kan ikke ske fra den ene dag til den anden og vil tage mange år. Der er dog endnu ikke taget beslutning om yderligere elektrificering af jernbanenettet.

Modsat den danske side af sundet har man i Skåne i de senere år satset mere på forbedring af den kollektive trafik, og kombineret satsning på togtrafik (Skånetrafikken 2007) og koordineret busbetjening har vendt udviklingen (Region Skåne 2004). Generelt har man siden starten af 1990'erne satset på at øge fremkommeligheden på de svenske jernbaner (Nelldal 2008, Banverket 2008). Og siden midten af 1990'erne har X-2000 togene haft en fremkommelighed, som end ikke nås med den danske timemodel (Landex & Nielsen 2006), såfremt den realiseres som planlagt mellem København og Odense omkring 2025, og i resten af hovedbanenettet frem mod 2035. På det tidspunkt taler meget for, at der i Sverige er indført egentligt højhastighedstog (Nielsen & Landex 2010, Malm 2009).

Både på svensk og dansk side er der mange flaskehalse i jernbanenettet. Det er en indikator for, at der er stor efterspørgsel, og såfremt der var mere kapacitet, så ville der være basis for at køre både flere person- og godstog (se figur 1).



Figur 1
Kapacitetsudnyttelse af jernbanenettet i Øresundsregionen (Nielsen & Landex 2009b).

Miljøet

En af de største udfordringer for transportsektoren har altid været dilemmaet mellem på den ene side transportens vitale betydning for samfundet og på den anden side de meget alvorlige miljøproblemer, som har været bagsiden af medaljen. Bortset fra cykel og gang giver alle transportformer anledning til væsentlige miljøgener. Hidtil har personbiler og lastbiler været ansvarlig for den største del af miljøbelastningen, blandt andet fordi de står for langt den største del af det transportomfang, der foregår tæt på befolkningen.

Siden forbrændingsmotoren vandt indpas i vejtrafikken, har luftforureningen fra bilernes udstødningsrør udgjort sektorens alvorligste forureningsproblem. Blyforurening og svovlemissioner er dog i dag stort set elimineret, og emissioner af en række andre centrale stoffer stærkt reduceret (Kristensen m.fl. 2009). Trafikstøj er et andet væsentligt miljøproblem. En indikation herpå er huspriserne, som er lavere i områder med væsentlig støjbelastning (Kristensen m.fl. 2009). Endvidere har nyere international forskning fundet stigende epidemiologisk dokumentation for, at trafikstøjen også har helbredsskadelige effekter, bl.a. hjerte-kar-sygdomme og forhøjet blodtryk (4). Men trafikkens miljøgener omfatter ikke kun negative effekter på befolkningens sundhed, men også påvirkning af landskab og naturområder gennem anlæg af infrastruktur i form af veje, jernbaner, havne og lufthavne. Landskabspåvirkningen indebærer dels forringelse af værdien af naturen til rekreative aktiviteter og dels forstyrrelse af naturens økosystemer med negative konsekvenser for flora og fauna. Med henblik på at begrænse disse påvirkninger har det med hjemmel i planloven gennem årtier været lovpligtigt at gennemføre såkaldte VVM-undersøgelser (Vurdering af Virkninger på Miljøet), der skal udarbejdes som grundlag for (de endelige) beslutninger om alle større anlægsprojekter.

Historisk set har der dog alligevel været en tendens til, at nye trafikanlæg bygges i grønne korridorer, idet de er lettere og billigere at anlægge her. Det gælder ikke mindst motorvejsanlæggene i hovedstadsområdet. Diskussionerne om den planlagte motorvej mellem Århus og Hernings krydsning af Gudenådalen har dog problematiseret konflikten mellem infrastrukturanlæg og hensyn til natur og rekreative områder. Og i "Regeringen" (2008) og Transportministeriet (2009) indgår naturhensyn med større vægt end i tidligere dokumenter.

Transportsektoren er også en alvorlig bidragyder til de menneskeskabte CO2–udledninger. I Danmark står transportsektoren for ca. en femtedel af det samlede drivhusgasudslip, og andelen er stigende (5). Mens energiforbruget og CO2 udslippet i de fleste andre sektorer er stagnerende eller faldende i kraft af effektiviseringer, vokser det fortsat inden for transport trods gentagne politiske målsætninger om det modsatte. Der sker løbende forbedringer i energiudnyttelsen inden for transport, delvist ansporet af stigende brændstofpriser og politiske initiativer som for eksempel afgifternes indretning. Men historisk er disse effektiviseringer blevet mere end opvejet af trafikvækst, kraftigere motorer, tungere sikkerhedsudstyr samt energikrævende komfortudstyr som for eksempel aircondition.

Arealanvendelse og bystruktur

Som nævnt i indledningen er der sket en kraftig byspredning i hovedstadsområdet samt stigende indpendling til regionen fra resten af Sjælland. En stor del af forklaringen på den øgede biltrafik er således den stationsfjerne byudvikling. Jf. figur 2 har den kollektive trafik en markedsandel, der er tre gange så stor for stationsnære dør-til-dør-rejser end for stationsfjerne rejser. Tallet er bemærkelsesværdigt, fordi det ligger tæt op ad mange udenlandske erfaringer. Eksempelvis steg den kollektive trafiks markedsandele i Strasbourg fra ca. 11% til ca. 33%, efter at der var indført et net af letbaner i stedet for busbetjening (6).

Den meget store effekt af stationsnærhed (op til 300% flere kollektive ture) er bemærkelsesværdig, fordi en række andre trafikpolitiske tiltag – f.eks. bedre

busbetjening – typisk kun giver få procents vækst (TetraPlan & A-2 2009) (7). Der er derfor ingen tvivl om, at et meget effektivt langsigtet virkemiddel er en konsekvent stationsnær bystruktur. Et eksempel er den hollandske såkaldte A-B-C politik, hvor der kun bygges tæt stationsnært (A-områder). Et andet eksempel er Singapore, hvor der er satset på tæt byudvikling omkring metrostationerne.

Det er således klart, at fremtidig byudvikling bør koncentreres stationsnært, f.eks. ved fortætning af byen, og at stationsfjernt nybyggeri bør undgås. Byudvikling foregår imidlertid over mange år, og det er svært at ændre fortidens fejl. Men på kortere sigt kan man dog åbne stationer på de eksisterende jernbaner. Trafikstyrelsen (2008) viste, at der er et vist potentiale herfor udenfor hovedstadsområdet, mens Nielsen & Landex (2009a) peger på muligheder i Hovedstadsområdet.

Afstand til arbejde fra station	**Afstand fra bolig til station**		
	< 400 m	400-800 m	800 - 2000 m
< 400 m	31%	25%	26%
500-800 m	25%	24%	22%
800-2000 m	27%	16%	11%

Figur 2
Den kollektive trafiks markedsandel for pendling i hovedstadsområdet (udtræk fra Transportvaneundersøgelsen).

En anden effektiv mulighed er anlæg af et net af letbaner i "håndfladen" af hovedstadsområdet (Nielsen & Landex 2009a & Bisbe 2009). Anlæg af sådanne net har været en succes i en lang række byer i bl.a. Frankrig og Tyskland de senere år. Fordelen ved letbaner er, at anlægsomkostningen er en del lavere end metro og S-tog – typisk kun 20-40% heraf, men at de stadigt har den skinnebårne transports fordele, hvad angår komfort og delvist fremkommelighed. Adgangen til letbaner er typisk lettere, fordi de kan stoppe lidt hyppigere og direkte i gaderummet. Til gengæld er hastigheden ofte lavere end traditionelle tog, selvom moderne letbaner godt kan køre hurtigt i de korridorer, hvor de kan køre i eget tracé.

Et interessant forslag fra Øresundskonkurrencen om at forhindre stationsfjern byudvikling er plantning af skovområder omkring forstæder og byer på Sjælland og i Skåne. Plantning af fredskov er en mere langsigtet forsikring mod stationsfjern byudvikling end planprincipper, som ofte fraviges i praksis.

Øresundskonkurrencen havde også forslag om satellitbyer og koncentration af særlige erhverv i bestemte dele af regionen. Dette vil dog sandsynligvis medføre større transportarbejde, idet arbejdstagere med mere snævre lokaliseringer af arbejdspladser må pendle længere.

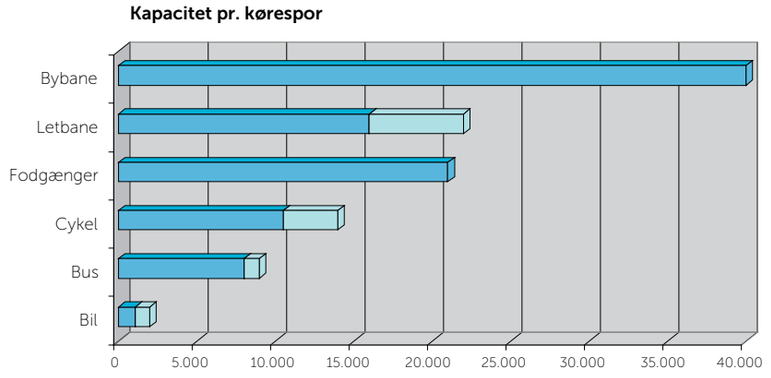
En række tiltag som parkér-og-rejs og bedre forhold for cykeltrafik kan være med til at dæmpe biltrafikken, og til at lette transport til stationer. Det seneste trafikforlig har afsat puljer til fremme af cykelbrug og parkér-og-rejs (Transportministeriet 2009). Det er formentligt cost-effektive forslag, der dog i det samlede billede kun reducerer biltrafikken marginalt.

Trængsel på vejnettet
I de første mange årtier af den motoriserede vejtrafiks historie var investeringerne i infrastrukturen først og fremmest et spørgsmål om, i takt med bilernes stigende udbredelse, at bygge et fintmasket vejnet af høj kvalitet. Siden er fokus i højere grad rettet mod at øge de eksisterende vejstrækningers kapacitet, efterhånden som trafikvæksten skaber fremkommelighedsproblemer her.

Ud over investeringsbehovene kræver biltrafik et meget større areal end andre transportformer (se figur 3). Dette er medvirkende til et øget investeringsbehov, efterhånden som trafikken vokser, ligesom det reelt er umuligt at betjene de tæt bebyggede dele af regionen alene med biltrafik uden særdeles omfattende ekspropriationer.

Trængselsafgifter
Trængslen er karakteriseret ved, at bilisterne kollektivt set både er problemet og udsættes for generne. Den enkelte bilist tager ikke hensyn til, at det er en ulempe for de andre trafikanter, når vedkommende vælger at køre på tider og steder med trængsel. Den ekstra bil nedsætter de andres hastighed, så de hver især får en (lille) forøgelse af turens varighed. Den samlede ekstra rejsetid for alle de øvrige trafikanter kan være overraskende stor og være langt højere end den direkte rejsetid, som den ekstra bilist selv har. Det er ikke hensigtsmæssigt, idet den samlede samfundsmæssige nytte af vejsystemet ville være større, hvis nogle blev hjemme eller valgte en anden transportform, og derved skabte mere plads til de andre.

Et effektivt middel til at regulere trafikken er derfor at pålægge den enkelte bilist en kørselsafgift, som modsvarer den omkostning, vedkommende påfører de andre bilister. Derfor er det hensigtsmæssigt, hvis afgiften kan målrettes



Figur 3
Arealbehov ved forskellige typer transportmidler (8).

mest muligt mod problemet, så afgiften er størst på de veje og tidspunkter, hvor trængslen er størst. Herved opnås, at de bilture, som ikke er den fulde omkostning værd (dvs. ens egne omkostninger plus dem, man påfører de andre), enten omlægges eller aflyses. Dette giver en samfundsmæssig nettogevinst, herunder afgiftsprovenuet, der kan anvendes til andre formål. Kørselsafgifter bør principielt også inkludere trafikkens andre eksternaliteter (primært: støj, luftforurening, trafikuheld, vejslid, CO2-udslip) og differentieres efter variationer i disse (Kristensen, m.fl. 2009).

Både udenlandske erfaringer og danske forsøg viser, at en trængselsafgift er et meget stærkt instrument til at regulere trafikken. Trafikkens omfang og fordeling vil i løbet af nogle år gradvist tilpasse sig: nye ruter, andre transportformer, ændrede rejsetidspunkter (uden for myldretiden), og nogle ture vil falde helt væk. Herved opnås en bedre fremkommelighed i vejnettet og en bedre udnyttelse af transportsystemets kapacitet over tid og sted.

Der er grundlæggende to typer af systemer, der kan opkræve sted- og tidsafhængige vejbenyttelsesafgifter, som kan karakteriseres som henholdsvis det "avancerede" og det "simple" med de fordele og ulemper, der typisk er knyttet hertil:

Strækningsbaseret, hvor betalingen baseres på en GPS-modtager, der bestemmer kilometertaksten. Fordelen ved dette system er, at det er muligt at målrette afgiften præcist mod der, hvor der er trængsel og dermed opnå

Det store rum:
AFSÆT

Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Otto Anker Nielsen**

den optimale incitamentstruktur og adfærdspåvirkning. Den væsentligste ulempe er, at systemet endnu ikke er implementeret noget sted, og det derfor er meget usikkert, hvad omkostningerne vil blive.

Betalingsring, hvor afgiften er knyttet til passering af en zonegrænse, typisk centrum i større byer. Betalingen kan for eksempel ske ved registrering via en "Brobizz". Fordelen er, at teknologien er velkendt og formentlig billigere end et GPS-baseret system, i hvert fald på kort sigt. Ulempen er, at det kan være vanskeligt at indrette takstsystemet effektivt nok til at opnå tilstrækkeligt store trafikale gevinster, som retfærdiggør systemet. I Singapore har man udarbejdet betalingssystemer med flere bomme og differentierede takster, hvilket er dyrere at anlægge, men muliggør en mere raffineret prissætning (9).

Betalingsringe til begrænsning af trængslen er blandt andet indført i London og Stockholm, og samfundsøkonomiske analyser er i begge tilfælde nået frem til klart positive nettonutidsværdier (10). IMV (2006) foretog samfundsøkonomiske beregninger for både et kørselsafgiftsystem og en betalingsring for København. Resultaterne er usikre, men mere positive over for et kørselsafgiftssystem end en betalingsring. Rapporten konkluderer, at et kørselsafgiftssystem først er klart positiv om 5-10 år, når trængslen forventes at være steget yderligere og fordelene derfor større, mens en betalingsring er negativ selv om 10 år. DØRS (2006) konkluderer tilsvarende at usikkerheden er så stor, at en entydig anbefaling af et kørselsafgiftssystem eller en betalingsring ud fra dagens trafiksituation bør baseres på yderligere analyser (11).

Nyere beregninger med to andre modeller viser, at selv optimerede bompengesystemer har en negativ samfundsøkonomi (Larsen & Nielsen 2008, COWI 2008). Et af problemerne er, at der sker en vis omvejskørsel for at undgå betaling, samt at nogle bilister vælger andre (fjernere) destinationer – f.eks. indkøb – for at undgå at krydse ringen. På lang sigt kan man frygte, at en bomring om centralkommunerne medfører yderligere udflytning af arbejdspladser, for at virksomhedernes medarbejdere kan undgå betaling. Men det vil fremme en yderligere bilbrug i regionen som helhed, selvom de centrale bydele aflastes.

De fleste eksperter vurderer, at et GPS-baseret system vil være betalingsringen overlegen på længere sigt, også med hensyn til driftsøkonomi. Det relevante spørgsmål er derfor, hvorvidt man skal indføre en betalingsring (for København) i en overgangsperiode, som forløber til et (landsdækkende) GPS-system, eller om man afventer eller eventuelt deltager i udviklingen af det fremtidige system.

Vejudbygning
Vejudvidelser og nye veje vil kunne reducere trængslen på vejnettet. Derud-

over giver nye veje generelt bedre fremkommelighed og oftest også bedre trafiksikkerhed. Bygges omfartsveje, og fjernes flaskehalse, har det ofte lokale miljømæssige fordele (eksponering af partikler, støj, barriere effekt mv.), mens energiforbrug og CO2 udledning nogle gange stiger. Nye veje belaster ofte natur og bymiljø. De største effekter af de fleste vejinvesteringer er imidlertid bedre fremkommelighed og færre trafikuheld.

Vejudvidelser er generelt billigere uden for de tæt bebyggede byområder, hvorfor de her hurtigere er samfundsøkonomisk rentable. Det drejer sig om en stor del af motorvejsnettet i hovedstadsområdet uden for Motorring 3, og i Skånes veje mod Blekinge og Småland (Växjö).

Et skøn baseret på studenterprojekter ved DTU Transport indikerer, at en projektpulje for det statslige net i hovedstadsområdet på 10-20 mia. kr. (ud over allerede besluttede projekter som f.eks. Frederikssundsmotorvejens forlængelse) vil kunne være samfundsøkonomisk rentabel (Rasmussen & Jensen 2008, samt Lia & Hvid 2008).

En meget stor del af trængslen finder sted på de kommunale vejnet (ca. 80-85 % i hovedstadsområdet, jf. Nielsen m.fl. 2004a), og her vil der ofte kunne opnås store fremkommelighedsgevinster målt i forhold til investeringerne. Eksempler på vejudbygninger er ombygning af vejkryds, anlæg af rundkørsler, udvidelse af kortere vejstykker, hvor der er flaskehalse og anlæg af omfartsveje.

Behovet for vejudbygninger reduceres, hvis der indføres trængselsafgifter, idet omfordeling af trafik over tid, sted og transportmidler, tager toppen af belastningen i myldretiderne (Rasmussen & Jensen 2008).

Intelligente trafiksystemer
Med intelligente transportsystemer (ITS) kan man vride mere kapacitet ud af det eksisterende vejnet (Rørbech, m.fl. 2005). Det er langt billigere end vejudbygning målt i effekt per investeret krone. Eksempler er intelligente trafikstyrede lyssignaler, rampedosering ved motorveje, trafikstyring på motorveje, brug af nødspor og fartkontrol (sikkerhed og fremkommelighed). Er trafikken brudt helt sammen i signalregulerede vejkryds, vil ITS kunne give en betydelig fremkommelighedsgevinst ved en dynamisk samordnet intelligent styring af signalanlæggene.

Selvom ITS bestemt kan forbedre fremkommeligheden på motorvejsnettet, så ligger det største forbedringspotentiale på det kommunale vejnet, hvor der er mange signalanlæg og stor trængsel. Eksempler på små ændringer af vejkryds (intelligente signalanlæg, forlængelse af svingbaner, m.v.) har samfundsøkonomisk tilbagebetalingstider på under et år.

ITS løsninger af forskellig art har fungeret i udlandet i mange år. Der er nu afsat en statslig pulje til ITS som en del af Trafikforliget (Transportministeriet, 2009), så der kan opnås danske erfaringer med ITS. Det er ikke en urealistisk formodning, at investeringer i ITS kan have en særdeles gunstig samfundsøkonomisk rentabilitet (Rambøll 2007), idet investeringerne er langt mindre end traditionelle investeringer i nye veje og jernbaner.

Styrkelse af den kollektive trafik
Det er vanskeligt, at få bilister til at skifte til den kollektive trafik, hvis forbedret kollektiv trafik ikke kombineres med andre politiske virkemidler som parkeringsafgifter, trængselsafgifter, stationsnær byudvikling, m.v. De primære fordele ved investeringer i den kollektive trafik er derfor ofte tidsgevinster for eksisterende brugere i den kollektive trafik og langsigtede effekter, der er vanskelige at kvantificere (f.eks. bilejerskab og ændrede pendlingsmønstre). Derudover er der mindre gevinster vedrørende trafiksikkerhed, CO2-udledning og energiforbrug.

Da anlægsomkostningerne ofte er ganske store, har investeringer i kollektiv trafik ofte en ringe samfundsøkonomisk rentabilitet efter de officielle beregningsmetoder (Transportministeriet 2006). Disse metoder tager imidlertid ikke hensyn til de langsigtede ændringer, ligesom tidshorisonten for analyserne ofte er kortere end anlæggets levetid.

Dog er der allerede på kortere sigt et potentiale for samfundsøkonomisk rentable investeringer i hovedstadsområdet, hvor der er tilstrækkeligt passagerpotentiale til højklassede løsninger samt for den landsdækkende og international trafik til/fra København. I særlig grad kan der peges på hurtige togforbindelser til Tyskland, efter at Femernforbindelsen åbner samt opkobling på det kommende svenske højhastighedsnet (Nielsen & Landex 2010). De hurtige forbindelser vil kunne konkurrere med fly og vej med store miljømæssige fordele som følge.

Af konkrete projekter i regionen kan nævnes København-Ringstedbanen over Køge (ca. 10 mia. kr.) (12), samt S-tog til Roskilde og S-tog til Nivå eller Kokkedal (13), som er analyseret at have en positiv samfundsøkonomi. Det såkaldte IBU-projekt har udarbejdet en samlet jernbanestrategi for Øresundsregionen og adgangsvejene hertil (Nielsen & Landex 2010). Et væsentligt element i den er anlæg af en fast forbindelse mellem Helsingør og Helsingborg og anlæg af en række nye jernbaner. Foreløbige analyser her viser, at en samlet satsning i højere grad vil være en succes end mindre spredte initiativer. Og det tyder på, at store dele af strategien vil være samfundsøkonomisk rentabel.

Modsat de fleste besvarelser af Øresundskonkurrencen peger IBU-strategiens analyser på, at en jernbaneforbindelse mod nord fra en fast forbindelse

mellem Helsingør og Helsingborg vil varetage et langt større transportbehov end en ringforbindelse.

En del potentielle nye jernbane- og letbaneprojekter i regionen har ikke været undersøgt til bunds, og endnu flere har slet ikke været analyseret samfundsøkonomisk. Der har også været rejst kritik af tidligere udredninger, bl.a. fordi man af politiske grunde har valgt for "forkromede" løsninger, at man har valgt forslag ud fra politiske forhandlinger (lokalpolitiske studehandler) frem for drifts- og samfundsøkonomiske kriterier, samt at man i analyserne ikke har tilpasset og optimeret det eksisterende kollektive trafiksystem til de nye projekter (Landex & Nielsen 2005). Bisbe (2009) viser, at et net af letbaner kan have en bedre samfundsøkonomi, end hvis projekterne analyseres enkeltvist. Det skyldes, at der er betydelige neteffekter, både hvad angår drift og passagerbenefits.

En medvirkende forklaring på den manglende beslutningskraft er, at den kollektive trafik i hovedstadsområder efter strukturreformen styres af et stort antal aktører; Movia, DSB, Ørestadsselskabet og Metroen, BaneDanmark, Trafikstyrelsen, Øresundsbron, Staten, og ikke mindst kommuner, der efter strukturreformen skal finansiere og medbestemme busruter. I hovedstadsområdet er det særligt problematisk, fordi en stor del af busruterne faktisk passerer flere kommuner.

I Skåne er der færre aktører og beslutningsprocessen lidt mindre kompleks, hvilket måske er en medvirkende forklaring på Skånetrafikkens succes med at vende passagerudviklingen.

Mange af de mindre prestigefyldte kollektive anlæg, der fjerner lokale flaskehalse og kilder til regularitetsproblemer, vil formentligt have en ret positiv samfundsøkonomi. Men der er i Danmark ikke en tradition for at analysere sådanne projekter med samfundsøkonomiske metoder. Derudover har der generelt været en politisk tendens til, at driftsbudgetter er reduceret, og sektoren er mødt med stigende krav til "effektivisering", der har reduceret mulighederne for investeringer i småprojekter, der typisk ville skulle tages over driftsbudgetter.

Den nye statslige pulje til busfremkommelighed samt strukturreformens ændrede finansieringsformer, hvor kommuner skal medfinansiere busruter, er dog med til at fremme busfremkommelighedstiltag, idet det er samme offentlige "kasser", der skal foretage investeringerne, som får fordelene heraf, modsat tidligere hvor de kommunale vejforvaltninger skulle betale, men MOVIA fik fordelene. Kassetænkning har således hidtil forhindret fremkommelighedstiltag for bustrafikken i hovedstadsområdet, selvom de ofte har en positiv drifts- og samfundsøkonomisk rentabilitet (HUR, 2002) (14).

Indførelse af trængselsafgifter vil generelt være med til at overføre bilister til den kollektive trafik. Forbedres fremkommeligheden her, vil flere få gavn af det, hvilket forbedrer samfundsøkonomien af investeringer i kollektiv trafik.

Der er utvivlsomt et potentiale for forbedring af driften af den kollektive trafik. Eksempelvis har det nylige forsøg med incitamentskontrakt (150S ad Helsingørmotorvejen med Arriva) resulteret i 20% flere passagerer på ruten og større indtægter til såvel Movia som Arriva (15). Dog er markedsandelen her stadig meget mindre end Kystbanens i forhold til oplandet (Nielsen & Landex 2010). Tilsvarende viser beregninger på DTU Transport, at der er et stort potentiale for at optimere køreplanerne i den kollektive trafik (Feil 2005 samt Jansen & Pedersen 2002).

Et forslag, som også fremkom i Øresundskonkurrencen, er, at hvis komfort og faciliteter (f.eks. internetadgang og stikkontakter) i den kollektive transport forbedres, så kan rejsen i stigende grad benyttes som fritid snarere end spildtid. Dette vil kunne forbedre markedsandelen i forhold til vejtrafik.

Drivhusgasudslippet fra transportsektoren

Transportsektorens klimaudfordring er karakteriseret af to grundlæggende forhold:

- Den globale opvarmning er en langsigtet problemstilling, som i praksis er umulig at løse på kort sigt, om end omstillingsprocessen, der skal "knække kurven", er presserende.
- Den langsigtede udfordring er så omfattende, at den nødvendige nedbringelse af CO2-udslippet vil indebære en radikal omlægning af hele vores energisystem, inklusiv transportsektoren.

Politiske tiltag med henblik på kortsigtede mål om en gradvis nedbringelse af CO2-udslippet må derfor bidrage til den langsigtede løsning. Der er imidlertid en risiko for, at EU's og de enkelte landes bestræbelser for at opfylde deres internationale aftaleforpligtelser i 2000 i for høj grad fokuserer på effektiviseringer af eksisterende fossilt baserede teknologier, som på lang sigt er teknologiske blindgyder (Kristensen m.fl. 2009).

En generel konklusion fra adskillige nationale og internationale analyser er, at CO2-reduktionsomkostningerne i transportsektoren for de fleste tiltag er meget høje sammenlignet med andre sektorer i dagens situation (Kristensen m.fl. 2009). Det gælder dog særligt, hvis man fokuserer på de politiske virkemidler, der kan forventes at have et betydeligt reduktionspotentiale i forhold til transportens udledninger.

Kollektiv transport
Især eldreven skinnebåren transport er meget mere energieffektiv end vejtransport. Fordelen ved eldrift er, at togene er lettere, at elmotor har mindre energitab, at bremseenergi kan genanvendes (tilbageføres i nettet), samt at energiproduktionen kan benytte mange energikilder. Selv hvis energien kommer fra kulfyrede kraftværker, så har det en fordel i forhold til dieseltog. Det skyldes dels elmotorernes højere energieffektivitet, dels at overskudsvarme fra kulkraftværker i Danmark bruges til fjernvarme, mens overskudsvarme fra dieseltog ledes direkte ud i atmosfæren. Men også dieseltog og busser (selv med ret få passagerer)er en mere energieffektive end personbiler. Såfremt der kan ske en overflytning fra biltrafik til kollektiv transport, så er det en klimamæssig fordel.

Inden for togtrafikken vil en elektrificering af regionaltognettet på Sjælland kunne reducere kørsel med dieseltog. Eksempelvis kører dieseltog fra Holbæk til Østerport under elmaster fra Roskilde til Østerport. En elektrificering det sidste stykke mellem Roskilde og Holbæk vil således give en større effekt end blot her.

Konventionelle teknologiske energieffektiviseringer
Som det er tilfældet inden for mange andre sektorer, f.eks. boligopvarmning, findes der også inden for transportsektoren en række investeringer i (mindre) energieffektiviseringer, som kan gennemføres med lave eller endog negative samfundsøkonomiske reduktionsomkostninger. Det britiske studie, The King Review (16), har identificeret en række sådanne velkendte teknologiske muligheder, som samlet set vurderes, at der vil kunne opnås en forøgelse af nye person- og varebilers energieffektivitet med ca. 30% på 5-10 års sigt (17).

I Danmark har vi allerede indført en række konkrete tiltag for at få bilkøberne til at vælge mere brændstofeffektive biler, specielt den grønne ejerafgift fra 1997, et lovpligtigt energimærke med oplysning om bilernes brændstofklasse siden 2000 og senest differentieringen af registreringsafgiften fra 2008, som har vist sig at have en vis effekt på sammensætningen af nybilsalget.

En forbedring af bilparkens energieffektivitet på kort sigt kan derfor formentlig opnås effektivt ved at påvirke de danske nybilkøberes valg gennem økonomiske incitamenter ved en skærpelse af differentieringen, som der er planer om, jf. Transportministeriet (2009). Men isolerede danske tiltag vil kun have beskeden påvirkning på bilfabrikkernes generelle valg af udstyr, der tilbydes i de enkelte modeller eller på udviklingen af nye bilmodeller. Det vil kræve EU-direktiver eller tiltag i nogle af de store lande.

Afgiftsforhøjelser
Brændstofafgifter differentieret efter (fossile) brændstoffers kulstofindhold er principielt meget tæt på en optimal økonomisk regulering, idet kulstofindholdet ved forbrændingen omsættes til CO2 og derfor er meget tæt på en direkte skat på eksternaliteten, da CO2-udslippets skadevirkning ikke afhænger af, hvor det sker.

Men samfundsøkonomiske beregninger af afgiftsforhøjelser kommer oftest frem til reduktionsomkostninger på langt over 1000 DKK per ton for Danmark for en forøgelse af benzin- og dieselafgifterne. Det skyldes først og fremmest, at danskernes kørselsomfang og bilvalg faktisk allerede i vid udstrækning er begrænset af et i forvejen højt afgiftstryk på privatbilisme. Endvidere øges de samfundsøkonomiske omkostninger (for danskerne) ved brændstofafgiftsforhøjelse, fordi en betydelig del af stigningen i afgiftsprovenuet forsvinder gennem øget grænsehandel og reduceret bilkøb (Kristensen m.fl. 2009).

Biobrændstoffer
Iblanding af biobrændstoffer, først og fremmest ethanol og biodiesel, i benzin og diesel er en anden mulighed for at reducere CO2-udslippet. Selv om der også sker et udslip af CO2 ved forbrændingen af biobrændstof, er det CO2, som er optaget gennem planteproduktionen. Biobrændstoffer betragtes derfor som CO2-neutral bortset fra udslippet fra den fossile energi, der medgår i hele produktionsprocessen fra dyrkning til distribution.

Biobrændstoffer har i mange år været et centralt emne i debatten om CO2-virkemidler. EU's biobrændstofdirektiv fra 2003 har til formål at fremme biobrændstoffer til fortrængning af forbruget af benzin og diesel og pålægger landene at fastsætte vejledende mål. For 2010 er referenceværdi for disse mål 5,75 % af forbrugt benzin og diesel til transport.

Analyserapporter stiller i stigende grad spørgsmålstegn ved både bæredygtigheden og netto-CO2-effekten af 1. generation biobrændstoffer. I tværgående analyser af forskellige virkemidler kommer biobrændstoffer i stor skala oftest langt nede på listen over de billigste tiltag målt som omkostninger pr. ton CO2. Usikkerheden på disse omkostningseffektivitetsberegninger er dog om muligt endnu større end for mange andre tiltag og afhænger naturligvis meget af verdensmarkedsprisen på olie. Endvidere er brasiliansk bioethanol formentlig betydeligt billigere og bæredygtigheden mere problematisk, hvilket fra en politisk betragtning ikke er en fordel. 2. generations biobrændstoffer har formentlig en bedre bæredygtighedsprofil, men er desværre dyrere.

Ydermere er biomasse til energiformål formentlig en knap faktor på længere sigt. Omkostningseffektiviteten af biobrændstof som virkemiddel til CO2-

reduktioner i transportsektoren bør derfor ikke måles ved kun at beregne de forøgede produktionsomkostninger i forhold til den fortrængte benzin og diesel. Konvertering af biomassen til flydende brændstof er forbundet med både energitab og omkostninger. Den samme eller større CO2-reduktion kan således med stor sandsynlighed opnås til henholdsvis billigere eller til samme omkostninger ved, at uforarbejdet biomasse fortrænger kul som brændsel i kraftvarmeproduktionen eller industriel procesenergi i stationære anlæg (18).

Men grundlæggende indikerer denne betragtning, at biobrændstoffer i bedste fald er attraktive i et langt tidsperspektiv, hvor kulbaseret kraftvarmeproduktion er under udfasning. Til den tid finder biobrændstof formentlig bedst anvendelse inden for arbejdskørsel og maskiner i bl.a. bygge- og anlæg samt landbrugssektoren, specialtransporter, international vejgodstransport, fly og søfart, hvor vi på nuværende tidspunkt ikke har et bare nogenlunde klart teknologisk billede af realistiske alternativer til fossile flydende brændstoffer. Det er derimod svært at forestille sig, at der vil være landbrugsareal nok til fuld ud at basere privatbilisme på biobrændstoffer. I særlig grad under hensyntagen til fødevareproduktion og ønsker om naturbevarelse og biodiversitet.

Forskning og udvikling i teknologiskift på lang sigt

På lang sigt vil en satsning på teknologisk udvikling i elbaserede fremdriftsteknologier kunne reducere transportsektorens udledning af drivgasser. Elmotorer har en meget højere virkningsgrad energimæssigt end forbrændingsmotoren, der kun udnytter 20-30% af brændstoffets energi til fremdrift, og vindbaseret el-produktion ser ud til at udgøre en meget væsentlig del af potentialet for udnyttelsen af vedvarende energi i Danmark.

Den største udfordring ved elbiler er energilagringen, dvs. 'tank'-kapaciteten. De to typer løsninger, der på nuværende tidspunkt ser mest lovende ud, er:

- Batterier, som I dag er meget dyre, og som giver en stærkt reduceret aktionsradius i forhold til benzin/dieselbiler, som følge af batteriets lave energi-intensitet, både i f. t. vægt og volumen.
- Brint med en brændselscelle til konvertering af brinten til el. Ulempen er et dobbelt konverteringstab, idet brinten først skal produceres og efterfølgende (tilbage-)konverteres til el i brændselscellen.

Disse teknologier er endnu så dyre og/eller uudviklede, at der skal meget forskning og udvikling til, før CO2-reduktionsomkostningerne kommer ned i et niveau, der gør dem relevant i forhold til andre tiltag i transportsektoren

og i særdeleshed i forhold til andre sektorer. Og selv i det mest optimistiske scenarium for teknologiudvikling vil der stadigt være et betydeligt større energiforbrug og energitab per person km. i privatbilismen i forhold til skinnebåren transport.

Diskussion

Der har de sidste 20 år fundet en betydelig byspredning sted i hovedstadsområdet, der både har omhandlet "udflytning" af befolkning og arbejdspladser, og i de senere år er der sket en stigende pendling fra såvel resten af Sjælland som Skåne til hovedstadsområdet. I det hele taget er de afstande, som medarbejdere pendler, steget som følge af en stigende specialisering af arbejdsmarkedet. Forestillingen om, at befolkningen primært bor i forstæder og arbejder i centrum, er i dag misvisende. Mange bor i centrum og arbejder i forstæderne – hvilket også har medført parkeringsproblemer i nattetimerne i Københavns brokvarterer. Og især mange både bor og arbejder i forstæderne eller nabobyer.

Trafikpolitik og infrastrukturinvesteringer har i de sidste 20-30 år i vidt omfang været reaktiv, præget af den øgede biltrafik, som den strukturelle udvikling har givet anledning til. Først når nye flaskehalse er opstået i vejnettet, er man politisk begyndt at diskutere vejudvidelser og nye veje, og derfra til handling er der gået mange år. Der er derfor i dag en betydelig trængsel på vejnettet i regionen. Men på grund af den spredte bystruktur, er den kollektive trafik alligevel ikke konkurrencedygtig.

Til en vis grad kan økonomiske virkemidler som miljødifferentieret bilbeskatning, road pricing, parkeringsafgifter påvirke udviklingen i en bedre retning og investeringer i kollektiv trafik ligeså. Tekniske forbedringer af køretøjsteknologien kan også – især på lang sigt – reducere nogle af transportens miljøproblemer.

Transporten kan imidlertid i vidt omfang opfattes som en afledt efterspørgsel af den bagvedliggende bystruktur – forstået som lokalisering af boliger, arbejdspladser og infrastruktur. Det er her vigtigt, at regionen udvikler sig, så bystrukturen understøtter miljømæssigt bæredygtige transportformer – cykel og skinnebåren transport - og at infrastrukturen støtter op herom.

På lang sigt vil stationsnær byudvikling og byfortætning omkring eksisterende knudepunkter i den skinnebårne kollektive transport trække i denne retning. Dette gælder både boliger, men i særlig grad arbejdspladser. Men også åbning af stationer på de eksisterende jernbaner og forlængelse af S-baner, metro og regionaltog kan åbne op for, at eksisterende byområder kan blive stationsnære.

I "håndfladerne" af de store byer vil net af letbaner kunne understøtte samme udvikling med mere brug af kollektiv trafik. Det gælder i særlig grad København men også Malmö, Lund og Helsingborg, hvor der er planer herom.

Vi taler her om beslutninger, der først vil have fuld effekt på lang sigt. Imidlertid peger alt på, at der på lang sigt vil være knaphed på fossilt brændstof og øget pres for at opnå CO2 neutrale transportløsninger. En hensigtsmæssig bystruktur og især satsning på skinnebåren kollektiv transport og øget cykelbrug vil skabe en grundlæggende bystruktur, hvor der – allerede med eksisterende teknologier – er et meget bedre udgangspunkt for at opnå bæredygtige transportløsninger, end hvis byspredningen fortsætter.

NOTER

1. COWI (2004) & Nielsen (2004a).
2. Målt i tog km. per km. jernbane er kun de hollandske og schweiziske jernbaner mere intensivt udnyttet, jf. Nielsen & Landex (2009b).
3. Kun Irland, Hviderusland, Estland, Litauen og England har mindre grad af elektrificering end Danmark (jf. Landex & Nielsen 2006).
4. Miljøstyrelsen, 2003, Kapitel 3.1.
5. http://www2.dmu.dk/Pub/FR667.pdf Table 3.2.
6. Ifølge mundtligt foredrag ved besøg i Strasbourg hos letbaneselskabet.
7. I projektet "Analyse af kollektiv trafik" har Region Hovedstaden fået udarbejdet en række analyser og rapporter om emnet http://www.regionh.dk/menu/Trafik/Kollektiv+trafik/Analyse+af+kollektiv+trafik.htm
8. Figuren er udarbejdet af Alex Landex. Tallene for jernbaner bygger på kapitel 2 i http://orbit.dtu.dk/getResource?recordId=190417&objectId=1&versionId=1, tallene for bil er et interval baseret på vejreglerne ganget med gennemsnit antal personer per bil. Det høje tal er motorvej, det lave for større trafikvej i byområder, bus er skøn, der bygger på de vejstrækninger af busnettet i Kbh. hvor der er højest frekvens og separat busspor, cykel var skøn ud fra de cykelstier i Københavns Kommune med mest trafik.
9. En sådan strategi blev også forsøgt i det Københavnske AKTA forsøg, Nielsen (2004b).
10. Stockholm Stad (2006) og Transport for London (2007).
11. DØRS-rapporten medregner ikke effekterne for erhvervstransporten, hvilket er en klar undervurdering, idet ca. halvdelen af trængselsomkostningerne bæres af netop denne trafik, jf. COWI(2004). DØRS når endvidere frem til mere positive resultater for betalingsringen. Det skyldes primært højere systemomkostninger for kørselsafgiftsystemet, og at den anvendte model har vanskeligt ved at opfange de trafikale fordele ved kørselsafgifterne frem for betalingsringen.
12. København-Ringstedprojektet er analyseret i en række udredninger, senest af Trafikstyrelsen, hvor de mange dokumenter kan downloades fra http://www.trafikstyrelsen.dk/sw105884.asp.
13. http://www.kollektivtrafik.dk/sider/0505nyhedsbrev.pdf.

14. http://www.moviatrafik.dk/KommuneRegion/Publikationer/Documents/bedrefremkommelighed2002.pdf.
15. http://myldretid.dk/nyheder/nr/612.
16. King (2007) Chapter 4. Se også TNO m.fl. (2006).
17. Hertil kommer et skønnet potentiale på 10-15% gennem adfærdsændringer hos bilisterne gennem: a) valg af "bedst-i-klassen"-biler; b) energieffektiv køreteknik og c) undladelse af de mindst "nødvendige" bilture, herunder alternative transportformer.
18. Se eksempelvis King (2007) Chapter 3.
19. http://www.trm.dk/graphics/Synkron-Library/trafikministeriet/Publikationer/2009/En_groen_%20transportpolitik.pdf.

REFERENCER

Banverket 2008. *Svenske höghastighetsbanor.* Rapport nr. F07-16013/EK10.

Bisbe, Joan Roca 2009. *Benefits of a Light Rail System in the Copenhagen Area as a Pooled Network*. Co-advisor Jonas Andersen. M.Sc.-thesis, DTU Transport.

COWI 2004 : *Projekt Trængsel – Resumé*. http://www.trm.dk/sw17092.asp.

COWI 2008, for Københavns Kommune, Teknik og Milkjøforvaltningen: *Trængselsafgifter – samfundsøkonomisk analyse af en betalingsring*, "NY takststruktur".

Det Økonomiske Råd 2006: *Dansk Økonomi*, forår 2006. http://www.dors.dk/sw3279.asp.

Feil, M. 2005: *Optimisation of public transport timetables with respect to passenger transfers*. M.Sc.-thesis, DTU Transport.

Fosgerau, M.; Hjorth, K.; Brems, C. & Fukuda, D. 2008: *Travel time variability Definition and valuation*, DTU Transport. http://www.transport.dtu.dk/upload/institutter/dtu%20transport/rapporter/rap1_2008_travel%20time%20variability%20-%20report_v5.pdf.

Hovedstadens Udviklingsråd 2002: *Bedre fremkommelighed for busserne betaler sig – eksempler og erfaringer*. ISBN: 87-7971-050-6.

Infrastrukturkommissionen 2008: *Danmarks Transportinfrastruktur 2030*, Betænkning 1492. http://www.infrastrukturkommissionen.dk/sw164034.asp.

Institut for Miljøvurdering 2006: Kørselsafgifter I København – en samfundsøkonomisk analyse, http://www.imv.dk/files/Filer/IMV/Publikationer/Rapporter/2006/krselsafgift_samfundsanalyse.pdf.

Jansen, L.N. & Pedersen, M.P. 2002: *Optimisation methods for timetables considering passengers route choices*. M.Sc.-thesis, DTU Transport.

King, J. et. al. 2007: *King Review of low-carbon cars - Part I: the potential for CO2 reductions*, http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_king_review.htm.

King, J. et.al. (2008): *King Review of low-carbon cars - Part II: recommendations for action*, http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_king_review.htm.

Kristensen, N. B.; Hels, T. Siren, A. Kveiborg, O, Nielsen, O.A. & Fosgerau, M. 2009. *Transportsektorens Største udfordringer.* Copenhagen Consensus Center.

Landex, Alex & Nielsen, Otto Anker. 2005: *Vurdering af letbaneprojekter i Hovedstadsområdet*. Trafikdage på Aalborg universitet (www.trafikdage.dk).

Landex, A. & Nielsen, O.A. 2006: *1 time 1 time. 6-bysamarbejdet – om hurtigere tog mellem byerne.*

Larsen, M. K. & Nielsen, Otto Anker 2008: *Improving and optimising road pricing in Copenhagen*. ICE Transport, Special Issue August 2008 – Road User Charging, Volume 161, issue TR2, pp. 123-134. The Institution of Civil Engineers, London. ISSN 0965-092x.

Lia, A. C. L & Hvid, I 2008: *Evaluering af vejprojektpuljer i Hovedstadsområdet*. Bachelorprojekt ved DTU Transport.

Malm, G. 2009: *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utvikling och konlurrenskraft. Betänkande av utredningen om Höghastighetsbanor.* Statens Offenliga Utredningar SOPUI 2009:74, ISBN 978-91-38-23269-9. Stockholm.

Miljøstyrelsen 2003: *Forslag til strategi for begrænsning af vejtrafikstøj.* http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2003/87-7614-072-5/pdf/87-7972-073-3.pdf.

Nelldal, Bo-Lennark 2008a: *Höghastighetsbanor i Sverige – Götalandsbanen och Europabanen*. KTH Järnvägsgrupp. 2008-05-30.

Nielsen, O. A. 2004a: *Trængselsprojektet – Modellering af trængsel.* Rapport 2004-3, Center for Trafik og Transport (CTT). DTU.

Nielsen, O. A. 2004b: *Behavioural responses to pricing schemes: Description of the Danish AKTA experiment. Journal of Intelligent Transportation Systems.* Vol. 8(4). Pp. 233-251. Taylor & Francis.

Nielsen, O. A. & Landex, A. 2009a: *Hvordan får man bilister til at bruge kollektiv transport – Gennemgang og vurdering af Initiativer for Hovedstadsområdet*. Rapport udarbejdet til Region Hovedstaden.

Nielsen, Otto Anker & Landex, A. 2009b: *Debatoplæg til jernbanestrategi for en konkurencedygtig Øresundsregion – vision, udfordringer og mulige tiltag.*

Nielsen, Otto Anker & Landex, A. 2010: *Debatoplæg til jernbanestrategi for en konkurencedygtig Øresundsregion*. IBU Øresund. Hovedrapport.

Rambøll Management 2007: *De samfundsøkonomiske gevinster ved indførelse af ITS i Hovedstadsområdet*. Udarbejdet for Ingeniøreforeningen i Danmark.

Rasmussen, T.K. & Jensen, A.F. 2008: *Evaluering og sammeligning af vejprojektpuljer og road pricing scenarier i Hovedstadsområdet*. Bachelorprojekt ved DTU Transport.

Det store rum:
AFSÆT

Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv

af: **Otto Anker Nielsen**

Regeringen 2008: *Bæredygtig transport – bedre infrastruktur*, http://www.trm.dk/sw220245.asp.

Region Skåne 2004: *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne*. 2004-2015. Huvudrapport.

Rørbech, J. & ITS Danmark m.fl. 2005: *ITS i Danmark – Mål, Muligheder, Barrierer og Vejen frem*. ITS Danmark, ISBN 87-776-612-6.

Stockholm Stad 2006: *Fakta och resultat från Stockholmsförsöket*, Andra versionen, augusti 2006. http://www.stockholmsforsoket.se/upload/Rapporter/Fakta%20och%20resultat%20stockholmsförsöket%20aug%2006.pdf.

Skånetrafiken 2007: 2007 *Tågstrategi*.

TetraPlan & A-2. 2009: *Før biltrafikken står stille – Hvad kan den kollektive transport bidrage med?* Udarbejdet for Region Hovedstaden. http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/9B91F0B6-B305-4ADF-B99D-3BD651A1E9B2/0/Hovedrapport_Final1.pdf.

TNO, IEEP, LAT 2006: *Review and analysis of the reduction potential and costs of technologies and other measures to reduce CO2-emissions from passenger cars, for the European Commission.*

Trafikstyrelsen 2008: *Stationsstrukturen i Danmark – en screening af det statslige jernbanenet udenfor Hovedstadsområdet*.

Transport for London 2007: *Central London Congestion Charging Scheme: ex-post evaluation of the quantified impacts of the original scheme,* http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/Ex-post-evaluation-of-quantified-impacts-of-original-scheme-07-June.pdf.

Transport- og Energiministeriet 2006: *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet*. Transport- og Energiministeriet. http://www.trm.dk/sw78715.asp.

Transportministeriet 2009: Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om: En grøn transportpolitik (19).

FINGERPLAN 2007 HOLDER DEN?

Det store rum:
AFSÆT

Fingerplan 2007
– holder den?

af: **Peter Hartoft-Nielsen**

FINGERPLAN 2007 udgør regeringens nye overordnede grundlag for hovedstadskommunernes planlægning. Afsenderen er ny, og også styreformen er ny. Styringen areal for areal er erstattet af en kombination af overordnede principper for byudvikling fastlagt i Fingerplan 2007 og rækkefølgeangivelser i kommuneplanerne, som fastlægges efter forhandling med staten. Visioner og faglige debatter om hovedstadsområdets udvikling med Fingerplanen som udgangspunkt kan kvalificere de kommende års politiske beslutninger (1).

En af byplanlægningens store klassiske udfordringer er, hvordan vi styrer storbyområdernes vækst. Det er overalt i Europa - og verden i øvrigt - et evigt tilbagevendende problemfelt. Hvilken rolle skal den overordnede regionale styring spille i forhold til den lokale selvbestemmelse? Hvem skal have ansvaret for den regionale styring, og hvilke kompetencer skal den ansvarlige myndighed udstyres med? Og hvilken rolle skal staten spille?

Et kig hen over det europæiske storbylandskab gennem det seneste halve århundrede giver mange forskellige svar – og overalt er svaret genstand for såvel byplanfaglig som politisk debat. De hollandske storbyer og den hollandske regering forsøgte i 1990'erne at gennemføre den hidtil mest ambitiøse model for styring af storbyområdernes udvikling (se f.eks. Byplan 1994/5), men blev mødt af en massiv folkelig modstand. Det storkøbenhavnske område - hovedstadsområdet - har gennem de seneste godt 60 år været kendetegnet ved en eller anden form for tilstræbt overordnet planlægning på tværs af kommunegrænserne. Den storkøbenhavnske planlægning og især Fingerplanen har derfor gennem årtier været genstand for stor international interesse. Skiftende regionale styringsmodeller er blevet afprøvet. I sin reneste form i perioden fra 1974 til 1989, hvor det daværende Hovedstadsråd havde ansvaret for regionplanlægning for et samlet hovedstadsområde og igen fra 2001 til 2006, hvor det daværende Hovedstadens Udviklingsråd havde et tilsvarende ansvar.

Se Ellen Højgaard Jensens kommentar: "**Den danske regionplanlægning**", s. 296

Da Hovedstadsrådet i sin tid fik opgaven, var regionplanlægning blevet lovbunden. Inden da havde der været perioder med såvel frivilligt kommunalt samarbejde som statslig styring. I mellemperioden fra 1990 til 2001 – dvs. i perioden mellem de to regionale organer med ansvar for planlægning for et samlet hovedstadsområde - havde de daværende fem amtskommunale enheder ansvaret for hver deres område, men også for at koordinere planlægningen på tværs af områderne.

Ingen af styringsmodellerne har været uproblematiske, og der har generelt været et stort gab mellem de overordnede planintentioner og implementeringen. Uanset styringsmodel og regering har alle perioder været kendetegnet ved en betydelig statslig indblanding i planlægningen ud fra de over-

ordnede principielle interesser - og en stor statslig egenrådighed, når det gælder egne sektorinteresser.

Ud fra et ønske om en højprofileret regional styring har ingen af de regionale organer været udstyret med de nødvendige kompetencer og styrker. Det direkte valgte regionale råd med selvstændig skatteudskrivningskompetence og det rette match mellem opgaver og ansvar har ikke været afprøvet.

Strukturreform januar 2007

Med kommunalreformen pr. 1. januar 2007 blev amterne og Hovedstadens Udviklingsråd som bekendt nedlagt. Planloven blev som led i reformen ændret. Den hidtidige regionplanlægning ophørte. De konkrete planlægningsopgaver i det hidtidige regionplanemnekatalog blev overført til kommunerne, mens staten skulle varetage de overordnede interesser. Som eneste undtagelse blev dele af den regionale planlægning i hovedstadsområdet, for så vidt angår byudvikling og rekreative hensyn, imidlertid fastholdt og placeret i statslig regi. Det indgik i aftalen om strukturreformen mellem regeringen og Dansk Folkeparti fra juni 2004. I aftalen hedder det, at "Hovedstadsområdet er et sammenhængende byområde på tværs af kommunegrænser, og der

Figur 1
Forsiden på den oprindelige Fingerplan fra 1947 – skitseforslag til Egnsplan for Storkøbenhavn.

Figur 2
Forsiden til Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.

er derfor behov for, at staten i lovgivningen og i udmeldinger til kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet fastlægger overordnede principper for byudviklingen og de rekreative hensyn mv." (Aftale om strukturreform 2004: 75). Aftalen blev udmøntet i et særligt kapitel om hovedstadsområdets planlægning i planloven. I hovedstadskapitlet fastlægges de helt overordnede principper for byudvikling, byomdannelse og rekreative hensyn. Det bestemmes endvidere, at miljøministeren konkretiserer de overordnede principper i et landsplandirektiv. Denne model blev valgt efter at regeringen havde sendt et lovudkast i høring med mere detaljerede principper for hovedstadsområdets planlægning. Valget af den mere smidige og planlægningsorienterede model skete bl.a. på baggrund af høringssvarene fra KL og en række kommuner.

Fingerplan 2007 er en udmøntning af bestemmelsen i planlovens hovedstadskapitel om, at miljøministeren konkretiserer de overordnede principper for planlægningen i hovedstadsområdet.

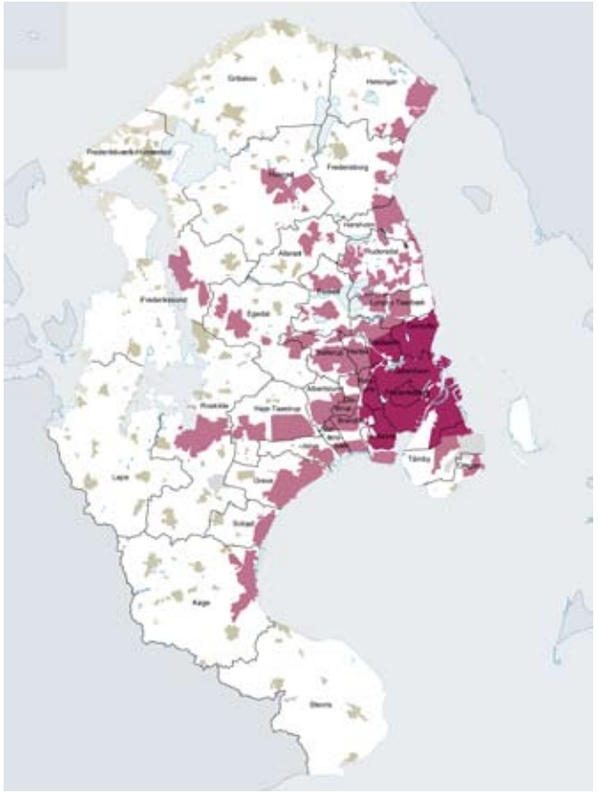
Planlovens hovedstadskapitel

Planloven definerer hovedstadsområdet svarende til det hidtidige HUR-område, som dog er tillagt den gamle Stevns Kommune. I forhold til planloven omfatter hovedstadsområdet således udover de sjællandske kommuner i Region Hovedstaden også seks kommuner i Region Sjælland, i alt 34 kommuner. Vurderingen var, at det trods den stigende integration af resten af Sjælland i det storkøbenhavnske arbejdsmarked ikke ville være politisk muligt at udvide hovedstadsområdet til at omfatte hele Sjælland. Planloven bestemmer, at kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres på grundlag af en vurdering af området som helhed og sikre, at hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur videreføres.

Det er således i selve planloven defineret, at byudviklingen skal ske i en fingerbystruktur. Planloven fastlægger herudover nogle helt overordnede principper for byudviklingen i hvert af fire geografiske delområder:

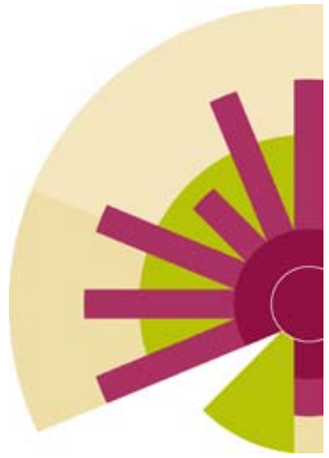
1. det indre storbyområde ('håndfladen'),
2. det ydre storbyområde ('byfingrene'),
3. de grønne kiler (mellem og på tværs af byfingrene),
4. det øvrige hovedstadsområde.

Centrale elementer er, at byudvikling og byfunktioner af regional betydning placeres i det indre og ydre storbyområde ('fingerbyen'), mens byudvikling i det øvrige hovedstadsområde alene må være af lokal karakter og skal ske i tilknytning til kommunecentre eller som afrunding af andre bysamfund. De grønne kiler mellem og på tværs af byfingrene skal helt friholdes for byggeri til bymæssige formål, herunder bymæssige fritidsanlæg.

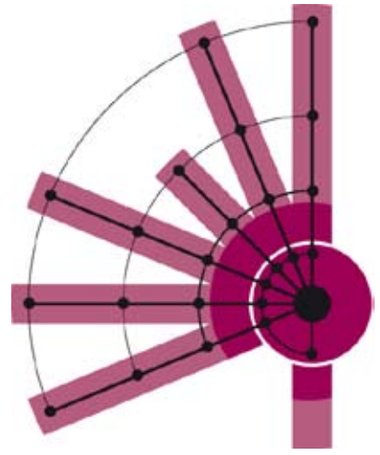


Figur 3
Hovedstadsområdets 34 kommuner og byområder 2007.

Planlovens bestemmelser sigter dermed mod at ændre på de seneste årtiers fordeling af byvæksten i hovedstadsområdet ved at styrke byudviklingen i fingerbyen og afdæmpe byggeriet uden for. I de seneste årtier har der været en relativt kraftigere byudvikling uden for fingerbyen, dvs. i det øvrige hovedstadsområde, end i fingerbyen. Lige så væsentligt er, at planloven bestemmer, at byudvikling og nye byfunktioner i fingerbyen skal placeres i forhold til den trafikale infrastruktur på en sådan måde, at det styrker brugen af den kollektive transport.



Figur 4
Principdiagram for by-områder og grønne kiler.



Figur 5
Principdiagram for by-områder og banebetjening.

Hvorfor en Fingerbystruktur?
Det helt overordnede mål med at organisere byens udvikling i en fingerbystruktur er at modvirke byspredning og samtidig sikre, at der kan skabes nogle centrale funktionelle sammenhænge mellem byområderne, den trafikale infrastruktur og den kollektive trafikbetjening, og mellem byområderne og grønne, regionale friluftsområder.

Fingerbystrukturen er én måde at tilgodese disse formål. At hovedstadsområdet søges udviklet efter netop fingerbyprincippet er historisk begrundet. Den sigter mod at knytte byudvikling an til den infrastruktur, som forbinder København og de centrale bydele med de fem købstæder. Fingerbystrukturen har mere eller mindre ligget til grund for nu omkring 60 års planlægning. Der har dog også været perioder, hvor planlægningen afveg ganske væsentligt herfra. Der har som nævnt generelt været problemer omkring planimplementeringen, herunder timingen mellem byudviklingen og udbygningen af S-banenettet.

Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning
Fingerplan 2007 trådte i kraft den 1. august 2007. Forud gik en grundig regeringsbehandling og en høringsproces, hvor bl.a. samtlige kommuner afgav deres politiske høringssvar.

Fingerplanen afgrænser på kort de fire geografiske delområder i fingerbystrukturen og konkretiserer de overordnede principper for byudvikling mv. i hvert af delområderne. 'Håndfladen' afgrænses som byområdet inden for Motorringvej 3. Her må der - som hovedregel - ikke udlægges ny byzone. Byvækst kan således alene ske i form af byomdannelse og fortætning. Det er også vilkåret i det meste af 'de indre byfingre'.

Det ydre storbyområde afgrænses som de nuværende byområder i de syv byfingre (udover de fem byfingre ud til købstæderne, er der to mindre byfingre til Farum og på Amager) samt en række landområder, som er afgrænset i en afstand op til to km fra jernbanelinjerne i den pågældende byfinger. I disse principielt afgrænsede landområder er det en kommunal kompetence at udlægge ny byzone. Det er i kommuneplanerne, at der sker en afvejning af byudviklingsinteresserne i forhold til de øvrige arealinteresser. Ved afvejningen skal de overordnede interesser respekteres. Det gælder f.eks. interesserne i forhold til landskab, natur og miljø, men også interesserne i forhold til rækkefølge for byudviklingen, jf. nedenfor. De grønne kiler er i princippet afgrænset som i HUR's Regionplan 2005.

Resten af hovedstadsområdet betegnes 'det øvrige hovedstadsområde'. Skal der i dette geografiske område ske en større byudvikling, forudsætter det, at der er truffet beslutning om at forlænge en eller flere byfingre med tilhørende trafikal infrastruktur og betjening, som byudviklingen kan hægtes op på. Fingerforlængelser forudsætter nyt landsplandirektiv.

Ny styreform: overordnede principper for byudvikling og rækkefølge
Med Fingerplan 2007 er styringsformen radikalt ændret i forhold til tidligere regionplanlægning. Regionplanerne styrede areal for areal. Ny byzone kunne kun udlægges, hvis regionplanerne konkret muliggjorde det. Det var på den ene side en stram styreform, idet kommunernes handlemuligheder i forhold til nyudlæg blev fastlagt i forbindelse med regionplanerne. På den anden side lagde styreformen op til et voldsomt kommunalt pres for nyudlæg og hamstring af arealer ved hver enkelt regionplanrevision. Indtrykket er, at fokus dermed flyttede fra den overordnede hovedstruktur til enkeltarealer, og at regionplanmyndighederne bl.a. derfor stod svagt i forhold til den overordnede styring.

I modsætning hertil styrer Fingerplan 2007 ved hjælp af overordnede principper og regler for byudvikling i kombination med fastlæggelse af rækkefølge for byudviklingen. De overordnede principper og regler fremgår af Fingerplan 2007, mens rækkefølge fastlægges i en efterfølgende proces i den kommunale planlægning efter forudgående forhandling med staten. Fastlæggelse af rækkefølge for byudviklingen er derfor en af de helt store opgaver i forbindelse kommuneplanerne 2009. Inden for Fingerbyen er det kun byudvikling og -omdannelse af helt lokal karakter, der kan unddrage sig rækkefølgeplanlægningen. Uden for Fingerbyen skal der fastlægges rækkefølge for al byudvikling.

Figur 6
Nærhed og adgang til havet er en af hovedstadsområdets store kvaliteter.

Rækkefølge
Rækkefølgeangivelsen kan være en tidsmæssig angivelse af, hvornår byudvikling eller byomdannelse tidligst kan finde sted. Det kan være i form af en tidsmæssig tredeling, således som Københavns Kommune har praktiseret i de seneste kommuneplaner: 1) første del af den 12-årige planperiode, 2) anden del af den 12-årige planperiode, og 3) tidligst efter planperiodens udløb. Fingerplanen giver således gennem rækkefølgeinstrumentet som noget nyt kommunerne mulighed for at planlægge ud over den 12-årige planperiode.

Rækkefølge kan herudover angive, at et givet areal skal udnyttes før et andet areal, f.eks. stationsnært før ikke-stationsnært, eller at et givet areal først kan udnyttes, når der er sket en given udbygning af den trafikale infrastruktur eller fastlagt en given trafikal betjening. F.eks. kan kommunerne ikke planlægge for ny byudvikling i landområderne i den ydre Hillerød-finger, før der er truffet beslutning om placering af en ny station mellem Hillerød og Allerød. Fingerplan 2007 angiver en række hensyn som rækkefølgen skal sikre, og som staten derfor lægger til grund ved forhandlinger med kommunerne om rækkefølge. Rækkefølge skal sikre:

- Begrænsning af nyudlæg til byformål
- Rimelig balance mellem udbud og efterspørgsel af arealer inden for den 12-årige planperiode
- Rimelig regional balance
- Fremme udbygning af stationsnære områder
- Fremme omdannelsen af byområder, som er velintegrerede i byen
- Byudvikling i øvrige hovedstadsområde har lokal karakter

Den politiske redegørelse i Fingerplan 2007 indeholder markeringer af, hvordan rækkefølgeinstrumentet administreres i forbindelse med 2009-kommuneplanerne. Redegørelsen understreger, at der skal ske en afdæmpning af byvæksten uden for fingerbyen, og at der samlet set er arealudlæg, der rækker ud over 12-årsperioden. De samlede byggemuligheder i disse områder må derfor ikke øges i kommuneplanerne. Det låser imidlertid ikke den kommunale planlægning i det øvrige hovedstadsområde fast. Hvis en kommune ønsker at inddrage et nyt areal til byformål i det øvrige hovedstadsområde, kan det ske mod, at en tilsvarende eller større byggemulighed på et ringere beliggende areal helt fjernes eller udskydes til tidligst at finde sted efter planperiodens udløb.

Kravet om rækkefølge indebærer ligeledes, at der ikke er frit slag for, at kommunerne kan inddrage landområderne i byfingrene i byzone. Den politiske redegørelse i Fingerplan 2007 vurderer, at der på daværende tidspunkt syntes at være tilstrækkeligt med samlede byggemuligheder i hovedstadsområdet som helhed. Så selv om redegørelsen vurderer, at Fingerplan 2007 muliggør nybyggeri af størrelsesorden ca. 100.000 boliger i byfingrenes landområder, er det ikke ensbetydende med, at kommunerne blot kan udlægge ny byzone i landområderne i planperioden. Rækkefølgen skal sikre de ovenfor angive hensyn, herunder hensynet til en rimelig regional balance. Københavns Kommune vedtog i 2007 et tillæg om ændret rækkefølge i den kommunale planlægning, som bl.a. muliggjorde en tidlig udbygning af Carlsbergområdet. Der

er her tale om at fremme omdannelsen af et byområde, som er velintegreret i byen. En fremrykning af byggemuligheden er derfor i overensstemmelse med de hensyn, som Fingerplanen angiver ved fastlæggelse af rækkefølge.

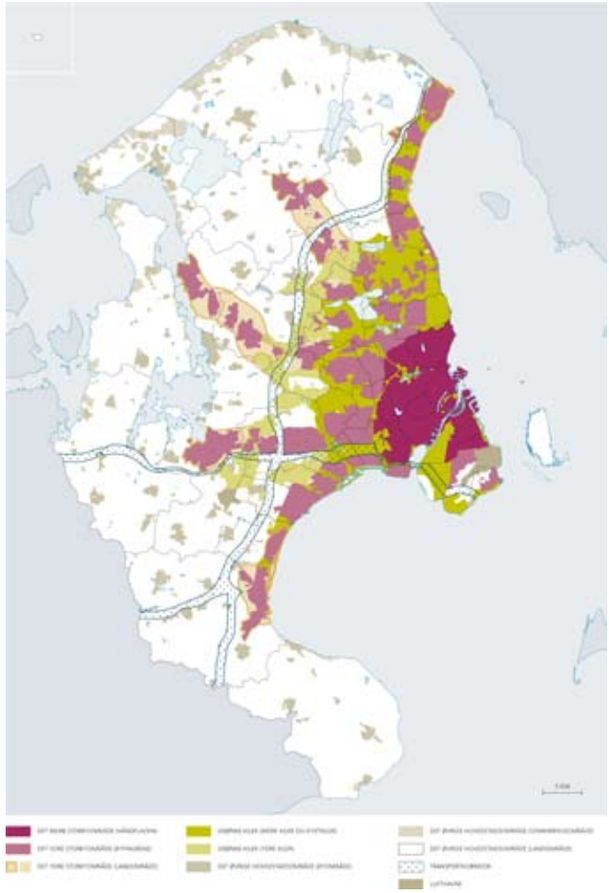
Fingerplan 2007 strammer op om byspredning

Fingerplanens regler vedrørende byudvikling i kombination med den ny styreform med rækkefølgeangivelser vurderes på sigt at lægge en betydelig dæmper på den byspredning, som vi har set gennem de seneste årtier. Når der formentlig vil gå nogle år, før effekten kan iagttages, skyldes det de meget store arealudlæg uden for fingerbyen, som er arvet fra tidligere regionplanplanlægning. Fingerplanen lukker yderligere helt af for placering af byfunktioner i de grønne kiler, ligesom planen lukker af for ny byudvikling ved landsbyerne inden for den fjerde grønne ring. Fingerplanens regler indebærer, at byvækst for stadig flere kommuners vedkommende alene vil kunne ske gennem byomdannelse. Til gengæld understøtter planens regler byomdannelse på bekostning af nyudlæg.

Figur 7
Midlertidig oase i storbyens hjerte.

Fingerplan 2007 strammer op om stationsnærhed

Princippet om stationsnær lokalisering blev introduceret med Regionplan 1989, men blev sidenhen gradvist udhulet i forhold til at opnå de tilsigtede trafikale effekter. Afstandskriterierne blev udvidet, "ikke-stationsnære områder" fik status, som var de stationsnære. Kulminationen var, da HUR i 2004 indførte såkaldte "amøbeafgrænsninger", som mange kommuner fortolkede meget liberalt med afgrænsninger op til flere kilometer fra stationerne. Den



Figur 8
Fingerplan 2007 hovedkort.

Det store rum:
AFSÆT

Fingerplan 2007
– holder den?

af: **Peter Hartoft-Nielsen**

oprindelige hensigt med princippet om stationsnær lokalisering var, at persontrafikskabende byfunktioner, som egner sig til at blive integreret i tætbyområder, skulle lokaliseres stationsnært på en sådan måde, at lokaliseringen bidrog til at fremme brugen af kollektiv transport. Det ville understøtte de store investeringer i den kollektive infrastruktur og bidrage til en mere miljøvenlig transportadfærd. Lokaliseringen skulle derfor ske inden for rimelig gangafstand fra velbetjente stationer. Fingerplan 2007 ændrer udformningen af stationsnærhedsprincippet, så det sikrer de tilsigtede trafikale effekter, men giver samtidig kommunerne nogle nye frihedsgrader i deres planlægning. Columbusægget er en skelnen mellem kontorbygninger hhv. over og under 1.500 etagemeter, svarende til omkring 50-60 ansatte. De store kontorbygninger er færrest i antal, men rummer til gengæld langt de fleste arbejdspladser og skaber dermed langt den meste pendlertrafik. Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering omfatter derfor alene de større bygninger, mens lokaliseringen af de mindre og mellemstore kontorbygninger fuldt ud er en lokal kompetence.

Fingerplan 2007 introducerer begrebet 'det stationsnære kerneområde', som kommunerne skal afgrænse inden for gangafstande op til 600 m fra en station. Fingerplanens hovedregel er, at de persontrafikskabende byfunktioner, f.eks. større kontorbygninger, skal lokaliseres inden for det stationsnære kerneområde. Undersøgelser viser således, at der er betydelige trafikale effekter af stationsnær lokalisering i form af større brug af kollektiv transport og mindre brug af bil, men at effekten kun holder op til 500 til 600 m fra en station, hvorefter den bortfalder. Det er væsentligt at understrege, at der ikke har kunnet konstateres tilsvarende effekter ved nærhed til et busstoppested eller en busterminal. Selv lokaliseringer med den bedste busbetjening – f.eks. ved Gladsaxe Trafikplads – påvirker ikke transportadfærden blandt ret mange trafikanter med adgang til bil.

Fingerplanen fastholder imidlertid også begrebet 'stationsnære områder', som kommunerne kan afgrænse med udgangspunkt i hhv. 1.000 m og 1.200 m fra en station, afhængigt af om området ligger i det indre storbyområde ('håndfladen') eller i det ydre storbyområde ('byfingrene'). Fingerplanens regler muliggør, at kommunerne undtagelsesvis kan planlægge for f.eks. større kontorbyggeri også i det øvrige stationsnære område uden for kerneområdet. Det forudsætter imidlertid, at der arbejdes med supplerende virkemidler, som kan sikre de samme trafikale effekter, som hvis byfunktionen blev placeret i det stationsnære kerneområde. Supplerende virkemidler kan f.eks. være normer for maksimalt antal parkeringspladser evt. i kombination med kollektive tilbringeordninger til og fra stationerne, firmacykler mv. Miljøvurderingen af forslaget til Fingerplan 2007 skønnede, at Fingerplanens ændrede styring i forhold til at hindre byspredning og fremme stationsnær lokalisering på sigt ville indebære en reduktion i den daglige bilkørsel på 2,6

Figur 9 Øresundsintegrationens første fase.

mio. km og en reduktion i transportens CO2-udslip på 100.000 t i forhold til en situation, hvor Regionplan 2005 blot var videreført.

Fingerplan 2007 og Ring 3
Stationsnærhedsprincippet tilstræber en lokalisering, som understøtter den eksisterende og allerede politisk besluttede skinnebårne kollektive transport på banenettet bestående af regional-tog, S-tog og metro. Fingerplanen 2007 bryder enkelte steder med denne hovedregel og giver byomdannelsesmuligheder svarende til, at der allerede var etableret højklasset banebetjening. Det gælder først og fremmest en række erhvervsområder langs Ring 3. Kommunerne får allerede nu mulighed for at planlægge for en intensiv udnyttelse af områder, som forudsættes at ligge nær standsningssteder på en kommende letbane i Ring 3. Tankegangen er, at manglende tværgående skinnebåren kollektiv transport er den nuværende fingerbystrukturs store svaghed, og at der før eller siden må etableres en baneløsning langs Ring 3. Den muliggjorte intensive byomdannelse skal bidrage til at styrke passagergrundlaget for en letbaneforbindelse i Ring 3. Da en omdannelse af de pågældende erhvervsarealer forventes at finde sted i de kommende år, skal bestemmelserne om intensiv udnyttelse samtidig sikre, at muligheder for egentlige bydannelser omkring en kommende letbane ikke forskertses. Miljøministeriets vision er, at der langs Ring 3 skabes nye attraktive, tætte og

Figur 10 Ørstedsparken i København.

funktionsblandede byområder, som betjenes af en moderne letbane. Letbanen skaber samtidig mulighed for højklassede kollektivrejser mellem byfingrene og letter dermed mulighederne for, at den stadigt mere omfattende pendling på tværs i hovedstadsområdet kan ske med kollektiv transport i stedet for med bil.

Fingerplan 2007 uden detailhandel
Fingerplan 2007 indeholder ikke regler for detailhandel. Det skyldes, at man har afventet Planlovens ændrede regler for detailhandel. Fingerplan 2007 blev derfor i 2008 suppleret med et landsplandirektiv for detailhandel i hovedstadsområdet, der fastlægger regler for bymidter, bydelscentre og aflastningsområder, herunder bymidter og aflastningsområder, hvori der kan etableres udvalgsvarebutikker med over 2.000 m2.

Beskyttelsen af grønne kiler styrket – benyttelsen en kommunal opgave
Fingerplan 2007 viderefører den grønne arv fra HUR's Regionplan 2005 med både de nye og gamle grønne kiler mellem og på tværs af byfingrene. Med bestemmelserne i både Planloven og Fingerplanen er beskyttelsen mod byudvikling kraftigere end nogen sinde. Det er imidlertid en kommunal opgave at sikre, at de grønne kiler udvikles til attraktive fritidsområder, som går på tværs af kommunegrænserne, herunder etablering af stiforbindelse i den 4. grønne ring.

Kommuneplanlægning med regionalt ansvar
Både Planloven og Fingerplan 2007 understreger kommunernes regionale ansvar. Kommuneplanlægningen skal ske ud fra en vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet som helhed. Endvidere skal planernes konsekvenser, herunder for trafik og miljø, vurderes. Her ligger nogle nye udfordringer for den kommunale planlægning, som ikke har tradition for at anlægge et regionalt udgangspunkt og vurdere de regionale konsekvenser.

Fingerplanens regler understøtter, at kommunerne kan tage et regionalt ansvar. Herudover stiller By- og Landskabsstyrelsen oplysninger om regionale udviklingstræk til rådighed for kommunerne. I foråret 2008 udsendte styrelsen "Regionale udviklingstræk i hovedstadsområdet 2007" med analyser af udviklingen i befolkning, arbejdspladser, bolig- og erhvervsbyggeri, pendling samt ubebyggede arealer planlagt til byformål. Som noget nyt er analyserne ikke blot gennemført i relation til den administrative inddeling, men primært i forhold til geografiske områder i fingerbystrukturen.

Fingerplan 2007 er forankret i regeringen – og har accept blandt hovedstadsborgmestrene.
Fingerplan 2007 er udarbejdet under den daværende konservative miljøminister Connie Hedegaard. Connie Hedegaard var som ansvarlig minister stærkt optaget af, at der skulle ske en samordning af byplanlægningen i hovedstadsområdet netop i forhold til trafikken og det grønne. F.eks. skulle stationsnærhedspolitikken efter ministerens opfattelse have en sådan udformning, at den havde en reel effekt på den trafikale adfærd og brugen af kollektiv transport. Det skulle være en politik af gavn og ikke blot af navn. Ministeren var derfor stærkt optaget af det faglige grundlag og de faglige argumenter for planen.

Forslaget til Fingerplan 2007 var igennem en grundig behandling i regeringen. Den strakte sig over hele efteråret 2006. Fokus var særligt på udformningen af stationsnærhedspolitikken. Det lykkedes miljøministeren at give Fingerplan 2007 en udformning, der kunne få opbakning fra hele regeringen.

Connie Hedegaards efterfølger som miljøminister, Troels Lund Poulsen (Venstre), tog da også Fingerplanen til sig. Det giver sig bl.a. udtryk i ministerens behandling af konkrete sager og i de udmeldinger, som ministeren kom med på møder med hovedstadsborgmestrene.

På et møde med hovedstadsborgmestrene om den kommende landsplanredegørelse fremhævede ministeren i sine afsluttende refleksioner, at der som regel er gode lokale begrundelser for de kommunale ønsker, som går på tværs af principperne i Fingerplanen, men at det, vi i sidste ende ville blive målt og vejet på var, om det om 50 år er lykkedes os at få skabt et storbyområde, hvor den kollektive trafik kan spille den afgørende rolle, og hvor der er et godt miljø med masser af natur og attraktive grønne fritidslandskaber. Det er derfor summen af de mange enkeltbeslutninger, som tæller.

Mødet gav samtidig det indtryk, at der blandt borgmestrene er en udpræget forståelse for og opbakning til hovedprincipperne i Fingerplan 2007. Det samme indtryk gav i øvrigt den offentlige høringsproces. Det virker, som om skiftet fra en meget omfattende regionplanlægning til en relativ enkel fingerbyplanlægning har fremmet forståelsen for udformningen af de overordnede regler for byudvikling i det samlede hovedstadsområde. Der synes at være vilje til i dialog at skabe fælles løsninger inden for de i Fingerplanen fastlagte rammer.

Har Fingerplanen en fremtid?
Regionplanopgaven var i 16 år placeret hos et hovedstadsråd, i 11 år hos de fem regionale enheder og i 5 år hos Hovedstadens Udviklingsråd. Levetidsprognosen for den nuværende model for overordnet planlægning i hovedstadsområdet er på den baggrund næppe lang. Med den nye kommunale struktur er det imidlertid vanskeligt at forestille sig, at opgaven med at sikre de overordnede interesser i forhold til byudviklingen i et samlet hovedstadsområde kan placeres andre steder end i statsligt regi. Oppositionen

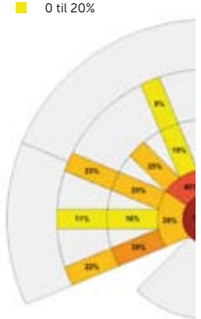
Figur 11
Vi slap for 1960'ernes motorvejsplaner langs søerne (søringen).

ønskede ved behandlingen af Planloven i Folketinget ganske vist generelt flere planopgaver placeret hos regionsrådene, men mon ikke tiden allerede har vist, at en sådan model næppe vil kunne sikre en tilstrækkelig overordnet interessevaretagelse.

Om Fingerplanen har en fremtid for sig i statsligt regi står og falder imidlertid efter min vurdering med, om det lykkes at skabe en langt bedre koordinering mellem Miljøministeriet og Transportministeriet af den statslige byplan- og transportpolitik. Fingerplanen forudsætter, at den kollektive transport kan spille en afgørende rolle i den daglige transport i hovedstadsområdet. Det gør den ikke i dag. Hovedstadsområdet halter langt efter mange europæiske storbyer i så henseende. Det hænger efter min vurdering sammen med den ringe dækningsgrad af rejsemålene med skinnebåren kollektiv transport. Banenettet er ikke tilstrækkeligt fintmasket i forhold til den eksisterende by og er overvejende rettet mod København. Med Ringbanen og Cityringen er der taget hul på etablering af tværgående baneforbindelser, men der er stærkt behov for yderligere tværgående baneforbindelser i større afstande fra centrum. Det er en forudsætning for, at Fingerplanen er det rette svar i et samfund, som forudsætter høj mobilitet.

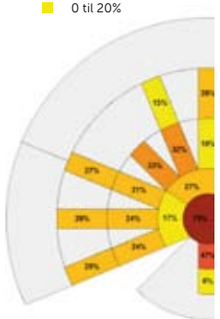
BEBOERE
Andel bosat 0-600 m fra stationen

- 50 til 75%
- 40 til 50%
- 30 til 40%
- 20 til 30%
- 0 til 20%



ARBEJDSPLADSER
Andel arbejdspladser 0-600 m fra stationen

- 50 til 75%
- 40 til 50%
- 30 til 40%
- 20 til 30%
- 0 til 20%



PENDLING PÅ TVÆRS
Andel bosatte i byfingrene som pendler på tværs

- 40 til 50%
- 30 til 39%
- 20 til 29%

Blot 40% af arbejdspladserne i hovedstadsområdet ligger inden for 600 m fra en station, og blot 35% bor i næroplandet til en station. Kun i centralkommunerne er dækningsgraden rimelig høj, omkring 75% for både arbejdspladser og beboere. Men allerede i de relativt tætte byområder i den ydre håndflade er dækningsgraderne helt nede på hhv. 24% og 34%, mens dækningen i byfingrene er hhv. 24% og 19%. Det bør være en hovedprioritet markant at øge dækningen i de relativt tætte byområder i den ydre håndflade, f.eks. med etablering af nye moderne letbaner, mens det er vanskeligere på kort sigt at øge dækningen væsentligt i byfingrene. Her bør det eksisterende S-togsnet have et servicetjek. Samtidig bør etablering af flere skinnebårne forbindelser på tværs af byfingrene have højeste prioritet.

Stadig flere pendler på tværs i hovedstadsområdet.
Der er allerede i dag flere af de bosatte i byfingrene, som pendler på tværs til en arbejdsplads i en anden byfinger eller uden for byfingrene, end der pendler fra byfingrene til en arbejdsplads i centralkommunerne. Bedre dækning af arbejdspladserne med kollektiv transport i hele det indre storbyområde og bedre tværgående baneforbindelser vil ikke blot sikre, at den kollektive transport vil spille en væsentlig større rolle i det indre storbyområde, men også bidrage til at fremme brugen af kollektiv transport blandt dem, der pendler fra de ydre dele af hovedstadsområdet og resten af Sjælland til arbejdspladser i det indre storbyområde. Visionen er, at fingerbystrukturen bidrager til at skabe en velfungerende kompakt, grøn storbyregion med bymæssige tætheder og kvaliteter, kvalitet i friluftsområderne og det omkringliggende landskab, og med mulighed for høj mobilitet frigjort fra ensidig afhængighed af fossilt brændstof. Efter min vurdering indebærer det bl.a. en transportpolitik, hvor der ikke sker yderligere udbygning af det overordnede vejnet i det indre storbyområde. Visionen bør være, at bilen i det indre storbyområde inden for Motorringvej 3 er et supplement til de mere miljøvenlige og langt mere kapacitetsstærke transportmidler, dvs. kollektiv transport, cykel og gang. Visionen forudsætter imidlertid en betydelig udbygning med skinnebåren kollektiv transport og bedre faciliteter for cykeltrafikken. Det ville være ønskeligt, om der foregik en mere kontinuerlig både faglig og politisk debat om byplanlægningen og transportpolitikken i hovedstadsområdet, som tog udgangspunkt i Fingerplanen. Blandt de hovedspørgsmål som trænger sig på kan fremhæves:

- Hvordan udbygger vi banenettet med nye ringe og med bedre dækning i hele håndfladen?
- Hvordan kan cyklen spille en større rolle uden for de tætteste bydele?
- Hvordan skaber vi nye attraktive bykvarterer langs Ringbanen og en kommende bane i Ring 3? Hvilken rolle skal byområderne have i hovedstadsområdet?

- Hvordan omdanner vi stationsnære områder i byfingrene til attraktive bymiljøer for erhverv og storbymennesker?
- Har vi brug for nye redskaber til at fortætte og skabe attraktive funktionsblandede bykvarterer omkring stationerne?
- Hvordan kombineres behovet for p-pladser med ønsket om tæt, attraktiv by omkring stationerne?
- Hvordan skaber vi 'rigtig' by med gade- og byrum ved gradvis omdannelse af traditionelle erhvervsområder?
- Hvor meget ny by i Nordhavnen og på Nordøstamager, hvis forudsætningen er ikke at udbygge det overordnede vejnet, herunder med en havnetunnel?
- Hvilke visioner har vi for Frederikssunds- og Hillerødfingerens færdiggørelse? Hvilke typer af bydannelser og hvilke roller i hovedstadsområdet?

Figur 13
Metropolens centrum er også for småbørn og deres forældre.

- Hvordan sikrer vi en rimelig regional balance?
- Hvordan koordinerer vi byudviklingen på Sjælland og resten af Øresundsområdet med Finger-byplanlægningen?
- Hvordan dæmmer vi op for den løbende urbanisering af storbyens landskab?
- Hvordan videreudvikler vi de rekreative kvaliteter i alle dele af storbyen?
- Hvordan kan de attraktive tæt-lav boligenklaver med gode nærmiljøer integreres bedre i storbyområdet?

Der er behov for visionsopbygning og en faglig debat også uden for de direkte berørte myndigheder, som sker på baggrund af det fælles skelet, som Fingerplanen udgør. Skal en planlægning af en karakter som Fingerplanen overleve fagligt også hos de yngre generationer, er der stærkt behov for en sådan debat ved siden af debatten med de stadig flere overvejende yngre faglige aktører, som med rod i arkitektskolemiljøerne prædiker død over al overordnet planlægning og fingerbyplanlægning. Modsat dem der kalder Fingerplanen kustodeplanlægning for værftsarbejderen, stalinistisk, ærkekonservativ eller virkelighedsfornægtende i den grænseløse bys tidsalder, er en eller anden form for Fingerbyplanlægning som på det overordnede regionale niveau sammentænker 'by og transport' og 'by og det grønne' for mig at se helt afgørende for at sikre et velfungerende globalt orienteret storbyområde med bymæssige og landskabelige kvaliteter og den dertil hørende nødvendige omstilling af transportmønstrene i hovedstadsområdet.

NOTER

1. Denne artikel er med tilladelse fra Dansk Byplanlaboratorium genoptrykt fra byplan nr.2 2008. Der er foretaget enkelte justeringer af teksten i forhold til den nutidige kontekst.

EFTERSKRIFT: OVERORDNET PLANLÆGNING NYTTER!

Den overordnede planlægning i hovedstadsområdet har effekt i forhold til de tilsigtede mål: Udlæg af ny byzone begrænses, fingerbystrukturen, byomdannelse og stationsnær lokalisering fremmes, og de grønne kiler friholdes for bymæssig bebyggelse.

Hovedparten af nybyggeriet i det samlede hovedstadsområde sker på allerede bebyggede arealer, dvs. som led i byomdannelse eller fortætning. By- og Landskabsstyrelsen har pr. 1. januar 2007 opgjort byarealet og omfang og beliggenhed af ubebyggede arealer planlagt til byformål (1). Efterfølgende har det for første gang været muligt at opgøre nybyggeriets fordeling på ubebyggede og allerede bebyggede arealer samt arealforbruget til byformål. Perioden er endnu kort. Men fra 1. januar 2007 til 1. april 2009 blev der i hovedstadsområdet i alt bygget knapt 15.000 boliger og opført godt 1 mio. etagemeter til erhverv og institutioner. 85% af boligbyggeriet og 80% af erhvervs- og institutionsbyggeriet blev i disse højkonjunkturår opført på allerede bebyggede byarealer.

Det samlede arealforbrug – dvs. ubebyggede arealer inddraget til bymæssige formål – udgjorde 153 ha., hvoraf 98 ha. i fingerbyen og 55 ha. uden for fingerbyen, i de 2¼ år, som opgørelsen dækker. Det årlige arealforbrug har således været på 68 ha. under højkonjunkturen. Det samlede byareal i hovedstadsområdet er dermed vokset med 1 promille om året, og landområdet reduceret med 0,3 promille årligt. Det er ikke kun i det indre storbyområde, at hovedparten af byggeriet sker på allerede bebyggede arealer. Det gælder i alle dele af bystrukturen. I de ydre byfingre er det f.eks. kun en fjerdedel af såvel boligbyggeriet som erhvervs- og institutionsbyggeriet, som er sket på ubebyggede arealer (2).

Byggeri i de grønne kiler til bymæssige formål er stærkt begrænset. I alt blev der i perioden fra 1991 til 2006 opført godt 207.000 etagemeter i de indre kiler og kystkilerne til såvel bymæssige som ikke-bymæssige formål (3). Langt hovedparten til landbrugsformål, idet der på ejendomme, som ikke er noterede til landbrugsformål, blev opført 50.000 etagemeter i denne 16 års periode. Heraf tegner udbygningen af Statens Museum for Kunst og Arken sig tilsammen for ca. 30.000 etagemeter. Hovedparten af de resterende 20.000 etagemeter er til byggeri til ikke-bymæssige fritidsformål. Med Planlovens særlige hovedstadskapitel og den ny Fingerplan 2007 er beskyttelsen af de grønne kiler mod bymæssig bebyggelse forstærket.

Det er langt fra alt nyt kontorbyggeri i de seneste årtier, som er opført inden for 600 m fra en station, således som den ny Fingerplan 2007 fastlægger. Faktisk kun i alt 42% i perioden 1980 til 2008 i hovedstadsområdet som helhed.

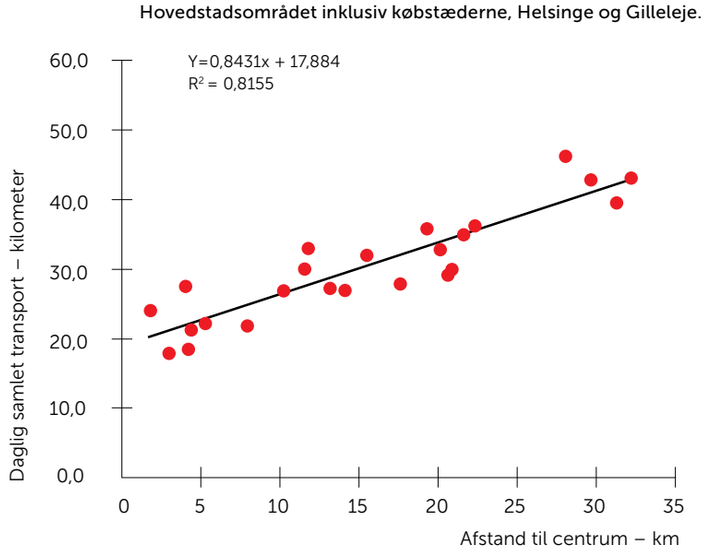
Det store rum:
AFSÆT

Efterskrift:
Overordnet
planlægning
nytter!

af: **Peter
Hartoft-Nielsen**

Denne andel er steget til 60% i 2007 og 2008 (4). I centralkommunerne er andelen af stationsnært kontorbyggeri væsentligt større, mens andelen kun er 33% i omegnskommunerne i 2007 og 2008. Der er således i omegnskommunerne fortsat byggemuligheder i en række attraktive, ikke stationsnære områder, som blev udlagt i kommune- og lokalplaner før Fingerplan 2007, hvoraf en del før stationsnærhedspolitikken første gang blev introduceret i 1989. Det gælder f.eks. Lautrupparken i Ballerup, Forskningscentret i Hørsholm (Scion DTU), Trollesminde i Hillerød, men også nyere byomdannelsesmuligheder i Gladsaxe Erhvervskvarter og Tuborg i Gentofte.

Byudviklingen og lokaliseringen af byfunktioner har stor betydning for vores transportadfærd. Undersøgelser (5) dokumenterer, at jo større afstand en ny boligbebyggelse har til regionens centrum, jo større samlet daglig transport til pendling, indkøb / ærinde og fritidsformål har beboerne, og jo større andel af transporten sker med bil. Vores transportbehov og transportmuligheder er stærkt individuelle, men det viser sig, at de bystrukturelle forhold overlejrer de individuelle forskelle. Betydningen er langt fra marginal. Beboerne



Figur 14
Boliglokalisering og transportadfærd - afstand til centrum afgørende.

i en ny boligbebyggelse, som ligger omkring 30 til 35 km fra Københavns centrum, transporterer sig i gennemsnit i alt 40 km dagligt, mens beboere med tilsvarende indkomst og familieforhold i en ny boligbebyggelse i Københavns Kommune i gennemsnit transporterer sig 20 km dagligt, eller kun halvt så langt. Cykel, gang og kollektiv transport udgør en væsentlig større andel af transporten i det sidstnævnte tilfælde, mens bil står for hovedparten af transporten i det første tilfælde. Beboere i nyere boligbebyggelser 30 til 35 km fra centrum kører i gennemsnit dagligt en faktor 3 til 3½ gange så langt i bil, som beboere med tilsvarende socioøkonomiske forhold i nyere boligbebyggelser i København.

Undersøgelser (6) dokumenterer ligeledes, at der er væsentlige trafikale og miljømæssige effekter af stationsnær lokalisering af større kontorarbejdspladser i hovedstadsområdet. Ligger en større kontorarbejdsplads inden for 500 – 600 m fra en velbetjent station, er der dobbelt så mange af de ansatte, der dagligt benytter kollektiv transport, som til en tilsvarende kontorarbejdsplads i større afstand fra en station. Niveauet afhænger af virksomhedstypen, således som det fremgår af figuren. En tommelfingerregel er, at de ansatte i gennemsnit dagligt kører 10 km mindre i bil, hvis arbejdspladsen ligger stationsnært ved en velbetjent station, som til en tilsvarende arbejdsplads, der ligger i samme afstand fra centrum, men længere end 600 m fra en station. Selv den bedst betjente busterminal har ingen effekt på de ansattes transportadfærd.

Fingerplan 2007 – som er landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning - implementeres gennem de 34 hovedstadskommuners kommuneplaner. Det sker første gang med kommuneplanerne 2009. Ikke alle kommuneplaner var færdigbehandlede ved årsskiftet 2009/2010. By- og Landskabsstyrelsen har derfor endnu ikke lavet en systematisk opsamling. De følgende bemærkninger er foreløbige og står for forfatterens egen regning.

Indtrykket er, at kommunerne har taget Fingerplanens overordnede principper til sig. Der er gjort få indsigelser mod kommuneplanforslagene med begrundelse i Fingerplanens regler. Generelt har der været relativt færre indsigelser end i resten af landet.

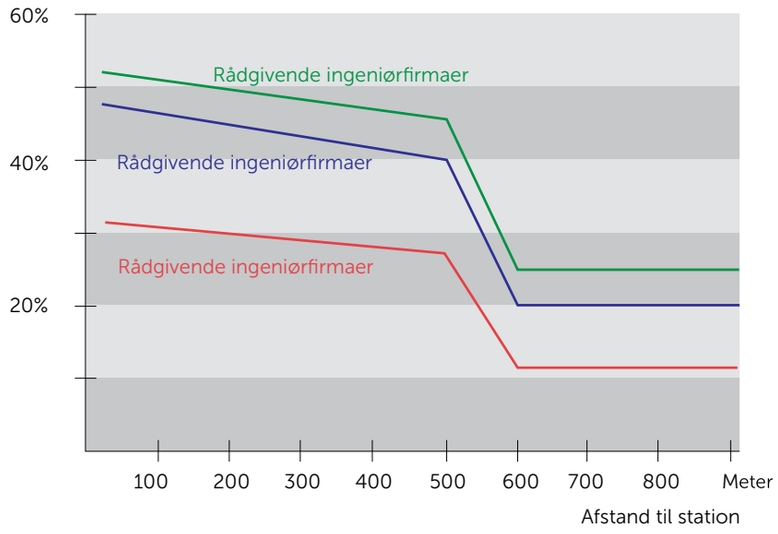
Byomdannelse er for alvor blevet et hovedtema i de fleste kommuneplaner i hovedstadsområdet. Det gælder ikke kun i centralkommunerne. Byomdannelsen har bredt sig til hele det indre storbyområde (håndfladen), de indre byfingre og købstæderne. COWI gennemgik i foråret 2008 de 34 hovedstadskommuners kommuneplaner for By- og Landskabsstyrelsen og registrerede 283 områder, hvor kommunerne planlagde større fysiske omdannelser. I 2009-kommuneplanerne er fokus i endnu højere på genbrug af den eksisterende by gennem byomdannelse.

Det store rum:
AFSÆT

Efterskrift:
Overordnet
planlægning
nytter!

af: **Peter
Hartoft-Nielsen**

Andel af ansatte som benytter kollektiv transport til og fra kontorarbejdspladser



Figur 15
Effekter af stationsnær lokalisering op til 500 - 600 m fra en velbetjent station

Arbejdspladser
Dobbelt så mange benytter kollektiv transport.
10 km mindre bilkørsel pr. ansat.

Boliger
25% mindre kørsel i bil.

Øgede effekter ved begrænsning i tilgængeligheden med bil, f.eks. parkeringsrestriktioner i Indre By.

Det ligger helt i tråd med Fingerplanens overordnede mål om at udlæg af ny byzone skal begrænses, og at fornyelse af nedslidte byområder, som er velintegrerede i byen, skal fremmes.

Som konsekvens af Fingerplanens regler og den store fokus på byomdannelse har kommunerne i 2009-kommuneplanerne været tilbageholdende med nyudlæg til byformål. Med forbehold for at en del kommuneplaner endnu ikke er færdigbehandlede og vedtagne, tegner der sig et billede, hvor udlæggene til byformål i de 34 hovedstadskommuner samlet set reelt kun øges med netto ca. 60 ha. til den kommende 12-årige planperiode. Inden for fingerbyen er der nyudlagt 180 ha. til byformål, hvoraf de 89 ha. er forsvarsarealer, som allerede er bebyggede, og som derfor ikke indgår i nettoopgørelsen. Uden for fingerbyen er nyudlagt 136 ha., men samtidig har kommunerne helt udtaget eller udskudt byggemuligheder på dårligere beliggende arealer, som samlet udgør 164 ha. En udskydelse indebærer, at arealerne tidligst kan bebygges efter den 12-årige planperiode.

Til sammenligning blev der i HUR's Regionplan 2005 udlagt i alt 1.600 ha. ny byzone. Uden for hovedstadsområdet – hvor der ikke er en overordnet regulering af byudviklingen – er der i de nye 2009-kommuneplaner alene for de seks kommuner i Trekantsområdet nyudlagt i alt 3.100 ha. ny byzone.

Der er næppe tvivl om, at den overordnede planlægning - Fingerplan 2007 - er stærkt medvirkende til, at nyudlæggene til byformål i hovedstadsområdet er historisk lave. Det beskytter landskaberne, gavner miljøet og fremmer miljøvenlig transport.

By- og Landskabsstyrelsen har i efteråret 2009 tilvejebragt en samlet, aktuel status over arealudlæg og byggemuligheder i hovedstadsområdet og Østjylland (7). I hovedstadsområdet, hvor der er en samlet overordnet regulering af byudviklingen, er status, at der i de 34 kommuner samlet udlagt i alt 3.200 ha. ubebyggede arealer til bolig- og erhvervsformål inkl. de seneste nyudlæg, mens der i de 17 kommuner i Østjylland – hvor der ikke er en overordnet regulering af byudviklingen – er udlagt i alt 15.000 ha. ubebyggede arealer til bolig- og erhvervsformål. Udlæggene i Østjylland er næsten 5 gange større end i hovedstadsområdet. Samtidig viser opgørelsen, at arealudlæggene i Østjylland ligger væsentlig mere spredt end i hovedstadsområdet. Det er derfor vanskeligt at forudse, hvor den fremtidige byudvikling i Østjylland vil ske og derfor vanskelig at koordinere byudviklingen og den trafikale infrastruktur.

Stationsnær lokalisering er ligeledes et hovedtema i kommuneplanerne. Det er imidlertid fortsat få kommuner, der gennem en målrettet planlægning

Det store rum:
AFSÆT

Efterskrift:
Overordnet
planlægning
nytter!

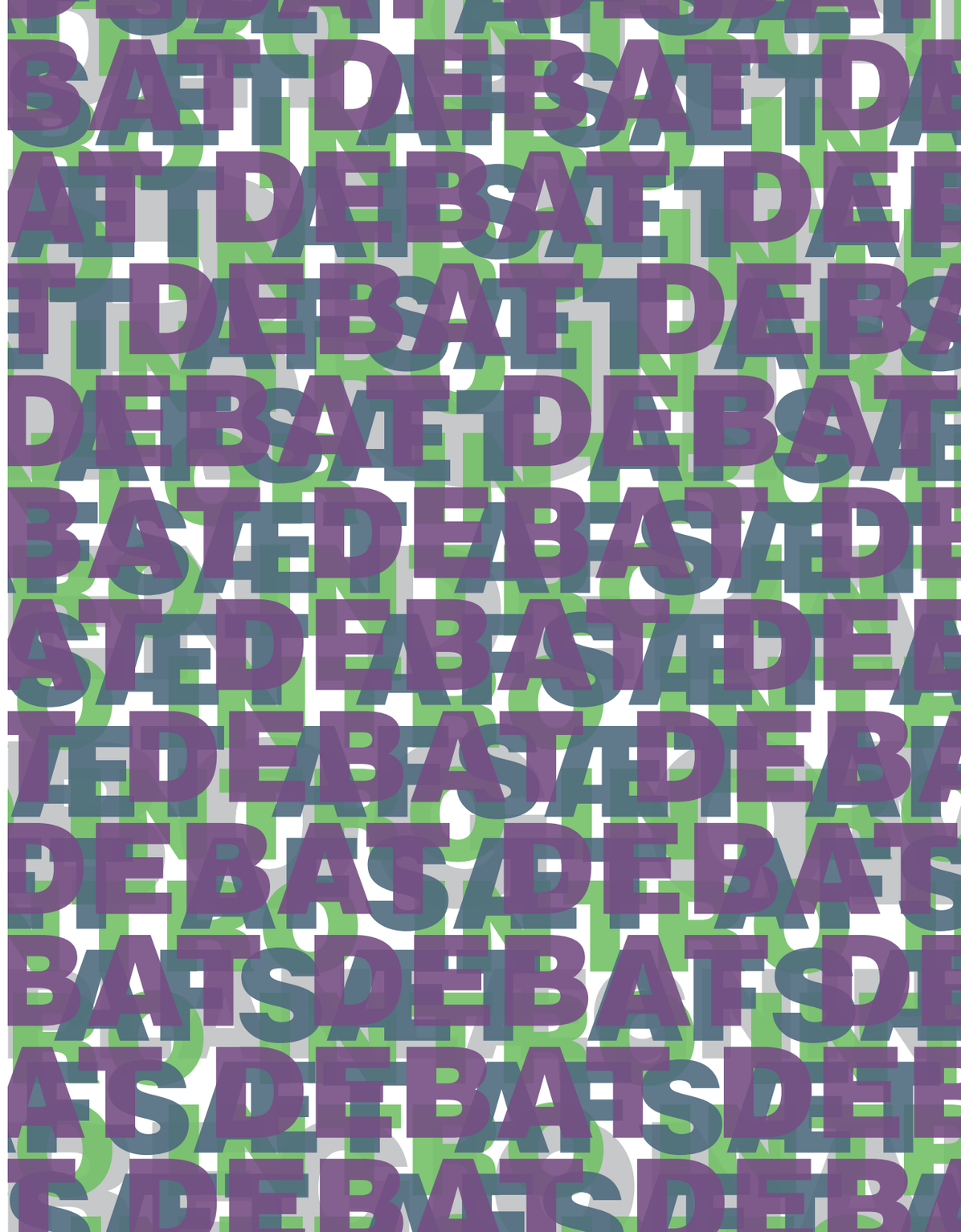
af: **Peter
Hartoft-Nielsen**

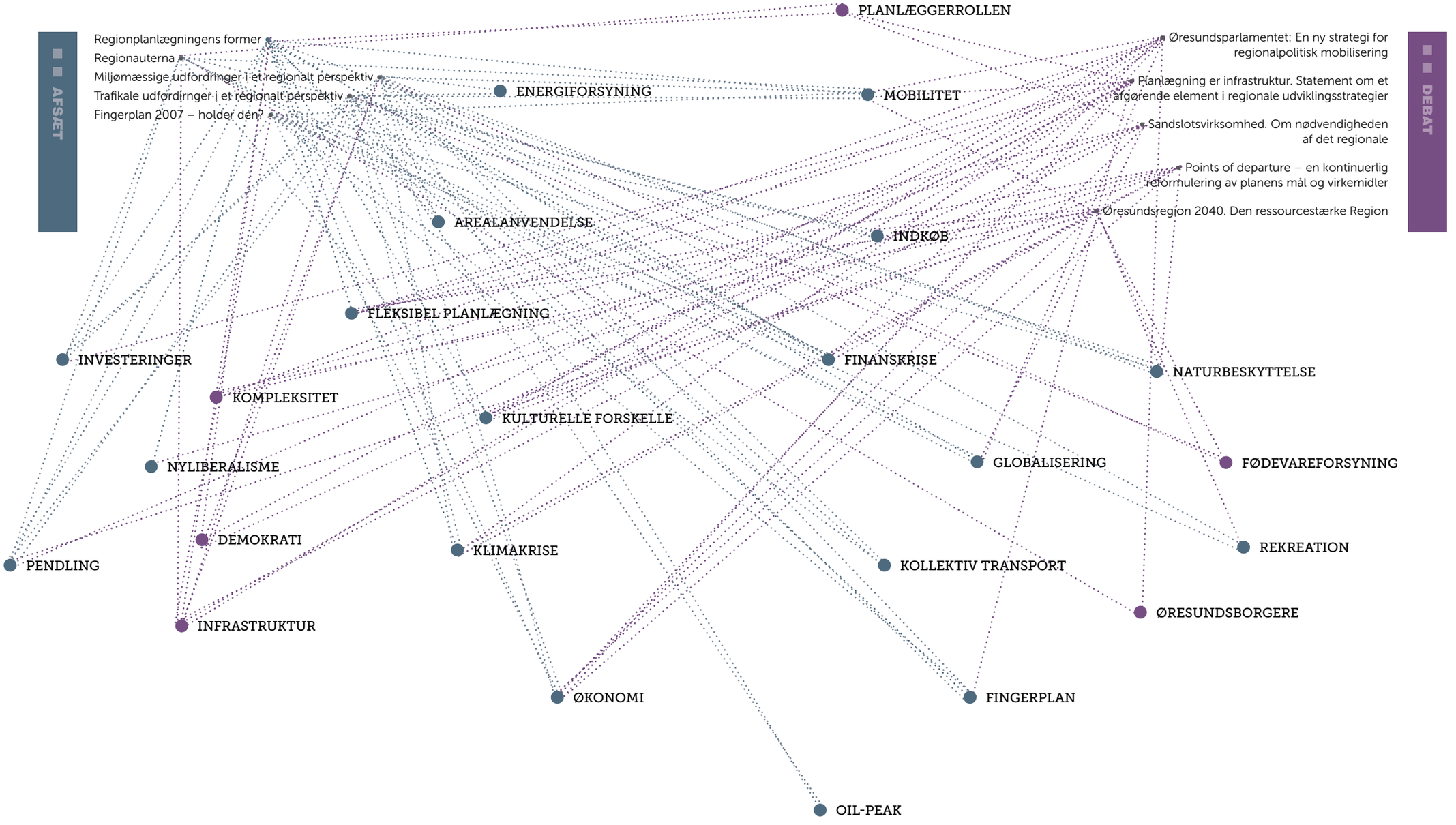
søger at udvikle stationsnære bydele, som tilbyder attraktive lokaliseringsmuligheder for større domiciler og fremtidens videnserhverv. Mange kommuner implementerer stationsnærhedspolitikken på en måde, så det blot åbner flest mulige lokaliseringsmuligheder, men uden at det aktivt følges op i planlægningen. Kommunerne svigter dermed deres regionale ansvar.

Konklusionen er, at overordnet planlægning af byudvikling på det regionale niveau nytter. Den overordnede planlægning for hovedstadsområdet fremmer målene om at sikre et funktionsdueligt, sammenhængende storbyområde, skåne landskabet, fremme brugen af cykel og kollektiv transport og begrænse miljøbelastningen. Det tager lang tid at implementere overordnede planer. Det er derfor vigtigt at fastholde det overordnede sigte gennem mange år.

NOTER

1. By- og Landskabsstyrelsen 2007: "Regionale udviklingstræk i hovedstadsområdet 2007". Findes på www.blst.dk.
2. Upubliceret materiale i By- og Landskabsstyrelsen, 2009.
3. By- og Landskabsstyrelsen 2009: "Analyse af byggeri i det åbne land i hovedstadsområdet belyst ud fra opførelsesperiode i BBR". Arbejdsnotat, maj 2009. Findes på www.blst.dk.
4. Upubliceret materiale i By- og Landskabsstyrelsen, 2010 samt By- og Landskabsstyrelsen 2007: "Regionale udviklingstræk i hovedstadsområdet 2007". Findes på www.blst.dk.
5. Peter Hartoft-Nielsen 2001: "Boliglokalisering og transportadfærd", By- og Landsplanserien nr. 15, Skov & Landskab, Hørsholm 2001.
6. Peter Hartoft-Nielsen 2001: "Arbejdspladslokalisering og transportadfærd", By- og Landsplanserien nr. 16, Skov & Landskab, Hørsholm 2001. Peter Hartoft-Nielsen 2002: "Stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet – baggrund og effekter", By- og Landsplanserien nr. 18, Skov & Landskab, Hørsholm 2002., samt "Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning", findes på www.blst.dk.
7. Hovedstadsområdet har knapt 1,9 mio. indbyggere, mens Østjylland har godt 1,1 mio. indbyggere. Det forventede bolig- og erhvervsbyggeri er af omtrent samme størrelsesorden i de to områder.


DEBAT


AFSÆT
Regionplanlægningens former
Regionauterna
Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
Fingerplan 2007 – holder den?
PLANLÆGGERROLLEN
ENERGIFORSYNING
MOBILITET
AREALANVENDELSE
INDKØB
FLEKSIBEL PLANLÆGNING
INVESTERINGER
FINANSKRISE
NATURBESKYTTELSE
KOMPLEKSITET
KULTURELLE FORSKELLE
NYLIBERALISME
GLOBALISERING
FØDEVAREFORSYNING
DEMOKRATI
KLIMAKRISE
REKREATION
PENDLING
KOLLEKTIV TRANSPORT
ØRESUNDSBORGERE
INFRASTRUKTUR
ØKONOMI
FINGERPLAN
OIL-PEAK
DEBAT
Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier
Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale
Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler
Øresundsregion 2040. Den ressourcestærke Region

ØRESUNDS PARLAMENTET

EN NY STRATEGI FOR REGIONALPOLITISK MOBILISERING

Øresunds-parlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering

af:
Christian Borch

Den anerkendte tyske sociolog Ulrich Beck lancerede for nogle år tilbage et program for en ny kosmopolitisk sociologi. Det kosmopolitiske perspektiv er tænkt som et svar på et specifikt problem, som ifølge Beck kendetegner såvel de aktuelle vestlige samfund som den samfundstænkning, der forsøger at beskrive og forstå disse samfund. Dette problem benævner Beck den "metodologiske nationalisme", og det henviser til, at vi bestandigt falder tilbage på nationalstaten, når vi søger efter politiske og samfundsteoretiske svar på aktuelle udfordringer (se fx Beck 2003).

Årsagen til, at den metodologiske nationalisme i Becks øjne udgør et problem, er, at nationalstaten som ramme – både i ideologiske, praktiske og sociologiske termer – er håbløst forældet. Aktuelle problemer, hvad enten de er af økologisk, politisk, social eller økonomisk art, kan ikke håndteres inden for nationalstatens grænser og logik. Diskussioner om klimaforandringer er et tydeligt eksempel på dette. Det er utænkeligt, at verdens klimaproblemer kan løses ved, at ét land reducerer sin CO2-udledning. Klimaforandringer kan først for alvor imødegås, hvis der er tale om gennemgribende transnationale foranstaltninger. På tilsvarende vis kan problemer på internationale finansmarkeder ikke håndteres inden for eller af enkelte stater. Også her er

Se Ovar Löfgrens kommentar: "**At skapa en transnationell arena**", s. 294

grænseoverskridende tiltag en betingelse for succes. Som nævnt lokaliserer Beck løsningen på det interdependente verdenssamfunds problemer i opkomsten af en kosmopolitisk dagsorden og ageren, som tilsidesætter nationalstatslige begrænsninger for endelig at finde adækvate svar på presserende udfordringer.

Når jeg nævner Beck i denne diskussion af regionalplanlægning, skyldes det, at regionen ofte er blevet fremhævet som den nye skala, der realistisk set kan erstatte nationalstaten (for analyser af den regionale skala, se eksempelvis Soja 2000; Storper 1997). Har man ikke tiltro til en fuldblods kosmopolitisk model, kan man altså i det mindste søge ly under troen på regionen, fx EU. Dette giver på mange måder god mening. Principielt kan regioner udgøre enheder, som opererer på et andet niveau og ud fra andre hensyn og logikker end nationalstater. Imidlertid ender regioner i praksis nemt med at

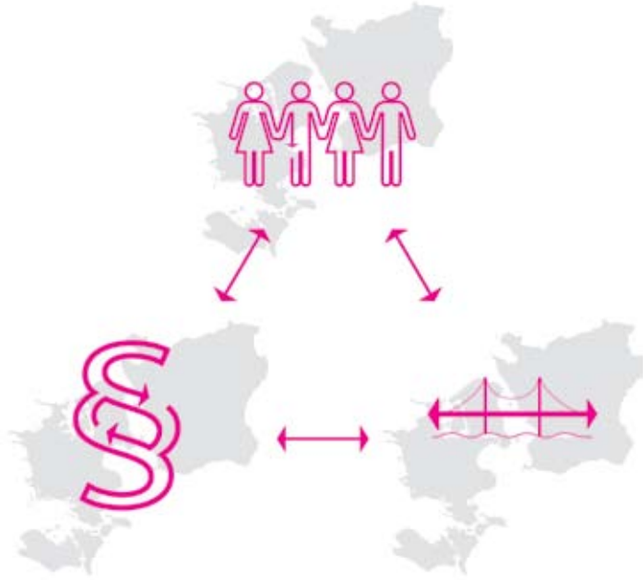
> Regionalplanlægning, som ikke medtænker sociale og politiske aspekter, er dømt til at være amputeret, i hvert fald hvis hensigten er at opnå en egentlig regionsdannelse.

reproducere den nationalstatslige tankegang. EU er et godt eksempel herpå, når fx udenrigspolitikken lammes af nationale særinteresser. Spørgsmålet, der melder sig, er derfor, om det er muligt at tænke regionen, og relateret hertil regionalplanlægning, på en ny måde, som undgår at falde tilbage på nationalstatens præmisser og begrænsninger. Kan man med andre ord indtræde i en ny fase af regionalplanlægning (jf. også Jens Kvornings bidrag til denne bog)?

Nærværende artikel er et forsøg på at besvare dette spørgsmål bekræftende. Hensigten er således at præsentere en ny model for, hvordan man kan tænke og diskutere regionalpolitik og regionalpolitisk mobilisering, som i sin grundstruktur fungerer uafhængigt af nationalstatslige præferencer. Denne model benævnes Øresundsparlamentet og er, som navnet siger, tænkt ind i en specifik øresundsregional ramme (1). Fokuseringen på det regionalpolitiske

har en ganske særlig baggrund. Det er således min faste overbevisning (og antagelsen for det følgende), at det alene giver mening at tale om regioner som løsning på nationalstatens forlegenhed, hvis den politiske komponent tildeles en central betydning. Sagt på en anden måde: Regionalplanlægning, som ikke medtænker sociale og politiske aspekter, er dømt til at være amputeret, i hvert fald hvis hensigten er at opnå en egentlig regionsdannelse. En egentlig region er ikke blot en fysisk-geografisk størrelse, men frem for alt en social realitet, og denne realitet kan alene skabes og opretholdes, hvis der etableres rammer for social og politisk interaktion. Det er præcis hensigten med den eksperimenterende idé om Øresundsparlamentet at sikre en sådan platform for social og politisk interaktion. Hvis nationalstatens utilstrækkelighed er det problem, vi står overfor, ligger det mulige regionale svar altså hverken i brandingstrategier eller traditionel fysisk planlægning. Det kan alene ligge i en ny social og politisk form (se figur 1).

Artiklen er opbygget som følger. Først vil jeg gå dybere ind i diskussionen af, hvordan man kan tænke sig en ny regionalpolitisk ramme, som løsriver sig



Figur 1
Behovet for at tilføje en social og politisk dimension til traditionel fysisk planlægning.

fra traditionelle politiske kategorier. Dette vil centrere sig om begrebet 'matters of concern', som peger på en ny måde at begribe politik på. Dernæst vil jeg udfolde, hvordan fokuseringen på matters of concern kan danne udgangspunkt for en regionalpolitisk ramme i form af Øresundsparlamentet. Dette indebærer en diskussion af, hvordan Øresundsparlamentet kan tænkes organiseret i praksis. Her vil jeg gå ret konkret til værks, da en kobling til

> Hvordan skaber man nye politiske strukturer, som ikke alene er mere demokratiske end de eksisterende, men som tillige er bedre egnede til at imødekomme de aktuelle politiske udfordringer?

det lavpraktiske niveau er central for at vise, at og hvordan det rent faktisk er muligt at omsætte generelle politiske overvejelser i konkret organisering. Vi kender alle til de eksisterende politiske strukturer, men hvordan kan man bedrive politik, hvis de vante strukturer er omkalfatret for at overskride den nationalstatslige ramme? En besvarelse af dette spørgsmål kræver en gennemgang af de konkrete praktiske aspekter af Øresundsparlamentet, hvilket vil blive udfoldet i en diskussion af parlamentets to kamre og mobile hovedsæde.

Politisk eksperimenteren: Regionale matters of concern

For et par år siden gik nogle af verdens førende geografer, Ash Amin, Doreen Massey og Nigel Thrift, sammen med kunstneren Helen Baker om at formulere en række nye visioner for vores fælles politisk-demokratiske liv (Amin m.fl. 2005). Udgangspunktet for analysen var i lighed med Becks diagnose, at de nationalstatslige rammer, som vi er vant til at tænke politik inden for, i dag er utilstrækkelige. Det særligt interessante ved Amin m.fl.'s artikel er deres insisteren på behovet for radikal "rumlig eksperimenteren" (Amin m.fl. 2005: 810). Alene således kan vi komme på sporet af nye og mere adækvate demokratiske former, hævder de. Som et konkret eksempel på, hvordan en

gentænkning af det politisk-demokratiske rum kunne tage sig ud, foreslår de, at eftersom amerikansk politik har signifikant indflydelse på resten af verden, bør vi alle (også ikke-amerikanere) have stemmeret til amerikanske valg. Et sådan forslag er åbenlyst urealistisk, men det kan ikke desto mindre sætte skub i tankerne om, hvordan man kan skabe nye politiske strukturer, som ikke alene er mere demokratiske end de eksisterende systemer, men som tillige er bedre egnede end traditionel nationalstatslig politik til at imødekomme de aktuelle politiske udfordringer (på områder som eksempelvis klima og miljø).

Behovet for politisk eksperimenteren gør sig som antydet ovenfor også gældende på regionalt plan, herunder i Øresundsregionen. Det skyldes ikke mindst, at Øresundsregionen krydser nationalstatslige grænser og dermed aktualiserer den nationalstatslige politiks forlegenhed. Men hvordan kan man gentænke regionalpolitik uden at aktivere klassiske politiske kategorier? Udgangspunktet for det følgende er, at en gentænkning af regionalpolitikken kræver en mere grundlæggende nyorientering af politik som sådan. Men hvordan kan en ny forståelse af politik da tage sig ud?

Til besvarelse af dette spørgsmål vil jeg hente inspiration i den franske sociolog Bruno Latours (2004; 2005) idé om såkaldte "matters of concern" som værende kernen i alt politisk liv (2). Ifølge Latour er det, der forbinder os – og det, som er hjertet af det sociale og politiske liv – konkrete anliggender, som vi bekymrer os om, og ikke i første række værdier, meninger, holdninger eller principper. Det er muligt, at vi har forskellige holdninger til forskellige konkrete anliggender, men grundlæggende mødes vi om de samme anliggender, fordi vi bekymrer os om dem, og det er denne grundlæggende bekymrende indstilling til konkrete anliggender, der forener os i vores uenighed. Det skal understreges, at "bekymrende" ikke skal forstås negativt. Det henviser ikke nødvendigvis til noget, folk frygter, men til noget, de finder vigtigt og tilskriver væsentlig betydning.

Matters of concern står i kontrast til 'matters of fact', og forslaget om Øresundsparlamentets nyskabende radikalitet kan ikke forstås fuldt ud, før denne forskel er klargjort. Matters of fact henviser til en forestilling om, at verden er sammensat af en række kendsgerninger, som kan beskrives og kortlægges, ikke mindst videnskabeligt. Latour påpeger, at de eksisterende opfattelser af politik og videnskab bygger på denne implicitte arbejdsdeling: Videnskaben udpeger kendsgerninger, som politikere så forholder sig til på et ideologisk og holdnings- og værdibaseret grundlag. Men, siger Latour, denne opdeling er af flere grunde problematisk. Frem for alt skygger den for, at videnskaben er i splid med sig selv om, hvad der faktisk tæller som kendsgerninger. Selv på områder, hvor der hersker overordnet konsensus, såsom eksempelvis konstateringen af menneskeskabt global opvarmning,

findes der ikke desto mindre opponenter til den generelle karakteristik. Hertil kommer, at en alt for streng opdeling mellem politik og videnskab truer med at gøre videnskaben politisk impotent (uimodtagelig for nødvendigheden af politiske prioriteringer) og politikken videnskabelig uengageret (man kan vælge sine videnskabeligt producerede kendsgerninger efter behag). Løsningen på disse problemer er at gentænke forholdet mellem videnskab og politik, herunder forholdet mellem kendsgerninger og værdier, og det er netop, hvad der tilstræbes med begrebet om matters of concern. Holdbare politiske løsninger på vore fælles problemer kan således ikke tilvejebringes ved, at videnskaben ophober flere påståede kendsgerninger, eller at vi inddrager flere politikere (fra flere byer, regioner, stater mv.). Holdbare politiske løsninger må i stedet skabes ved:

- At vi i stedet for at kæmpe om, hvad der er kendsgerninger (for det er nemlig en kamp), fokuserer på det, der bekymrer os, dvs. vores fælles matters of concern.
- At de snævre grænsedragninger mellem politik og videnskab brydes ned, ved at politikere og repræsentanter for videnskaben bringes sammen med hinanden – og med andre relevante parter – i nye fora (3).

Fokuseringen på matters of concern har således også en institutionel dimension, og det er den, som udvikles med Øresundsparlamentet.

> Behovet for politisk eksperimenteren gør sig også gældende på regionalt plan, herunder i Øresundsregionen.

I modsætning til Latours overvejelser er forestillingen om matters of concern i nærværende sammenhæng tænkt ind i en regional ramme. Udgangspunktet for idéen om Øresundsparlamentet er, at mange af de konkrete anliggender, som bekymrer folk i Øresundsregionen, netop er regionale anliggender, som overskrider bymæssige såvel som nationale grænser. Ikke desto mindre bliver de ofte anskuet som værende blot lokale eller nationale matters of concern. Den metodologiske nationalisme, som Beck taler om, viser sig her i sin hverdagspraktiske dimension. Heroverfor har den sociale

og politiske regionplanstrategi, jeg udleder af Latours arbejde, til hensigt at kortlægge og skabe konkrete anliggender, vi bekymrer os om, som regionale anliggender.

Social og politisk regionsdannelse indebærer således en forståelse og håndtering af daglige matters of concern i et regionalt perspektiv og indebærer, at vi i forlængelse heraf tænker på tværs af traditionelle urbane og nationale grænser. Dette fordrer, at vi inddrager nye aktører og områder i vores håndtering af de daglige anliggender, som bekymrer os. Ved at kortlægge og skabe øresundsborgernes matters of concern som værende regionale matters of concern er målet med Øresundsparlamentet som tidligere nævnt også at skabe Øresundsregionen som en geografisk, social og politisk enhed, som dens indbyggere bekymrer sig om. Hvis Øresundsregionen skal fungere som decideret region, skal den ikke blot være en teknokratisk betegnelse for et mere eller mindre amorft område, som man tilfældigvis arbejder, sover og leger i. Det skal være et sted, som folk har et affektivt og bekymrende forhold til, og som kan forene indbyggere fra mange forskellige steder, på tværs af kulturelle, religiøse, økonomiske og værdimæssige skel til håndtering af diverse regionale matters of concern. Kun derved kan vi tale om en fuldbyrdet region, og kun derved kan vi komme ud over den politiske forlegenhed, som globaliseringen har sat de traditionelle politiske systemer i.

Det er vigtigt at understrege, at en fokusering på matters of concern ikke indebærer en forestilling om, at vi kan nå frem til konsensus om politiske problemer. Politik er grundlæggende antagonistisk og bør fortsætte med at være det (se Mouffe 2005). Hvis man vil fundere politik på matters of concern, er der derfor heller ikke tale om at fremme et regionalt fællesskab i betydningen en fælles identitet eller enighed om politiske anliggender (jf. Orvar Löfgrens artikel i denne bog). Matters of concern henviser ganske vist til en ny måde at tænke politisk offentlighed på, men der ligger ikke skjulte forestillinger eller ambitioner om politisk eller social harmoni eller konvergens bag.

Hvordan kan omstillingen fra matters of fact til matters of concern tænkes i praksis? Hvordan kan man med andre ord forestille sig en rumlig politisk eksperimenteren, som fuldbyrder et skifte til matters of concern, og som gør det inden for en regional ramme? En mulig løsning kan realiseres gennem den model for Øresundsparlamentet, som vil blive præsenteret i det følgende, og som altså udgør et forslag til en ny regional politisk platform, en ny måde at forsamle og repræsentere Øresundsregionens indbyggere på. Målet med Øresundsparlamentet er gennem kortlægning, skabelse og ikke mindst håndtering af konkrete anliggender, som bekymrer Øresundsregionens indbyggere, at give regionen en klar politisk dimension og social identitet.

Kort fortalt er Øresundsparlamentet bygget op efter en form for tokammersystem, idet det består af en mobil og af en mere stationær del. Den mobile del, parlamentets førstekammer, udgøres af en række satellitter, som rejser rundt i Øresundsregionen for at kortlægge befolkningens matters of concern. Den stationære del, parlamentets andetkammer, udgøres af selve parlamentsbygningen og det beslutningsorgan, der knytter sig hertil. Denne del er dog ikke mere stationær, end at parlamentets hovedsæde skifter til en ny by hvert fjerde år. Hermed er grundstrukturen i Øresundsparlamentet skitseret: Satellitterne er opsøgende, fleksible og eksplorative; de kortlægger det relevante input, som danner grundlag for de beslutninger, der sidenhen træffes i andetkammeret.

Nedenfor følger en mere detaljeret fremstilling af Øresundsparlamentets to kamre og af, hvordan de bidrager til skabelsen af Øresundsregionen som en decideret social og politisk enhed. Først beskrives satellitterne, der som nævnt danner grundlag for de senere beslutninger i parlamentsbygningen. Derefter præsenterer jeg parlamentets hovedsæde og beslutningsorgan samt dets administrative funktioner.

Satellitterne: Øresundsparlamentets førstekammer
Grundlaget for Øresundsparlamentets arbejde er fem satellitter. Satellitterne er i sig selv en slags miniparlamenter og vigtige aktører i den parlamentariske proces. Første skridt i det parlamentariske arbejde er således, at en satellit sendes ud på en rundrejse i regionen udstyret med et givent overordnet

> Målet med Øresunds-parlamentet er at skabe Øresundsregionen som en geografisk, social og politisk enhed, som dens indbyggere bekymrer sig om.

tema – et matter of concern (fx regional mobilitet, forurening eller religiøs diskrimination). Dette tema fastlægges af parlamentets bestyrelse (evt. efter forslag fra regionens befolkning), men temaet er samtidig så bredt formuleret og fleksibelt, at det kan tage forskellige former og fyldes med forskelligt

indhold undervejs på satellittens tur rundt i regionen. Hver rundrejse varer som udgangspunkt to måneder (men meget komplekse matters of concern kan kræve længere kortlægning). Satellitten besøger en række byer efter en rute, som i udgangspunktet er fastlagt af parlamentets administrative enhed, men som efter behov kan ændres undervejs. Hvert ophold varer tre til fem dage. Satellitten skal komme rundt i alle egne af regionen.

En satellits regionale rundrejse er den parlamentariske proces' eksplorativt-kortlæggende del. Via diskussioner, feltarbejde, interviews og andre former for kommunikation og undersøgelser udforsker satellitten et givent temas forskellige regionale aspekter, dybde, interessenter og kompleksitet. Satellitten foretager således en regional kortlægning af et bestemt overordnet matter of concern. Denne kortlægning er både en beskrivende optegnelse, men også en skabelse af et bestemt anliggendes regionale identitet, eftersom satellitten netop er med til at artikulere specifikke matters of concern som regionale anliggender (jf. Corner 1999). Satellitterne tilskynder med andre ord folk til at se deres bekymringer i en regional kontekst. Inden for et givent anliggende skal satellitten binde regionale områder, aktører og delproblemer sammen på nye måder. Dette vil i sig selv bidrage til at skabe regionen som en social enhed.

Helt konkret fungerer satellitterne ved, at et givent matter of concern under satellittens ophold i en by både diskuteres og undersøges, men også at der gives regional information og faciliteres regional kommunikation om anliggendet. Inden satellitten ankommer til en by, bliver der annonceret for den i lokale medier. Når satellitten ankommer, kan folk besøge den, og der vil i løbet af de første par dage foregå forskellige borgerinddragende aktiviteter. Fx vil det være muligt via sms, e-mail eller personlig henvendelse at give sine holdninger eller erfaringer til kende, og disse vil blive samlet på en storskærm, som satellitten medbringer på sin rundrejse. Derved kan borgerne i Skælskør få et indtryk af, hvad borgerne i Lund mener om et givent emne, og det kan generere yderligere debat om det pågældende matter of concern.

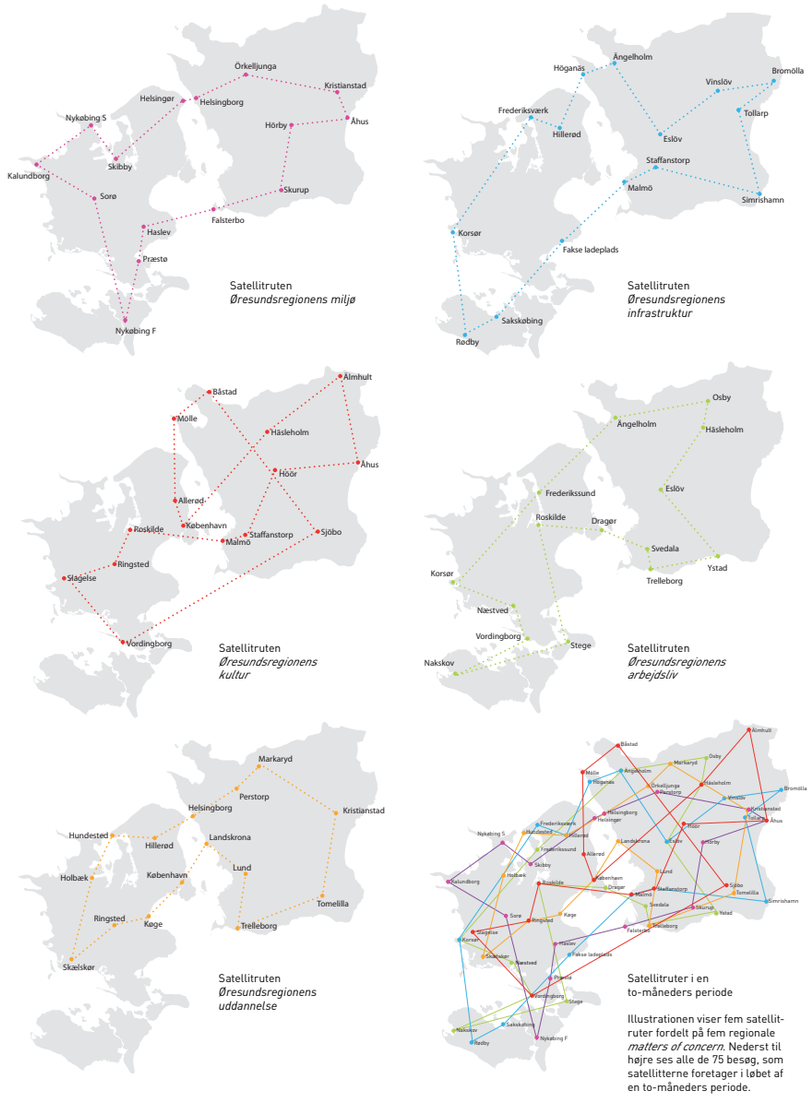
Under satellittens ophold afholdes et debatarrangement, hvor beboerne i området kan deltage i diskussionerne om det matter of concern, satellitten er rejst ud for at kortlægge. Diskussionerne sammenfattes med henblik på at danne grundlag for den senere beslutningsproces i parlamentets andetkammer. Deltagerne i debatarrangementet inviteres ikke personligt. Dem, der har noget på hjerte om det pågældende matter of concern, må møde op af sig selv. På den anden side vil temaet være så bredt formuleret, at alle relevante interessenter kan komme til orde. Modellen er udformet på en sådan måde, at satellittens rute delvis kan afgøres af lokale forhold og af de særlige drejninger, som diskussionerne tager. De sidste én til to dage under et ophold er således afsat til feltarbejde, interviews med særlige lokale interessenter

Figur 2
Satelitten besøger en by.

inden for et givent tema samt nærmere undersøgelser af lokale forhold og områder – trafikale problemområder, naturområder, industriområder mv. Resultatet af denne eksplorative debatform og af satellitternes rejse rundt i regionen er en kortlægning af det konkrete anliggendes regionale karakter.

En satellit vil rent fysisk indtage centrale byrum i de byer, den besøger. Dens arkitektur er af midlertidig karakter og kan genkendes som en rumlig afspejling af den grafiske annoncering, der er gået forud for besøget. Satellitten består helt konkret af et kørende kontor i en bus og af et udstillings- og debattelt, der stilles op i det valgte byrum. I besøgsperioden vil satellitten markere sig ved at opstille en stor farvet ballon, der kan ses fra hele byen (se figur 2).

De fem satellitter besøger 15 byer hver inden for to måneder, og derfor vil mange byer opleve besøg af satellitterne flere gange årligt (se figur 3). Efter nogle år vil besøgene blive til genkendelige, tilbagevendende byrumsevents.



Figur 3
Satellitruter for fem satellitter med hver deres matter of concern.

Satellitruter i en
to-måneders periode

Illustrationen viser fem satellitruter fordelt på fem regionale *matters of concern*. Nederst til højre ses alle de 75 besøg, som satellitterne foretager i løbet af en to-måneders periode.

Satellitbesøgene vil skabe social regionsdannelse og demokratisk mobilisering, men vil også udgøre et lokalt mødested og måske afstedkomme yderligere lokale arrangementer og skabe nye sociale forbindelser i og mellem de byer, der besøges.

Hovedsædet: Øresundsparlamentets andetkammer

Efter sin rundrejse i regionen med et givent matter of concern vender satellitten tilbage til parlamentets hovedsæde, som huser andetkammeret. Med sig har satellitten sammenfatninger af debatarrangementer, interviews og andet materiale og information fra feltarbejdet og mødet med regionens borgere. Materialet fra den eksplorativt-kortlæggende del af den parlamentariske proces systematiseres af den administrative enhed, der er tilknyttet satellitten (se nedenfor). Resultatet er et socio-geografisk kort over det pågældende anliggendes regionale karakter (4).

På baggrund af systematiseringen udvælges op til hundrede medlemmer til at deltage i parlamentets beslutningstagende andetkammer. Det er en væsentlig forudsætning, at andetkammeret ikke har faste medlemmer. Det

> Første skridt i det parlamentariske arbejde er således, at en satellit sendes ud på en rundrejse i regionen udstyret med et givent overordnet tema – et matter of concern.

består i stedet af en række relevante regionale aktører, interesserenter og repræsentanter, som udvælges og indkaldes til at deltage i det parlamentariske arbejde i henhold til det konkrete matter of concern. Der lægges vægt på en udvælgelsesproces, der sikrer, at alle relevante aktører bliver inddraget. Relevante parter er dem, som bekymrer sig om det pågældende regionale tema. Hvis flere borgere eller interessegrupper deler samme bekymring, kan de repræsenteres af den eller de samme personer – hvilket er en nødvendighed for at sikre, at flest mulige forskellige aspekter af temaet kan repræsenteres. Et centralt element i udvælgelsen af parlamentsmedlemmer er, at

parlamentet ikke kun skal bestå af i forvejen organiserede medlemmer af interesseorganisationer, politiske partier, ekspertgrupper osv. Parlamentet skal ved hver forsamling også bestå af ca. 20% 'almindelige' borgerne, dvs. personer, som ikke nødvendigvis repræsenterer en organiseret gruppe af individer, men som gennem deres engagement i diskussionerne i satellitterne har vist at have relevante og muligvis udbredte holdninger til et givent matter of concern, som ikke bliver repræsenteret af andre. Disse menige medlemmer af offentligheden bliver netop identificeret gennem deres deltagelse i satellitternes arrangementer, enten via deres fremmøde til debatarrangementet eller gennem deres tilkendegivelse af holdninger via sms eller mail. Det er tænkeligt, at et specifikt matter of concern har relevante parter, som ikke er hjemmehørende i regionen (fx en virksomhed, som ligger i Halland, men hvis forurening påvirker skovene i Skåne og dermed i Øresundsregionen). Det må da bero på en konkret administrativ vurdering, om disse skal inddrages. Sammensætningen af parlamentet skal i sidste ende godkendes af parlamentets bestyrelse (se nedenfor).

Parlamentet forsamles i 14 dage. På baggrund af systematiseringen af diskussionerne og informationen fra den parlamentariske proces' kortlæggende fase præsenteres medlemmerne af parlamentet for en kort liste over de væsentligste problematikker og spørgsmål, der skal danne rammen for møderne i parlamentet. Listen må ikke indeholde mere end fem problematikker inden for et givent overordnet matter of concern. Denne liste skal ligesom udvælgelsen af parlamentsmedlemmerne godkendes af parlamentets bestyrelse. I modsætning til den første kortlæggende fase i den parlamentariske proces er anden fase, hvor de udvalgte medlemmer forsamles i andetkammeret, en besluttende proces. Parlamentsmedlemmerne skal således ikke blot diskutere og yderligere nuancere det pågældende matter of concern, men skal også træffe en række beslutninger, der skal bruges til at håndtere de forskellige væsentlige aspekter af anliggendet og dermed besvare de mest grundlæggende problemer inden for det givne matter of concern. Parlamentets medlemmer skal med andre ord tage stilling til fem konkrete spørgsmål og derigennem beslutte, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan håndtere det regionale matter of concern. Beslutningerne bliver truffet ved 2/3 flertal, og parlamentsforsamlingen styres af en ordstyrer. Beslutninger er gældende, indtil de evt. gøres til genstand for diskussion ved en ny parlamentarisk proces.

Beslutningsdelen er et centralt element i modellen. Én ting er at erkende og opfatte givne temaer og problemer som værende regionale; noget andet er, at man i fællesskab er i stand til at træffe beslutninger og handle i forhold til dem. Social og politisk regionsdannelse er således ikke blot et spørgsmål om mental regionalisering, om at vi opfatter os som borgere i Øresundsregio-

nen (det er det selvfølgelig også). Det er i lige så høj grad et spørgsmål om, at vi er i stand til at handle politisk derefter, og at vores politiske handlinger får reel betydning for vores og andres liv i regionen. Først da er der tale om en social og politisk regionsdannelse, og først da er der tale om en egentlig region – og derfor er det sociale og politiske aspekt uundværligt i en regional planstrategi.

Det siger sig selv, at beslutninger truffet i Øresundsparlamentets andetkammer kan være i konflikt med beslutninger, der er truffet af andre politiske institutioner, fx kommuner, regioner/län eller den danske og svenske stat. Forslaget om etableringen af et Øresundsparlament indeholder derfor en etapeopdeling af parlamentets beslutningskompetence. Med reference til forvaltningsretlige grundfigurer (om råd og nævns status) foreslås det således, at det mobile regionale parlaments beslutninger alene har rådgivende karakter indtil 2020. Dvs. at kommuner, regioner/län og stater i begyndelse ikke er forpligtede til at følge beslutninger truffet i Øresundsparlamentet. For dog at sikre at parlamentet ikke reduceres til en ligegyldig politisk enhed,

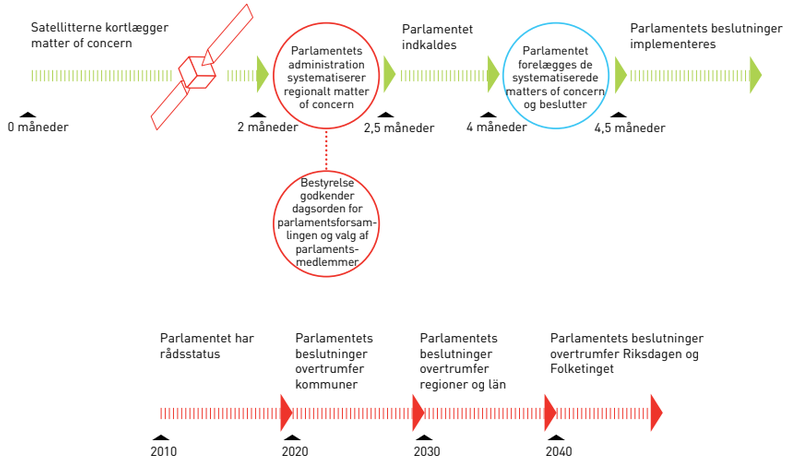
> Beslutningsdelen er et centralt element i modellen. Én ting er at erkende og opfatte givne temaer og problemer som værende regionale; noget andet er, at man i fællesskab er i stand til at træffe beslutninger og handle i forhold til dem.

som kan ignoreres efter behag, skal dets beslutninger have større vægt fra år 2020, hvor man altså i en årrække har kunnet vænne sig til den parlamentariske nyskabelse. Fra 2020 skal Øresundsparlamentets beslutninger således have forrang over kommunale beslutninger i regionen. Fra 2030 skal parlamentet tillige kunne overtrumfe beslutninger truffet i regioner/ län, og fra

Det store rum:
DEBAT

Øresunds-
parlamentet:
En ny strategi for
regionalpolitisk
mobilisering

af:
Christian Borch



Figur 4
Oversigt over den parlamentariske proces.

år 2040 skal det endelig have forrang over beslutninger truffet på nationalstatsligt niveau. Anerkendelsen af denne vidtgående beslutningskompetence er nødvendig, hvis man ønsker at skabe en egentlig region. Samtidig markerer dette tydeligt den udvidelse af regionens traditionelle demokratiske struktur, som Øresundsparlamentet indstifter: Det klassiske repræsentative demokrati i kommuner, regioner/län og stater fortsætter, men kobles til en kombination af direkte (førstekammeret) og repræsentativ (andetkammeret) demokratisk organisering, som sætter matters of concern over traditionel partipolitik. Hvis man ønsker at sikre, at de traditionelle former for demokrati har forrang over Øresundsparlamentet, kan sidstnævntes beslutningskompetence over for regionens stater indskrænkes, men som antydet vil det givetvis ske på bekostning af en egentlig regionsdannelse. Parlamentets arbejde og beslutningskompetence er skitseret i figur 4.

Der knytter sig en del praktisk-administrativt arbejde til den parlamentariske proces, og her understøttes parlamentet af en administrativ enhed og af en bestyrelse. På et overordnet administrativt niveau ledes Øresundsparlamentet af et sekretariat på fem økonomiske og administrative medarbejdere. Hertil kommer fem sekretariater à 12 personer, der hver agerer administrativ følgegruppe for et specifikt matter of concern. Disse personer står for den praktiske forberedelse af satellittens rundrejse, herunder den forudgående

annoncering af satellittens ankomst til forskellige byer i regionen, den efterfølgende opsamling af input fra satellittens rejse, indkaldelse af relevante parter, der skal deltage i beslutningsprocessen, samt understøttelse af denne proces, undervejs og efterfølgende. Satellitten bemandes løbende af fire sekretariatsmedarbejdere, som står for den praktiske organisering af den kortlægning, der sker på selve satellittens rejse rundt i regionen (afholdelse af debatmøder, feltarbejde, interviews mv.). Bemandingen af satellitten går på tur, således at de administrative medarbejdere bemander satellitten i hold, hvor de tager ud fire dage ad gangen.

> Regional planlægning må altså også og frem for alt være politisk planlægning. Det er alene gennem ny politisk organisering, at svaghederne ved at tænke inden for nationalstatens ramme kan overskrides.

For at minimere risikoen for kortslutning af den demokratiske proces ved at parlamentets administrative enhed træffer (for mange) deciderede politiske beslutninger, er der til parlamentet også tilknyttet en bestyrelse. Bestyrelsen består af ti medlemmer og er enten valgt på almindelig demokratisk vis i regionen, eller sammensat af centrale regionale aktører inden for politik, religion, arbejdsmarked, kunst, kultur, sport, økologi osv. Hver bestyrelse sidder to år. Bestyrelsen har fire overordnede opgaver. Hvert fjerde år skal bestyrelsen gennemgå ansøgningerne om at blive regional residensby (se nedenfor) og på denne baggrund udvælge den næste residensby. Derudover har bestyrelsen tre væsentlige opgaver i parlamentets løbende arbejde. Dels skal bestyrelsen løbende godkende de overordnede matters of concern, som satellitterne rejser rundt for at kortlægge. Dels skal bestyrelsen løbende godkende hver parlamentsforsamlings dagsorden. Endelig skal bestyrelsen løbende godkende parlamentets sammensætning. Bestyrelsen træffer beslutninger ved simpelt flertal.

Det store rum:
DEBAT

Øresunds-
parlamentet:
En ny strategi for
regionalpolitisk
mobilisering

af:
Christian Borch

Placeringen af Øresundsparlamentets hovedsæde: fysiske regionale spor
Parlamentets hovedsæde skifter placering hvert fjerde år, hvilket vil sige, at regionen får midlertidige hovedstæder i en slags regional turnusordning. Formålet med dette er både at afspejle og understøtte en polycentrisk virkelighed: Øresundsregionen har ikke én fast hovedstad, tværtimod kan forskellige byer (af forskellig størrelse og med forskellig geografisk placering) fungere som vært for regionens parlamentariske hovedsæde. Med inspiration fra det svenske begreb "residensstad", som er en betegnelse for den by, der udgør et läns politiske hovedstad, benævnes de byer, der huser Øresundsparlamentet, "regionale residensbyer".

I hver regional residensby rejses en ny parlamentsbygning, der skal huse parlamentets forsamlinger og parlamentets administrative personale samt være udgangspunkt for parlamentets satellitter. Finansieringen af parlamentsbygningen bliver delt mellem en fælles regional fond og den pågældende regionale residensby. De regionale residensbyer udvælges på baggrund af ansøgninger fra interesserede byer i regionen. Det er et vigtigt element, at parlamentsbygningen skal overgå til anden brug, efter den har huset parlamentets hovedsæde. I bedømmelsen af ansøgningerne vil der derfor blive lagt vægt på, at der er en klar byplanmæssig, arkitektonisk og regional strategi for den senere brug af parlamentsbygningen. Beslutning om placering træffes af parlamentets bestyrelse.

Udvælgelsen af residensbyer bliver derved også til et strategisk planlægningsinstrument: Hovedsædet danner ramme om de parlamentarikere, der gennem deres beslutninger skaber social, politisk og i sidste ende også fysisk og rumlig regionsdannelse. Men hovedsædet er i sig selv en fysisk struktur, der skal blive et centralt element i byudviklingen i regionen. Residensbykvartererne kan sammenlignes med de olympiske byer, som efter endt brug får nye funktioner. De nye funktioner kan have eksempelvis kulturelle eller oplysende formål og vil tiltrække nye aktører til byen i form af fx forskere, arbejdstagere og turister. Hovedsædet vil ikke kun sætte sig regionale spor, men vil også blive en igangsætter for bymæssig udvikling i residensbyerne og sætte byerne på det mentale regionale landkort. I realiteten vil residensbyerne få økonomisk støtte til byudviklingsprojekter med regional betydning. Via ansøgningsproceduren løftes den kommunale planlægning op i et regionalt planlægningsperspektiv. Kommunerne anspores til at tænke regionalt og se sig selv som et af centrene i en polycentrisk region. Efter en årrække vil regionen have et net af tidligere residensbyer, der alle har haft en regional byudvikling, og som råder over funktioner, som er kendte og anvendelige for hele regionen.

Konklusion og implikationer for regionalplanlægningen

Denne artikel har med visionen om Øresundsparlamentet leveret et konkret eksperimentelt forslag til, hvordan en ny politisk-demokratisk struktur kunne etableres og udfoldes i Øresundsregionen. Øresundsparlamentet er et bud på en fleksibel og grænseoverskridende politisk institution, som aktualiserer de fysiske, sociale og politiske aspekter af regionsdannelse – og som ikke mindst tænker og reagerer på bekymringer som regionale fænomener. Betragtet som værktøj for regionsdannelse er Øresundsparlamentet udtryk for en bottom-up planlægningsstrategi. I modsætning til den traditionelle masterplantænkning med sine store rumlige greb, sikrer denne strategi en regionsdannelse med bredde, relevans og udgangspunkt i borgernes bekymringer. At anskue og praktisere den sociale og politiske regionsdannelse som grundlag for den fysisk-rumlige regionsdannelse sikrer et større ejerskab i befolkningen til regionen og dens administrative og fysiske strukturer. En anden forskel til traditionelle masterplaner er, at det med idéen om Øresundsparlamentet ikke er antaget, at Øresundsregionens fremtid kan planlægges i detaljer nu og her. Derimod lægger tanken om Øresundsparlamentet op til en model, som ganske vist udstikker nogle væsentlige institutionelle og fysiske rammer, men som lader det være op til borgerne, hvordan den konkrete og detaljerede udvikling skal udformes.

Det er åbenlyst, at den skitserede model rummer en række uafklarede spørgsmål, og som sådan alene udgør et tentativt tankeeksperiment. Men hvis den grundlæggende antagelse, jeg har fremført, er korrekt – nemlig at der ikke kan være tale om en egentlig region, førend der er etableret sociale og politiske fora (i tillæg til blot fysiske forbindelseslinjer) – da er det nødvendigt at tænke i baner af Øresundsparlamentet eller lignende institutioner, hvis man ønsker at skabe Øresundsregionen som en decideret region, dvs. en region af gavn, ikke blot af navn. Regional planlægning må altså også og frem for alt være politisk planlægning. Det er alene gennem ny politisk organisering, at svaghederne ved at tænke inden for nationalstatens ramme kan overskrides. Dette er en pointe, som må stå centralt i den fremtidige diskussion om Øresundsregionen og regionalplanlægning generelt. Man kommer med andre ord ikke uden om at skulle eksperimentere med nye strategier for regionalpolitisk mobilisering.

Det store rum:
DEBAT

Øresunds-
parlamentet:
En ny strategi for
regionalpolitisk
mobilisering

af:
Christian Borch

NOTER

1. Modellen for Øresundsparlamentet udgjorde et konkurrenceforslag til Öresundsvisioner 2040 og er udviklet i fællesskab af Christian Borch og Uffe Lind (imitio) og Dorte Børresen og Henning Stüben (Klar Arkitekter). I det oprindelige konkurrenceforslag omtalte vi også modellen som "Det mobile parlament" (se også Borch og Lind 2009). I nærværende sammenhæng holder jeg mig for enkelthedens skyld til begrebet Øresundsparlamentet, selv om end dets grundlæggende mobile karakter hurtigt vil stå klart.
2. For en mere udfoldet diskussion af det teoretiske grundlag, se Borch og Lind (2009).
3. Latour (2004: 56) fremhæver selv Kyoto-konferencen i 1997 som et eksempel på, at politikere og videnskabsmænd pludselig blev placeret i samme rum og dermed var nødt til at finde fælles svar på de økologiske matters of concern.
4. Der er her en vis affinitet til de regionale kortlægningsprojekter, som tidligere er blevet præsenteret af AMO (2004) i deres Hollocore Ruhrgebiet-projekt og af Sanders og Boelens (2003) i deres De grote KAN Atlas.

LITTERATURLISTE

Amin, Ash m.fl. 2005: Centers Don't Have to Be Points: Political Influence of US Republican Party Overseas, i Bruno Latour og Peter Weibel (red.) *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, MIT Press, Cambridge, Mass.

AMO 2004: *Content*, Taschen, Køln.

Beck, Ulrich 2003: *Ud over nationalstaten. Hen imod et kosmopolitisk verdensbillede*, Lettre Internationale 2: 13-16.

Borch, Christian og Uffe Lind 2009: *The Mobile Parliament: Taking Regional Matters of Concern Seriously*, Distinktion 18: 69-86.

Corner, James 1999: The Agency of Mapping: Speculation, Critique and Invention, i Denis Cosgrove (red.) *Mappings*, Reaktion Books, London.

Latour, Bruno 2004: *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Latour, Bruno 2005: *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory,* Oxford University Press, Oxford.

Mouffe, Chantal 2005: *On the Political*, Routledge, Oxford og New York.

Sanders, Wies og Luuk Boelens 2003: *De grote KAN Atlas*, 010 Publishers, Rotterdam.

Soja, Edward W. 2000: *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.

Storper, Michael 1997: *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy, Guildford Press*, New York.

PLANLÆGNING ER INFRA-STRUKTUR

STATEMENT OM ET AFGØRENDE ELEMENT I REGIONALE UDVIKLINGSSTRATEGIER

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

"If there is to be a 'new urbanism' it will not be based on the twin fantasies of order and omnipotence; it will be the staging of uncertainty; it will no longer be concerned with the arrangement of more or less permanent objects but with the irrigation of territories with potential … [and] with the manipulation of infrastructure for endless intensification and diversifications, short cuts and redistributions – the reinvention of psychological space.

Rem Koolhaas, 'What Ever Happend to Urbanism?' pp. 969-971 (1995).

Denne artikel adresserer spørgsmål om infrastruktur. Vi oplever en ny form for urbanisme, en regional bymæssighed, en by-agtig ting, hvor tidligere klare opdelingerne mellem landskab og by, periferi og center giver mindre mening. Kun en begrænset mængde teori er blevet udviklet, der kan begrebsliggøre udviklingen i et meningsfuldt, operationelt og kvalificeret sprog for nutidens planlæggere.

Vores pointe er, at hvis planlæggerne ønsker indflydelse på det regionale, er det nødvendigt, at de forstår, hvilken rolle og indvirkning infrastruktur har på byudviklingen.

Infrastruktur er både større skalamæssige elementer som jernbaner, motorveje og lufthavne og det hertzielle landskab, der udgøres af telekommunikation. Disse strukturerer er i stort omfang det fysiske layout og landskabet i nutidens region. I denne tekst vil vi fokusere på den fysiske dimension. Vi argumenterer for, at regional planlægning er infrastrukturplanlægning.

Se Ellen Højgaard Jensens kommentar: "**Den danske regionplanlægning**", s. 296

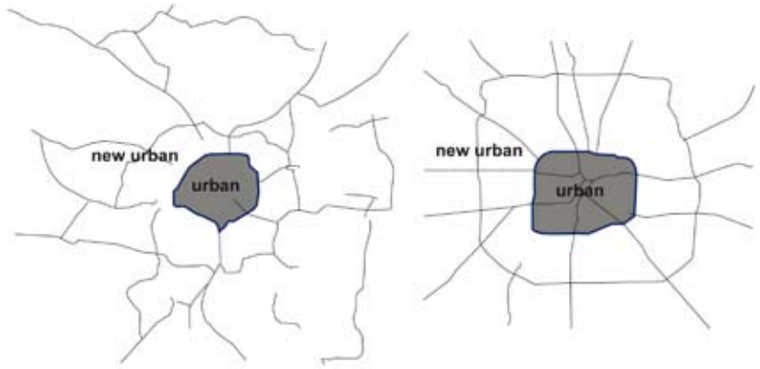
Derfor ræsonnerer vi, at infrastruktur er essentielt at beskæftige sig med i spørgsmål angående bæredygtig regional udvikling.

Infrastruktur er urbanisering

Den tyske professor og byteoretiker Thomas Sieverts lancerede i 2002 et seriøst forsøg på at kvalificere anerkendelsen og debatten af de nye urbane områder udenfor de Zentrale Orte (centrale steder) i regionen Rhein-Main.

> Nutidens urbane center er mere end blot et center for byens udviklingshistorie. Det er et infrastrukturelt center.

Forskellige bøger og artikler (Ascher 1995, Baccini og Oswald 1998, Sieverts 1997) havde ledt ham til den konklusion, at det var på tide at bryde op med den eksisterende teori, tænkning og praksis omkring den urbane region i Europa. Hans begreb Zwischenstadt (mellembyen) blev en ledetråd for hans udforskning (Sieverts 2005;18-21).



Figur 1
Paris og Huston. Infrastruktur definerer den nye regionale by.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Vi vil i det følgende relatere hans begreber om denne nye byregion til en mulig ny forståelse eller perspektiv på infrastruktur (Sieverts 2005:42-48):

- Ränder (kanter) er områder, der opleves som en modsætning til den kompakte, tætte, indre bys natur. De har en fraktal karakter, og de repræsenterer ydre og indre områder af det urbane. Dette urbane blev beskrevet af Garreau allerede i 1991 i hans bog Edge Cities. Vi ser disse fraktale strukturer defineret af infrastruktur, af forbindelse, af tilgængelighed.
- Klone (kloner) er monofunktionelle strukturer bestående af betonbyggeri, enfamiliehuse eller kontorbyggeri, skabt med lille relation til den rumlige kontekst, de ligger i. Disse kloner optager en stor mængde areal langs med eller mellem infrastrukturelle linjer. Vi oplever, at det monofunktionelle og de monofunktionelle aktiviteter er forbundet og muliggjort af infrastrukturen.
- Blinde Flecken (blinde flækker) er store ekstensivt udnyttede områder såsom rangérarealer, mellem-veje-arealer og andre arealer, der ligger hen ubemærket af offentligheden. Vi ser for det meste, at disse er utilgængelige for offentligheden.
- Kerne (kerner) er de identificerbare historiske pladser eller tætte multifunktionelle centre, der ligger spredt inden for det nye urbane tæppe.

Neue Zentren (nye centre) er infrastrukturelle knudepunkter af aktivitet. Disse nye centre har deres egen skala, der opløser det historiske urbane hierarki, idet de gerne udgøres af på en gang store kasselignende og ikonografiske elementer.

Vi bemærker her, at det infrastrukturelle knudepunkt bliver set som værende ligeså vigtigt som det historiske center. De nye knudepunkter forskyder det historiske urbane hierarki. Nutidens urbane center er mere end blot et center for byens udviklingshistorie. Det er et infrastrukturelt center.

Infrastruktur er offentlighed

Patchwork-Urbanismus (kludetæppeurbanisme) er Sieverts rumlige karakteristik af den nye urbanisme. Et kludetæppe af homogene arealstykker, der er rumligt adskilte. Netzwerk (netværk) er et begreb for, hvordan disse spredte stykker er forbundet af infrastruktur. Vi finder her, at infrastruktur kan vise sig at have et socialt og offentligt potentiale. Det er vores opgave at kvalificere dette offentlige potentiale ved at informere om, hvordan stykkerne, disse byens forskellige dele, kunne blive relateret og forbundet. Måske er infrastruktur den væsentligste mulighed, planlæggere har for at påvirke den rumlige segregation, der foregår i byen, dette mosaikagtige kludetæppe.

Figur 2
Lower Lea Crossing London. Mellemrummet og infrastruktur som byrum.

> Hvis du har intentioner om at skabe en social bedre offentlig arkitektur i byen, er du nødt til at kende din infrastruktur.

Fordi byens liv meget omhandler udbredningen og intensiveringen af de netværkede infrastrukturer til at udøve social magt, burde studier af netværk være i fokus for teorier og analyser af den nuværende by, mener de engelske byteoretikere Stephen Graham and Simon Marvin (Graham & Marvin 2001:32-34). I deres øjne influerer mobilitet, infrastruktur og strømme formgivningen af tid såvel som rum. Vi kunne omskrive det til, at infrastrukturen skaber byens afstande og rum. Hvis du har intentioner om at skabe en social bedre offentlig arkitektur i byen, er du nødt til at kende din infrastruktur.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Figur 3
Infrastrukturen definerer stedet, fordi Golden Gate Bridge danner baggrund. Infrastrukturen er blevet et symbol på stedet. Brugerne af rummet identificerer sig med regionens symbol.

Ifølge Sieverts er Komprimierte Raüme (kompakte rum) et resultat af det strukturerende i infrastrukturen og de infrastrukturelle linjer. Infrastrukturen åbner for en kompression i brugen af byens rum, idet infrastrukturen gør det muligt at rejse hurtigere og i større mængder i regionen. Öffentlichkeit (offentlighed) er en ny offentlig sfære opstået i de agglomerationer og rum, som den nye infrastruktur skaber. Steder hvor vi møder andre markant forskellig fra os selv. Den tidligere offentlighedssfære kan måske ses forsvinde ind i de segregerede rum og områder, hvor socialt homogene borgere forsamler sig. I takt med at byen opdeles i homogene enklaver, kan infrastruktur blive et redskab til at skabe forbindelse og relationer for en ny offentlig sfære.

Endelig taler Sieverts om Emanzipation der Peripherie (frigørelse af periferien). De større netværks struktur definerer skalaen og formen af den nye urbanisme. Hermed ændres opfattelsen af, hvad der er center og periferi. Vi kan sige, at infrastruktur spiller en vigtig rolle i transformationen af vores konceptuelle tænkning omkring vores landskaber, vores by. Ny regional infrastruktur er med til at forskyde opfattelsen af det perifere. Infrastrukturen frigør periferien

fra dens historiske bymæssige kontekst. Kan noget urbant nu eksistere uden den kritiske masse, der kendetegner den tætte historiske by? Kan periferien være urban uden infrastruktur? Kan det urbane være uden infrastruktur?

Infrastruktur er identitet

Den nye offentlighedsfære eksisterer i den hybride tilstand af byen. Hybridisering (hybridisering) er, hvad kontrasten mellem by og Landskab er forvandlet til, ifølge Sieverts. Landskabet er blevet en del af byen, mens byen er blevet en del af landskabet. De to tidligere enheder udgør lige basis for en ny hybrid. De to begreber er blevet del af den samme konstruktion, de er forbundet, de er integreret. Det hybride bliver på denne måde et ikon, et billede, en identitet for det urbane.

Gestalterische Indifferenz (kunstnerisk ligegyldighed) er Sieverts begreb for effekten af den supraregionale og globale handel. Handel og interaktion, der har betydet, at de regionale forskelle udviskes. Alting, hver en region, hver by, hvert landskab ligner hinanden mere og mere. Kun lokal eller national historie gør det muligt at differentiere landskaberne. Karakteren af jordbruget eller arkitekturtraditioner gør det måske muligt visuelt at identificere en region fra en anden. Samtidig steriliseres landskabet af benzintanke og franchisekæders forsøg på at kommunikere langs med regionens infrastruktur. Hvordan skal vi adressere dette tema i form af planlægning?

Arkitekturhistorikeren Kenneth Frampton taler om en kritisk regionalisme, der ses som en mindre del af den arkitektoniske praksis. Det er en tilgang, der er kritisk over for moderniseringen og masseforbrugskulturen, men som ikke ønsker at opgive de frigørende og progressive aspekter i modernismen (Framton 2002:327). Vi mangler at se en kritisk regionalisme, der bevæger sig fra det arkitektoniske værk til den større, mere komplekse regionale skala. Kunne infrastrukturen bane vejen – og en vej ud af den mindre skala og eventuelle teoretiske hensigtserklæringer? Mod en mere kritisk tilgang til det regionale landskab og dets identitet.

Infrastruktur er netværk

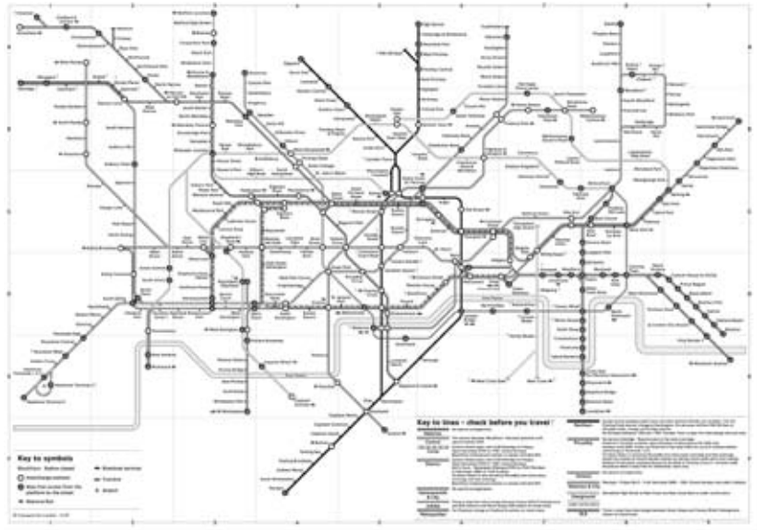
På baggrund af Sieverts arbejder slutter vi, at netværk er et signifikant konstituerende element i den nye urbane tilstand: Sieverts forskergruppe (Sieverts 2005: 112-150) finder, at tilgængelighed og forbindelse er af stor betydning, da det skaber sammenhæng mellem de differentierede områder internt i regionen. Det er ikke kun regionens morfologi, men også dens fysiologi og netværkets strømme, der definerer regionen. Stadigvæk leder en netværksstruktur ikke automatisk til fragmentering. Netværket skaber klynger defineret ved den tids-rumlige afstand til andre klynger i nettet/netværket. Med andre ord er potentialet i infrastruktur genereret af dets forbindende egenskaber: Afstand i tid og tilgængelighed til andre centrale lokaliteter.

Det store rum:
DEBAT

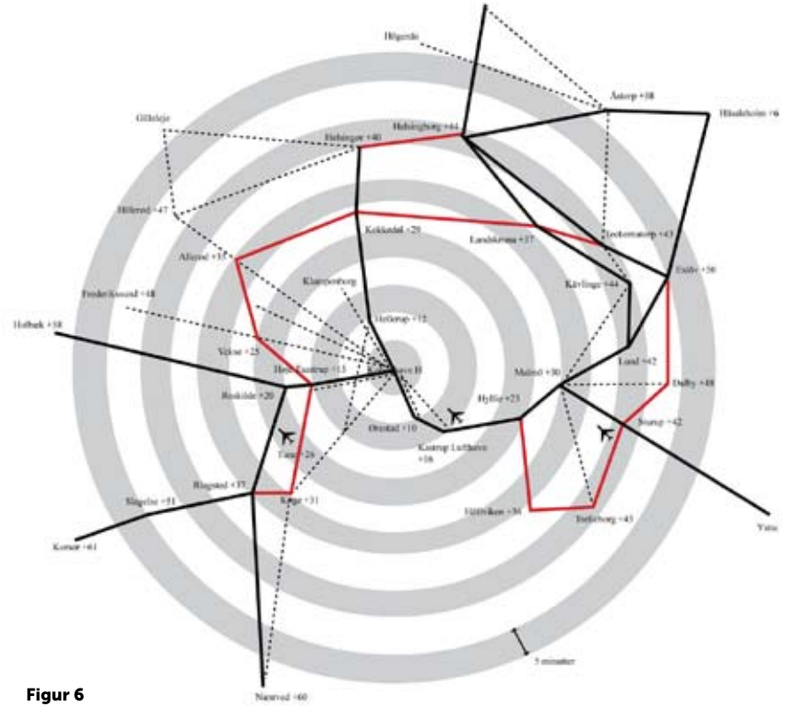
Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Figur 4
London er en polycentrisk by, hvor infrastrukturen integrerer det suburbane med det urbane.



Figur 5
Øresundsregionen vist som byer i et netværk.



Figur 6
Øresundsregionens stationer i tidsafstand fra Hovedbanegården.

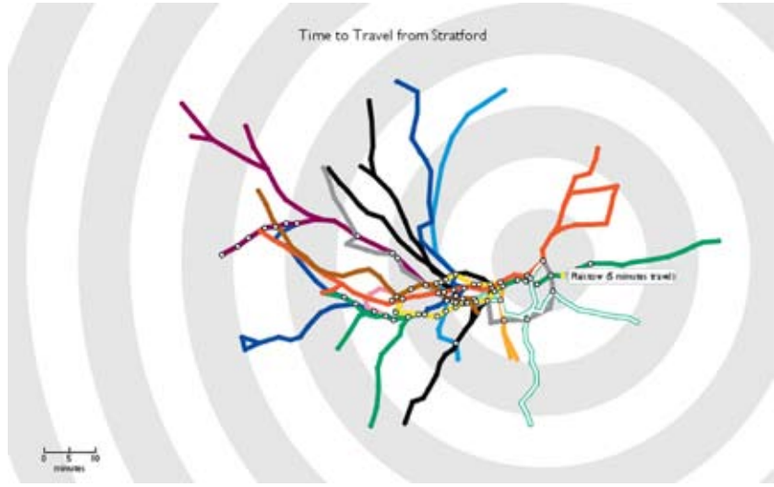
Principielt står netværket for en grænseløs, åben og uendelig udveksling. Hver del af infrastrukturen har en opgave i at kanalisere og at forbinde for at forøge mulighederne for udveksling. Vi anser dette som en central funktion i det nuværende økonomiske system. Dette gælder både for de 'ældre' netværk af fysisk infrastruktur og 'yngre' netværk af telekommunikation. Netværk er både grundlaget for en ny regional urbanisme og forskydningen af urbanismes rumlige forankring i sted og tid.

Derudover har teknologiske landvindinger gjort topografien til en mindre indflydelsesrig faktor på nutidens infrastruktur. Topografiens rolle er blevet marginaliseret. Det nye regionale transportnetværk har begrænsede relationer til landskabets lokale topografi, hvis vi ser bort fra betydningen af større regionale elementer som have og bjerge. Den infrastruktur, der tidligere blev konstrueret bedst mulig i forhold til den lokale topografi, ligger nu hen som

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson



Figur 7
Londons Underground i tidsafstand fra Stratford.

en scene for en ny, langsommere, ikke-motoriseret, fritidsorienteret trafik. Motorveje og internet finder vej overalt. Det hertzielle landskab og det fysiske landskab mødes.

Samtidig skaber infrastruktur en ny lokal topografi. Regionale, supraregionale og nationale transportnetværk skaber en ny form for topografi, idet infrastrukturens nye rum redefinerer forståelsen af transport. Infrastruktur er nu ikke kun gående fra A til B, men noget vi lever i i vores dagligdag. Infrastrukturen afspejler en større skala, en større tænkning i sine konstruktioner. Dimensionerne ændres. Infrastrukturen flyder som en superstruktur i landskabet. Infrastrukturen formgiver landskabet med ny infrastruktur. Opkoblingen er det essensielle. Her er det lokale koblet op på det urbane netværk. Topografien redefineres. Det globale er tilgængeligt. Det lokale er tilgængeligt.

Infrastruktur er tilgængelighed
Nye pendlingsmønstre viser en forskydning fra monocentriske bevægelser mellem urbane centre og et ruralt bagland til polycentriske, funktionelt differentierede landskaber med aktiviteter klynget omkring de primære motorveje og byområder (Vejdirektoratet et. al.: 2005). Mønstrene viser et netværk af arbejdere, som foretager store interregionale bevægelser. Kødannelser på

motorveje bliver en del af de daglige oplevelser i det urbane liv, når kapaciteten ikke møder efterspørgslen. Vejnetværk og arbejdspladsernes lokalisering strukturerer pendlingen og folks daglige liv i denne by.

En udfordring er den tabte tid til produktion og fritid, mens vi pendler på motorvejen. En anden er den længere distance mellem hjem og arbejde, der gør denne livsverden vanskelig uden at eje en bil. Planlæggerne får større ansvar for at facilitere den offentlighed, der ikke ejer en bil, som eksempelvis de ubemidlede, de unge og de gamle. Deres mobilitet er afhængig af tilgængeligheden til infrastruktur. Enten via delebiler, busser eller tog – eller blot gennem gå- og cykelafstande. Udfordringen er at undgå, at de immobile og de ikke-motoriserede segregeres inden for regionen. Hvordan opnås en ny form for solidarisk infrastruktur?

> Vi oplever, hvordan infrastruktur ikke kun er en skaber af negativ, mindre værdsat rumlig arkitektur, men også er skabende og giver muligheder..

En fælles mobilitet i et større netværk kræver, at infrastrukturen er overkommelig. En dyr offentlig eller privat infrastruktur skaber en samfundsmæssig opdeling, når et områdes beboere ikke har råd til eller på anden måde ikke er i stand til at bevæge sig rundt i den nye regionale by. Infrastruktur skaber måske forbindelse på én skala. På en anden skala kan infrastruktur skabe en barriere. Større hovedveje, motorveje, jernbaner, lufthavne deler og fragmenterer byen. Dette giver planlæggerne andre udfordringer, da løsningerne på èn skala måske kræver andre samtidige løsninger på en anden skala.

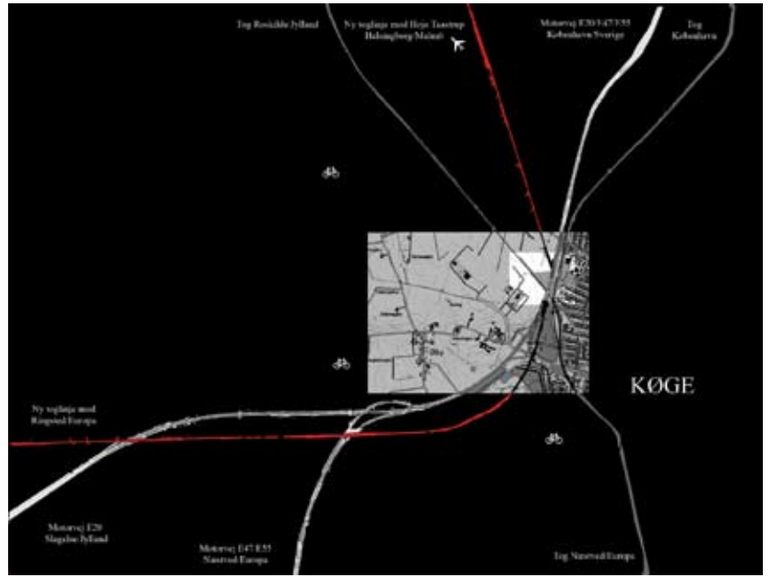
Trafik- og datanetværk har været med til at skabe grundlaget for den funktionelle opdeling af byen og dens arealer. Kanaler, rør, ledninger og kommunikationslinjer har skabt nye dimensioner af forståelsen af tilgængelighed: Vand, varme, strøm, information. Effekten af disse netværk kan ikke altid ses visuelt. Relationer mellem byens elementer er derfor ikke så tydelige, som de var engang. Den skjulte, fraktale og fragmenterede geometri i den moderne byregion definerer nye centre i forhold til tilgængelighed. Her kan de

gamle centre komme til at ligne et vedhæng, et utidssvarende appendiks, i forhold til de nyere urbane områder.

Infrastruktur er potentiale

De nye infrastrukturnetværk gør ting mulige. Bilen tilbyder den mest vidtrækkende fleksibilitet i forhold at nå alle regionens udbud. Samtidig er tilbud og produktion koncentreret og begrænset på færre producenter og forhandlere end før på grund af industrialiseringens masseproduktion, konkurrence og virksomhedsopkøb. Infrastrukturens faciliteter en del af identiteten ved at være et transitrum, et rum for mødet, for udvekslingen.

Udfordringen er at komme på løsningerne, der åbner dette rum af transit for det meste eller de fleste. At medvirke til at give en ny identitet, en ny forståelse, en nyt sprog for det regionale, byen, det urbane. En talemåde og en begrebsramme der ikke tager afsæt i byen, som vi kendte den (se Koolhaas' (2001) forsøg på at formulere nye begreber for byen), således at potentialer og chancer for nye forståelser af det urbane kan opstå.



Figur 8
Infrastruktur skaber mulighed for adaption, intensivering og udvikling.

De belgiske Xaveer de Geyter Architecten (2002) har kaldt den nye urbane tilstand for After-sprawl. De har foreslået interventioner såsom at overlejre, indskyde, indramme, addere og forbinde. Hvad vi finder perspektivrigt i deres poetiske tilgang er, hvorledes de forsøger at arbejde med den regionale by i form af planlægning. Veje, gang- og cykelstier og skove er brugt i forskellige kombinationer for at skabe indgreb, nye potentialer, ny mening, nye billeder i det urbane tæppe. Vi oplever, hvordan infrastruktur ikke kun er en skaber af negativ, mindre værdsat rumlig arkitektur, men også er skabende og giver muligheder.

> Opdeler infrastruktur nogle gange byen mere, end den forbinder?

Dette leder os blandt andet til den konklusion, at vi er nød til at nytænke og redesigne vores relationer til bilen. De hollandske byteoretikere Hajer og Reijndorp (Hajer & Reijndorp 2000:131) pionterer, at vi mere eller mindre systematisk har arbejdet på at udelukke biler fra vores offentlige rumdesign siden 1980'erne. I stedet er der vokset en ny bil- og livsrig verden frem langs byens motorveje. Hvordan kan vi integrere bilerne og de bilfrie verdener (igen)? Hvordan kan vi muliggøre en ny hybrid urban tilstand med infrastruktur?

Infrastruktur er politik

Et politisk forsøg på at adressere den nye urbanisme blev gjort af den franske præsident Sarkozy i 2008. Ti teams af internationalt anerkendte arkitekter og ingeniører blev bedt om at præsentere en år 2030-vision for et nyt, stort, grønnere og post-Kyoto Paris, der ville inkludere byens forstadsområder. Vi finder det interessant, at mange af deltagerne i deres forslag advokerede for et fokus på tæthed og intensivering af underudnyttede områders programmer gennem overlejring af nye programmer og ny infrastruktur. Derudover blev der advokeret for nye infrastrukturelle forbindelser for at skabe en ny udvikling. Vi kunne spørge om Paris ville kunne være Paris med eller uden dets historiske center. Hvordan kan et nyt 'Grand Paris' fungerer uden det gamle Paris?

Ved at styrke transportmæssige knudepunkter bliver en ny kompakt polycentrisk by skabt i forslagene til Paris. Eksisterende infrastruktursystemer er

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Figur 9
Arnold Schwarznegger promoverer nu bæredygtige infrastrukturløsninger så som brintbiler og højhastighedstoge.

omskabt til nye grønne armaturer, som overkommer barrierer mellem kvarterer. Store jernbanearealer, der deler byen, er delvist forsænket, mens nye multifunktionelle parkområder krydser over sporerne. Byen er syet sammen med infrastruktur. Spørgsmålet er, om grønne områder kan overkomme de store sociale forskelle i det franske samfund, dets bylandskab? Opdeler infrastruktur nogle gange byen mere, end den forbinder?

Interregional infrastruktur er politisk, og højhastighedstog er igen populært. Offentligheden forstår, at bil- og især flytrafik har en stor miljømæssig påvirkning. Toget har evnen til at forbinde center med center. Regeringer annoncerer planer for en ny højhastighedsforbindelse, når de har kalkuleret, at offentligheden vil bifalde dette. I Storbritannien blev en ny højhastighedstogslinje præsenteret lige før en folkeafstemning og i Californien har guvernøren personligt garanteret, at realiseringen af et netværk af højhastighedstog vil ske på trods af recessionen.

Infrastruktur er momentum

Infrastrukturen var allerede under udvikling i Stratford, da London besluttede

Figur 10
London Olympics 2012 og Stratford City er lokaliseret i The Lower Lea Valley. Legene er bygget op omkring ny infrastruktur.

at byde på de olympiske lege. Infrastrukturen skabte et moment. Stratford havde allerede set politiske beslutninger på forbedringer af transport og opkoblinger. Planen var at etablere et transportorienteret og funktionsblandet udviklingscenter, som skulle blive Europas største shoppingcenter. Stationen

> Vil fremtidens 'ghettoer' være dem, som ikke er forbundet til det infrastrukturelle net?

var opgraderet, nye linjer var forbundet, en ny international regional terminal var bygget, en ny motorvej til shoppingcenteret var designet, og der lå planer for at forlænge en letbane i området.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Legene gjorde det muligt at fortsætte med infrastrukturinvesteringerne og på denne måde skabe en byudvikling rækkende længere end shoppingcenteret. Legene har efterfølgende skabt yderligere moment for at rense forurenet land, at etablere en park, at omdanne vandveje til fragttransport, at bygge et nyt vejnetværk og et nyt varmekraftværk. Førhen var Lower Lea Valley i Stratford et stort tomt 'hul' i Londons bebyggelse, en grænsezone. Mængden af jernbaner, kanaler og flodsenge har altid gjort dette område til en barriere og historisk set af de fattigste i Storbritannien. Londons vækst hoppede over dette område og fortsatte længere ude. Men nu har forbindelserne til transportnetværket, dets parker og grønne infrastruktur udviklet sig til et eksempel på et nyt center i det østlige London. Byens udvikling forskydes mod øst. Det tomme hul er det nye center.

Infrastruktur er strategi
At tænke både i offentlig og privat transport er ikke dominerende i forhold regional udvikling. I stedet tænkes der gerne i nye planer for områderne mellem det tidligere center og dets tidligere periferi. Kun det at anlægge en grøn infrastruktur forekommer anerkendt regionalt. Det grønne ses naturligt som at give vigtige kvaliteter til et område, til en region. Skyldes fokusset på det grønne den konceptuelle, intellektuelle arv fra folk som Haussmann eller Olmsted (se Waldheim 20006:182)? Og handlede deres forslag ikke lige så meget om det grå (infrastrukturen) som det grønne?

Et mål med Fingerplanen for København var at sikre de grønne områder i byudviklingen. Måske et andet var at strukturere og tiltrække udvikling omkring den offentlige (stations) infrastruktur. Blev den grønne infrastruktur i Fingerplanen ikke senere smart omskabt til motorvejskorridorer? Kunne det grønne og det grå karakteriseres ved at skabe forbindelse? Kan East London Green Grid ses som en omvendt Fingerplan, hvor det grønne nu er blevet socialt gode, der vokser frem langs en gammel forladt infrastruktur. I begge tilfælde er det grønne og det grå fremkommet i en form for kombination.

Alex Wall taler om den kraftige stigning i mobilitet og tilgængelighed som en effekt af urbaniseringen. Byen er som et rhizom (en rodstok, en jordstængel), der er spredt og diffus men på samme tid mulighedsskabende (Corner 1999:234). Kunne vi vende billedet rundt og derfra se infrastrukturen som en essentiel strategi i byudviklingen? Er infrastruktur lig med at vande steder med potentiale, som Koolhaas skriver? Er det hvad planlægning handler om?

Bliver infrastrukturen og de rum, som den skaber, et potentiale for den offentlige sfære? Og kan vi med den skabe en ny slags tilgængelig og social lighed i byen? Vil fremtidens 'ghettoer' være dem, som ikke er forbundet til det infrastrukturelle net? Er de gode udviklingsområder dem med god infrastruktur? Er god tilgængelighed lig med andet end en høj værdi lokalt?

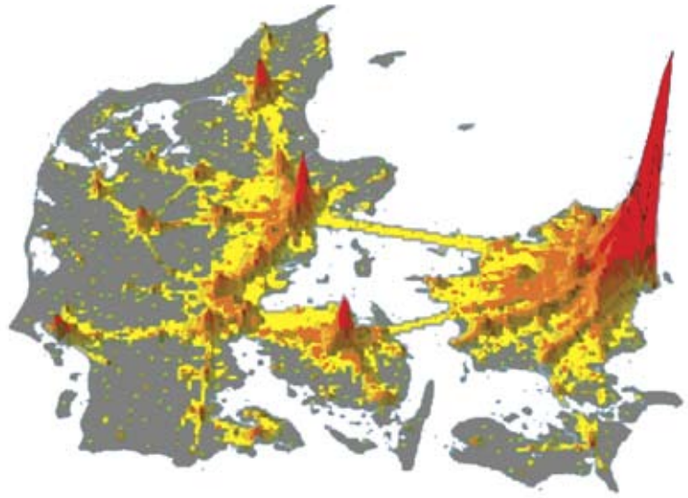
Figur 11
Strategi for et netværk af grønne forbindelser i London.

> Infrastruktur er en transit-zone, i hvilken dens brugere er forbrugere.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson



Figur 12
Intensitet i pendling i Danmark.

Infrastruktur er pendling

Ifølge Wall ville arkitekten Victor Gruen i 1950'erne bekæmpe den spredte by med nye koncentrerede knudepunkter (Corner 1999:235). På grund af hans amerikanske baggrund ville han ikke acceptere ideen om et spredt byland-skab. Spørgsmålet er, om vi skal forstå den nye by, der er organiseret om-kring en bil-baseret infrastruktur, som kun noget amerikansk? Har vi været for langsomme til at acceptere eksistensen af Autobahn i Europa? Hvordan forholder vi os til denne tysk-amerikanske tilstand lokalt?

I sin 'The 100-mile city' bog fra 1972 konkluderer Deyan Sudjic, at vi behøver nye måder at analysere, hvordan den amerikanske by fungerer og spreder sig. Han præsenterer lufthavnen som et nyt offentlig rum og sætter spørgsmålstegn ved planlægningen af Houston, "hvor ingenting er overalt" (Sudjic 1972). Måske er der her er et manglende (gade-) byliv, hvis vores reference er Jane Jacobs. Imidlertid kan bylivet forekomme levende, hvis vi ser på en større, regional skala. Vi behøver blot at kigge på byen i et andet perspektiv, et pendlingsperspektiv.

Som vist i et dansk studie af pendling resulterer kortere rejseafstande mu-liggjort af motorveje i den tendens, at pendlere rejser længere på motor-

Figur 13
Patric Abercrombies plan for London fra 1944, hvor byen er set som en samling af landsbyer.

vejsnetværket og ændrer deres bosætningslokalitet til at være tættere på motorvejsnetværket (Egebjerg & Simonsen 2005:133). Den spredte by bliver et infrastrukturnetværk, der struktureres af - og langs med - forbindelsen til motorveje og jernbaner.

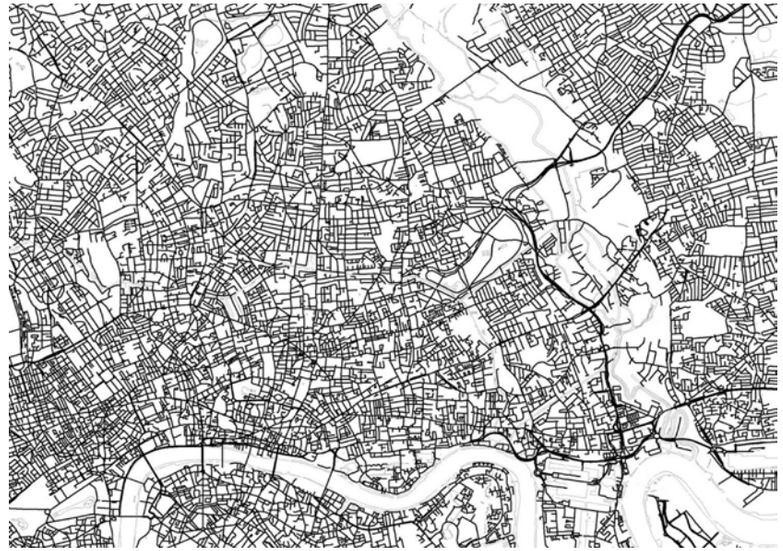
Infrastruktur er en transitzone, i hvilken dens brugere er forbrugere. Radioudsendelserne i pendlingstiden har den dyreste reklametid og de mest populære dj's. Lufthavne og togstationer er blevet forbrugsmæssige centre, hvor dyre eller billige varer er solgt alt afhængig af brandingstrategien. Toge tilbyder internetadgang, så pendlerne er forbundet eller underholdt, mens de rejser. Infrastruktur bliver til en bevægelsesøkonomi, en pendlingsøkonomi, en økonomi af strømme.

Infrastruktur er økologi
Vi tolker infrastruktur som et system af strømme, der kan 'vande' områder, skabe udvikling. Igennem planlægningen af infrastruktur har planlæggere en begrænset mulighed for at guide og stimulere udvikling i bestemte områder på bestemte lokaliteter. Grundlæggende resulterer ny infrastruktur i et steds integration, dets optagelse i den globale økonomi.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson



Figur 14
The Lower Lea Valley fremstår som et hul i Londons finere infrastrukturnetværk.

Vi anslår, at de segregerede og ekskluderede områder i fremtidens by vil være dem, som ikke er eller vil være velforbundne. Som Lewis Mumford påpegede bør fremtidens fokus være på det omfattende, det relaterede og integration (Mumford 1934:372). Han præsenterede konceptet om urban økologi. Hvad ny viden får vi ved at forstå infrastrukturnetværk som et arteriesystem, der skal give liv til byens 'celler'?

Landskabsøkologen Richard Forman finder, at infrastrukturnetværket forbinder en mosaik af arealforbrug i regionen og giver mere eller midnre tilgængelighed for dets beboere og virksomheder (Forman 2008:22). Vi ser her, at infrastruktur er linket, det sammenkittende, agenten for den regionale urbanisme. Regionen er skabt, defineret og udviklet omkring dens infrastruktur. Infrastrukturen integrerer de forskellige habitater, de forskellige områder af byliv. Infrastrukturen strukturerer naturen af den polycentriske bys udvikling.

Infrastruktur er alting
Vi må acceptere og forstå infrastrukturens rolle og betydning i det urbane landskab. Vi må genlæse litteraturen. Vi må studere centrale, men glemte

værker (eksempelvis Appleyard, Lynch og Myer, 1965 eller Urban Advisors to the Federal Highway Administrator, 1968). Vi må fokusere på infrastrukturens mangler, når det immobile og afbrudte strømme dominerer (Graham red. 2010:3). Hvordan vores regionale økonomi er formgivet af nutidens infrastruktur (Shannon & Smet: 2010). Derudover må vi få bedre viden om de hertzielle landskaber af infrastruktur.

I vores nye by er infrastruktur alting.
Infrastruktur er mere end blot fysisk infrastruktur. Den er en nøgle til at forstå urbanisering: At tale om urbanisering, at planlægge udvikling, at skabe tilgængelighed, at skabe mobilitet, at stimulere integration. Infrastruktur er en ny offentlighedssfære, i hvilken vi møder det fremmede, det anderledes og det andet. Infrastruktur forbinder folk til steder. Infrastruktur muliggør, afspejler strategisk tænkning, er politisk og giver moment. Infrastruktur tiltrækker investeringer.

Samtidig skaber infrastruktur barrierer, den er omkostningstung, og den er kompleks. Mere vigtigt adresserer infrastrukturen diskussioner om muligheder, samfund, kapaciteter og investeringer. Infrastruktur bringer spørgsmål om det sociale tilbage, efter ideen om solidaritet er blevet forkastet.

Infrastruktur kræver nye kompetencer, nye sammenarbejder, nye matchende netværk, nye relationer i planlægningen. Den stimulerer kreativitet i planlægningen, i netværk, i forhandling, i design. Infrastruktur redefinerer det urbane, den definerer byens udvikling. Infrastruktur repræsenterer det regionale, hvorfor planlægning er infrastruktur.

LITTERATUR

Appleyard, Donald, Lynch, Kevin, and Myer, John R. 1972: *The View from the Road*. The MIT Press.

Egebjerg, Ulla and Simonsen, Peter ed. 2005: *Byen, vejen og landskabet - motorveje til fremtiden*. Vejdirektoratet, København.

Forman, Robert T. T. 2008: *Urban Regions. Ecology and planning beyond the city*. Cambridge University Press.

Frampton, Kenneth 2002: *Modern Architecture. A critical History*. Thames and Hudson.

Freeman, Michael J. & Aldcroft, Derek H. 1991: *Transport in Victorian Britain*. Manchester University Press, s. 139.

Garreau, Joel 1991: *Edge city: Life on the new frontier*. Doubleday, New York.

Det store rum:
DEBAT

Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklings-strategier

af:
Mads Farsø og Steven Tomlinson

Graham, Stephen & Marvin, Simon 2001: *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities, and the urban condition*. Routledge, London.

Graham, Steven ed. 2010: Disrupted Cities. When infrastructure fails. Routledge.

Hajer, Maarten and Reijndorp, Arnold 2001: *In Search of a New Public Domain. Analysis and Strategy*. NAi Publishers, Rotterdam.

Hall, Thomas 1997: *Planning Europe's capital cities: aspects of nineteenth-century urban development*. Taylor & Francis, s. 158.

Jacobs, Jane 1961: *The Rise and Fall of Great American Cities*. Random House, New York.

Koolhaas, R. & Mau, B. 1995: *S, M, L & XL*. Mocinelli Press.

Koolhaas, Rem 2001: Introduction. In *Great Leap Forward*. Harvard Design School Project on the City. Edited by Chung, C. J., Inaba, J, Koolhaas, R., and Leong, S. T. Taschen, Cambridge.

Lehnerer, Alex 2009: *Grand Urban Rules*. 010 Publishers, Rotterdam.

London Development Agency 2009: *LMF Site Wide Strategies*. February 2009. Report on http://www.legacy-now.co.uk/userfiles/file/LMF%20Site%20Strategies%20-%20Executive%20Summary_Public%20consultationl.pdf Downloaded 17th of august 2009.

Lukez, Paul 2009: *Transforming Paris: "Le Grand Paris 2030" as a Post-Kyoto Metropolis*. On http://www.worldchanging.com/archives/010210.html Downloaded 29 Jul 09.

Mumford, Lewis 1934: *Technics and Civilization*. Harcourt Brace and Co, New York.

Shannon, Kelly and Smet, Marcel (2010): *The Landscape of Contemporary Infrastructure*. NAi Publishers, Rotterdam.

Sieverts, Thomas 2003: *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt.* Spoon Press, London.

Siverts, Thomas ed. 2005: *Zwischenstadt. - Inzwischen Stadt? Entdecken, begreifen, verändern*. Müller Busmann.

Sudjic, Deyan 1972: *The 100 Mile City*. Harcourt.

Urban Advisors to the Federal Highway Administrator 1968: *The Freeway in the city. Principles of planning and design*. U. S. Government Office, Washington.

Waldheim, Charles ed. 2006: *The Landscape Urbanism Reader*. Princeton Architectural Press.

Xaveer de Geyter Architecten 2002: *After-sprawl*. Nai Publishers, Rotterdam.

SANDSLOTS-VIRKSOMHED

OM NØDVENDIGHEDEN AF DET REGIONALE

"We were making sandcastles. Now we swim in the sea that swept them away."
(Rem Koolhaas 1995).

Sandslots-virksomhed. Om nødvendigheden af det regionale

af:
Mads Farsø

Jeg vil i det følgende redegøre for nødvendigheden af et kvalificeret regionalt perspektiv i planlægningen og udviklingen af nutidens by.

Nødvendigheden af nyt fokus
Som byteoretikerne Ash Amin og Nigel Thrift skriver, er det nødvendigt at revurdere vores syn på den moderne by (2002:77): Der er behov for at tegne byen op på ny. Der er behov for et nyt sprog og behov for at vise, hvor planlægning eller rettere strategier på det regionale niveau kan være med til at skabe potentialer i byens udvikling.

Her taler vi om planlægning, byen og det bymæssige forstået på en ny og større skala end tidligere, den regionale. Det er i denne kontekst, denne skala, denne situation, at byplanlægningen ikke længere kan anses for at være moderne, tidssvarende. Måske fordi planlægningen er blevet for fokuseret på det kommunale, byen som den engang blev forstået og det, der traditionelt forstås som byplanlægning. Det er byen, landskabet og udviklingsmuligheder set i kommunalplanen: Placeringen af det nære, institutioner, boliger og udstykninger til erhverv.

Se Peter Hartoft-Nielsens kommentar: "**What's all about?**, s. 310

At tale om en 'nødvendighed' kan lyde paradoksalt i forhold til nutiden, hvor det er friheden i det nære, det lokale og det individuelle, der gerne sættes i højsæde. Som det eksempelvis ses i det politiske univers eller i nyhedsformidlingen. Mens borgeren, stemmerne og det umiddelbart mest attraktive forekommer at styre slagets gang, bevæger by- og regionplanlæggerne sig som skygger langs væggene. De har ingen indflydelse, de har ikke noget at skulle have sagt, de er ikke længere en del af udviklingen, den rumlige, den fysiske, byen. Derfor efterspørges et nyt og mere kvalificeret fokus på den større skala i planlægningen.

Planlæggere uden indflydelse
Planlæggerne har sat sig selv udenfor indflydelse, og de er blevet sat udenfor indflydelse. De har mistet deres mandat og de tidligere forbindelser til magten og det visionære. Nutidens by fungerer anderledes og muligvis bedre, end da planlæggerne i efterkrigstiden forsøgte at planlægge byen, gabe over dens vækst og nedfælde dens liv i store, flotte masterplaner. Byen er, så

at sige, groet ud af planlæggerens hænder, deres tegninger, deres billeder, deres sprog. Hvis ikke de erkender dette, erkender de heller ikke, at de har mistet indflydelsen. Herved sætter de sig selv udenfor indflydelse.

Sagt lidt hårdt har de eller vi reelt ikke et godt begreb om og for, hvad der foregår. Den tyske byteoretiker Thomas Sieverts skriver, at der ingen egentlig konsensus er om arten af det fragmenterede urbane landskab (2007:1). Vi taler om, at byen er blevet til et netværk, et tæppe, et patchwork, et landskab, en forsamling af forsamlede bebyggelser, en spredt by, en infrastruktur, en region, en matrix, en horisontal organisme.

Håndtering af det bymæssige

Planlæggernes måde at gå til byen på matcher ikke længere byen, forskydningen i begreberne om byen, den mere 'regionaliserede' bymæssighed. Planlægningen er ikke kvalificeret til at håndtere byen. Byen er blevet større end som så. Byens væsen passer ikke ind i kasserne by og land, natur og kultur eller center og periferi. Grænserne er blevet mere flydende, kategorierne mere uklare, målene mere vævende. By, land, vækst og det gode liv. Bæredygtighed. Det stiller nye krav til planlæggerne. Giver nye udfordringer. Hvad er det vi bør planlægge efter - så? Hvis det giver mindre mening at holde by adskilt fra land, hvad giver så mere mening?

> Mens borgeren, stemmerne og det umiddelbart mest attraktive forekommer at styre slagets gang, bevæger by- og regionplanlæggerne sig som skygger langs væggene.

Administrationen af det geografiske, den nu spredte by, kommer på en gang på overarbejde og bliver til overs. Da byen ikke længere lader sig styre som tidligere. Det bymæssige går på tværs af de kommunale grænser, der er med til at definere planlæggernes mandater, samarbejde og virke. Den regionale by er vokset ud af de administrative rammer, der hører en industrialiseret og velafgrænset verden til. Byen er beyond modernismens planlægning. Byen er opløsning. Faget (byplanlægning) er i opløsning. Faget fragmenteres.

Figur 1
Det nye landskab, den nye kultur.

Ifølge Vera Vicencotti kan reaktionerne på denne udvikling inddeles i modstanderne, dem som ønsker at kvalificere og de euforiske tilhængere (se Sieverts 2007:1-6). Modstanderne kommer gerne fra et landskabsbeskyttelsessynspunkt eller fra et bybygningsstandpunkt og formulere deres kritik som en modstand mod den fladeagtige og konturløse udbredelse af byen.

De, der ønsker at kvalificere, kan deles i dem som prøver at skabe en ny regional identitet, et enhedsbillede, og i dem som ønsker at kultivere og iscenesætte kontrasterne i den nye by. Bylandskabets euforikere er dem som fejrer dettes ansigtsløshed, det ikke-specifikke og fordelene ved dens befrielse i form af en ikke-identitet, det ubestemte, det ubegrænsede. Arkitekten Rem Koolhaas kan fremhæves som eksponent for denne holdning. Vi prøver at følge det kvalificerende syn på fragmentationen.

Kvalificering af regionale strategier

Vi tror, at vi kan løse byens problemer gennem tværfaglighed. Vi forkaster de store historier, mens vi stadig arbejder på at opnå synteser. Vi glemmer, at udvikling kræver valg og fravalg. At vores ypperste rolle er at skabe grundlaget, det bedst mulige, for at tage kvalificerede beslutninger. For demokratiet, for politikerne. For et fælles bedste. Tænke strategisk. Tænke på tværs. Måske hen over hovedet på andre, men for at illustrere hvad planlægning kan (og ikke kan).

Pointen er, at der vil være behov for at formulere en vision, veje, retninger for et fælles projekt, der er mere, end hvad der er i forvejen. Hvem skal samle trådene og vise de forskellige konsekvenser og muligheder ved forskellige scenarier? Der efterlyses en kvalificering af strategier for nutidens by. Strategier som er mest oplagt at diskutere på det regionale niveau. Da det er her 'byplanlægningen' eller byudviklingen kan ses i en større sammenhæng.

Det skaber behov for en kvalificering af strategierne for regionen. Det rejser krav om yderligere kompetencer hos planlæggeren. Vedkommende skal både kunne tegne, skrive og tale. Afholde borgermøde, debattere med rådgivere og illustrere overfor politikere og kommunal direktører. Formulere hvordan det regionale perspektiv er væsentligt for kommunen eller borgeren. For byens liv.

Det kræver et væsen, der kan formulere strategier på basis af de forskellige interesser og planer: En blæksprutte-agtig leder, en strategisk planlægger, en netværksspiller, en relativerende analytiker. Kort sagt, en ny form for embedsmand, en ny form for rådgiver.

Strategiske refleksioner
Der efterlyses reflekterende mennesker, der kan illustrere gode og dårlige ting ved forskellige strategier for byens liv, dens tilgængelighed, dens rum.

> Vi drømmer, taler, skændes om det lokale, mens vi overser betydningen af det regionale. Vi læser Jane Jacobs for at lære om det gode byliv. Vi møder igen og igen 'den lille mands' forståelse af byen og bylivet, som modernisterne ikke inkluderede. Vi lytter til Jan Gehl for at huske den menneskelige skala.

Figur 2
Den fragmenterede by (Tranbjerg).

Det store rum:
DEBAT

Sandslots-
virksomhed. Om
nødvendigheden
af det regionale

af:
Mads Farsø

Samtidig skal vi forstå magten, eller magterne, bedre. Da vi skal agere mellem udfordringer og score på overblik, udsyn, helheden. Vi skal argumentere, underbygge og brobygge noget mere. Tænke strategisk, arbejde strategisk. Vi skal vise, hvorfor det felt, som de tidligere kaldte regional planlægning, stadig er relevant. For regionen, for kommunerne, for udviklingen. At regionale strategier kan gøre en forskel.

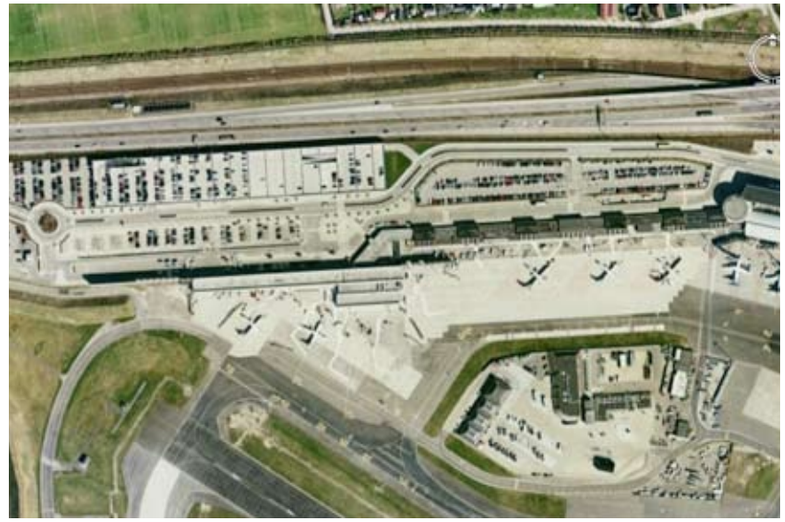
De centrale spørgsmål bliver i forhold til hvem, hvad og hvordan. Hvordan gør vi samtidig vores begrænsninger til en positiv faktor i planlægning? Hvordan agerer vi strategisk?

Vi drømmer, taler, skændes om det lokale, mens vi overser betydningen af det regionale. Vi læser Jane Jacobs for at lære om det gode byliv. Vi møder igen og igen 'den lille mands' forståelse af byen og bylivet, som modernisterne ikke inkluderede. Vi lytter til Jan Gehl for at huske den menneskelige skala. Vi hører meget om byens rum, der blev kørt over, forsvandt eller blev tabt et sted mellem planlægningen af zonerne. Vi ser Bjarke Ingels intensivere programmet for skabe mere liv på det enkelte sted. Vi oplever idéer og slutninger.

Det store rum:
DEBAT

Sandslots-
virksomhed. Om
nødvendigheden
af det regionale

af:
Mads Farsø



Figur 3
Den nye skala. Park (Vestskoven), infrastruktur (Kastrup), erhverv (Malmö), bolig (Albertslund).

Peter Hall formulerer det væsentligste ved planlægningen som værende dens evne til at hjælpe fællesskaber med at tænke klart, logisk løse deres problemer og specielt de mere subtile underliggende temaer, som ulighed og vækst. Planlægningen skal adressere konsekvenserne af alternative udviklingsmodeller i forhold til forskellige grupper, forskellige steder. Planlægningen skal på denne måde være udforskende og instruktiv (Hall 1992:249). Vi skal som planlæggere, kvalificere udviklingen af byen. Vi skal foretage refleksioner på vegne af fællesskabet og fremtiden.

Efter eksplosionen af byen

Denne regionale by er et produkt af globaliseringen, moderniteten, modernismen, eksplosionen af byen, frisættelsen af byen, byen i det grønne. En by som måske agerer i et andet tempo, udvikles på anden måde, bygges på en anden facon. Vores problem - hvis vi altså stadig tror på, at virkeligheden på nogen måde bør forbedres - er, at institutionerne, der skal imødegå, debattere eller overtage planlægningen af den større skala, byen, på regionalt

> Vi udhuler delvist planlægningsfaget ved at insistere på at tale om begreber som åbenhed eller elasticitet. [...] Imens tromler typehusfirmaer, franchise-kæder, bilforhandlere og lastvognschauffører derudaf.

niveau samtidig eroderes. De har ikke tidligere tiders mandat. Måske er vores problem, at vi fokuserer på de forkerte institutioner. (Pt. er det de regionale vækshuse og ikke de regionale udviklingsråd, der har størst indflydelse på den regionale udvikling i Danmark.)

På sådan måde bliver redskaberne eroderet, fordi vi, planlæggerne, ikke har øje eller øre for, hvad der faktisk sker. Vi udhuler delvist planlægningsfaget ved at insistere på at tale om begreber som åbenhed eller elasticitet. Ideen med planlægning eroderes delvist med disse begreber. Imens tromler typehusfirmaer, franchise-kæder, bilforhandlere og lastvognschauffører derudaf. Disse aktører

Figur 4
De nye mødesteder. Internettet, motorvejskaffebar.

har selvfølgelig ingen problemer med denne åbenhed eller andre gode gummibegreber, så længe det ikke skader deres virksomhed, deres interesser. Som den australske landskabsarkitekt Peter Connolly pointerer, er implikationerne ved åbenhed ikke udforsket (Connolly 2004: 78). Sier vi det våde sand?

De økologiske ambitioner

Det store spørgsmål er, hvordan vi indtænker denne slags ny by, som snart ikke længere synes så ny endda i diskussioner omkring eksempelvis bæredygtighed. Hvordan forholder vi os til sprawl? Er det et problem eller gode? Hvad og hvor langt kan vi tillade os at tænke? Kan vi tænke i alternativer?

Har vi, som planlæggere, noget der kunne betegnes som en økologisk ambition? Ideen om bedre verden, i bredeste forstand. Eller er vi her bare for at brande os selv, fordi vi ikke har lært nok, ved bedre. Er vi blot desillusionerede arkitekter, der forsøger at lave et arkitektonisk projekt på en større skala? Har vi egentligt ordentlig forstået, hvilken skala vi arbejder med, at vi aldrig helt bliver herre over, hvad der kommer til at foregår? At vi alligevel er lidt elitære på trods af, at vi måske mener det modsatte. At vi vil folk det bedre.

> Vi er blevet metaguvernører, forvalterer af et netværk af aktører. Vi er forvaltere af interesser, af hensyn, af relationer. I stedet for rum, arkitektur og planer.

Alle de fine ord. Lader det sig kommunikere til borgerne, til borgmestrene, til arealudviklerne? Eller er det blot dogmer? Teori. Pointen er, at vi skal blive bedre til at manøvrere i det politiske, det økonomiske og det sociale landskab: At tænke interesser på tværs af aktørerne: At sammentænke relationerne: At vise relationerne og kommunikere det klart til beslutningstagerne: At vi konkretisere problemstillingerne i kontekst.

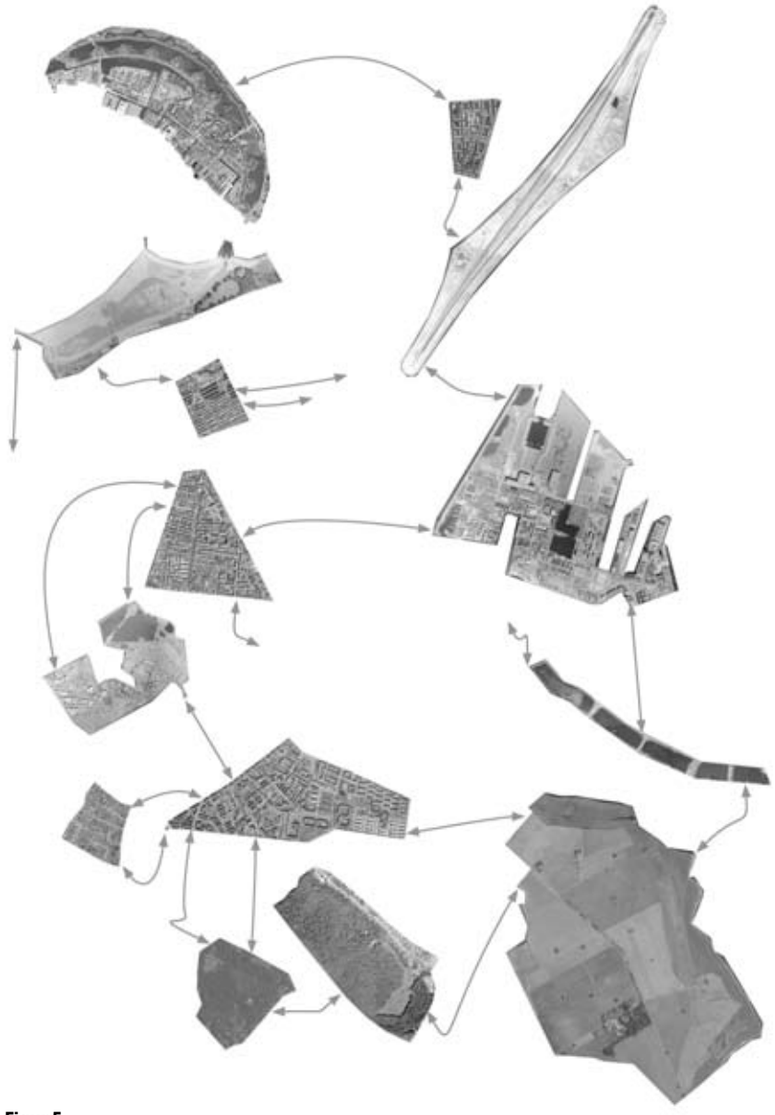
Kommunikation af konkrete anbefalinger

Hvad er det egentlig, vi vil med det regionale, den regionale planlægning? Vandene skiller der, hvor det måske bliver ubehageligt. Om hvad vi kan mene,

Det store rum:
DEBAT

Sandslots-
virksomhed. Om
nødvendigheden
af det regionale

af:
Mads Farsø



Figur 5
Oplevelse af by. Relationer mellem delene.

og hvordan vi skal vise det, før det bliver politisk. At vi kan melde klart ud, om, for og imod. Perspektivere. Kommunikere. Vi skal muliggøre en kvalificeret stillingtagen. Så nogle kan beslutte, om noget vil være bedre end andet. Så vi ikke kun er beskrivende, generelle, abstrakte, filosofiske. At vi engagerer os ved at konkretisere, eksemplificere, diskutere.

Vi skal blive mere kontante. Vi skal blive bedre til at svømme. Vi skal give nogle håndgribelige billeder. Fokusere på nye redskaber. Udvikle en ny forståelse af hvad, der må være rigtigt og forkert, hvad der må være godt og dårligt, hvad der må være op og ned. Uden at afgøre det. Vi skal kunne udpege strategiske elementer eller lige temaer, over for andre, almenheden, offentligheden, som vi finder væsentlige, vigtige, centrale for fremtidige beslutninger. Hvis ikke vi kan give kvalificeret anbefalinger for byen, det regionale, hvem skal så?

Netlæggere
Som planlæggere har vi de senere år fået tudet ørerne fulde af, at det nu handler om governance frem for government, netværk frem for hierarki og proces frem for plan. Vores rolle har ændret sig. Vi er blevet en art kaospiloter uden mål. Vores fly er imaginære. Vores afsæt væk.

> Vi er blevet en art kaospiloter uden mål. Vores fly er imaginære. Vores afsæt væk.

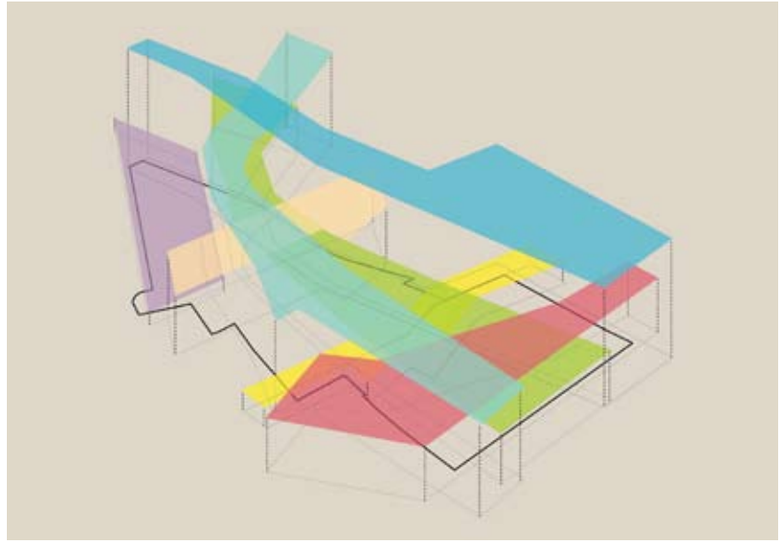
Vores felt, planlægning, er landet et sted imellem. Vi er blevet metaguvernører, forvalterer af et netværk af aktører. Vi er forvaltere af interesser, af hensyn, af relationer. I stedet for rum, arkitektur og planer. Vi er netlæggere, der spinder byen, interesser og aktører ind i en ny diskurs. En diskurs der skal samle den spredte by, dens planlægning og dens interesser. En by der ikke længere er, som planlæggerne drømte om, at den ville blive. Vi skal forberede byen og os selv på det uventede.

Vi skal kunne håndtere dynamikken, processen, forandringerne. Vi skal konstant kunne debattere for og imod konsekvenserne, reflektere over planlægningen, over udviklingen - over for borgeren, for politikeren, for demokratiet. Vi skal tænke betydningen af netværkssamfundet igennem. Vi skal genopfinde os selv og vores opgave over for byen og fællesskabet. Vi skal finde ud af, hvad det er, som vi kan sætte i forbindelse. Hvad det er, der ikke er forbundet? Hvad kan skabe det bymæssige på ny?

Det store rum:
DEBAT

Sandslots-
virksomhed. Om
nødvendigheden
af det regionale

af:
Mads Farsø



Figur 6
Byens forløb. Strategier af kontekst.

Strategiske regionale strukturer
I iveren på at opnå det bedste resultat, glemmer vi somme tider det overordnede, systemet, konstruktion. Vi har måske glemt strukturen. Magten, politikken, planen. Samtidig med at vi taler om det, den eller de ting, der strukturerer vores fysiske bevægelse, derude, i virkeligheden, byrummet, byen. Her oplever jeg et skisma, et hul, en manglende sammentænkning. Mellem det fysiske og det strategiske, mellem arkitekturen og det politiske, mellem visionen og mandaterne.

Hvordan intervenerer vi strategisk i forhold til de bestemmende strukturer? Er det designet af byen, holdningen til byen, forståelsen af byen, investeringen i byen? Er det mere end bare noget lokalt? Er det noget, som struktureres på et overordnet niveau. Noget som kræver deltagelse, debat og perspektivering indenfor et andet forum end tidligere? Hvordan får vi adgang til dette niveau? Hvordan skaber vi grundlag for at tænke 'overordnet' eller tænke på vegne af de andre? Hvordan skaber vi relationen, forbindelsen eller strategien, så den kobler, sammentænker eller argumenterer for vores strategiske hensigter i forhold til strukturen, helheden, samfundet?

Min pointe er, at alt ikke kommer nedefra. Det lokale har ikke altid investeringskapaciteten, magten eller ligefrem lysten. Det er der måske andre aktører, der har. Det bør illustreres, perspektiveres, kvalificeres. Der er brug for strategier, fysiske som institutionelle. Sådanne regionale strategier kan være et redskab til at tiltrække investeringer, investeringskapital. Det er at tænke strategisk omkring strukturer i forhold til det regionale.

Netværksagenda
Alting kommer ikke af sig selv. Heller ikke ud af et netværk. Dette kan måske være dynamisk, men det skal gerne have en dagsorden, en vision, en retning. Om det er blevet til i fællesskab, handler om forskellighed, bygger på det særegne er alt sammen meget fint. Spørgsmålet er, hvordan vi prioriterer i en netværksstruktur?

Giver det mening at skære igennem i et netværk, i en gruppe, i et fællesskab? Hvem har kompetence til at tage beslutningerne? Hvordan skabes bevægelse, handlinger, som alle finder meningsfulde, hensigtsmæssige? Det er netop dette fællesskab, for hvem planlæggeren bliver vigtig. Vedkommende skal kunne sætte sig ud over det enkelte, det lokale og kunne perspektivere, hvad konsekvenserne af de individuelle drømme, magter og interessers realisering betyder. Vi skal kunne forudsige katastroferne og italesætte potentialerne. Vi skal kunne operere med og i kompleksiteten. Vi skal turde foreslå alternativer og udfordre ved at tænke i strategier, der ved første øjekast ikke opfylder alles ønsker. På denne måde bliver vi også nødt til at kunne argumentere, illustrere og forklare, hvad der sker, hvis alt blot fortsætter, som det plejer. Vi skal kvalificere forståelsen af det igangværende, business-as-usual og alternativerne. Så repræsentanterne for det hele, politikerne, får mulighed for at tage større hensyn på vegne af fællesskabet.

Relevansen for fællesskabet
Dette stiller krav til planlæggerne, om at de kan vise planlægningens relevans over for offentligheden, fællesskabet, interessesfæren. Særligt over for det kommunale niveau hvis diskussionen handler om perspektiverne i det regionale, en regional tankegang. Det kræver, at planlægning på det regionale niveau er kommunikativ afklaret, logisk differentieret, polemisk fremsynet og fællesskabende. At planlægningen kan give forskellige billeder på, hvor vi kunne være på vej hen.

Der skal spindes overbevisende historier i og for netværket om nødvendigheden af de forskellige strategier. Hvordan også mere elitære strategier er meningsfulde for fællesskabet. Hvordan interesser kan blive tilgodeset på en længere bane. Hvori der argumenteres for og imod fravalg, der vil kompromittere et mindretal af interesser, aktører eller ønsker. Hvor det sker for at skabe et bæredygtigt beslutningsgrundlag for en udvikling til gavn for et

flertal, et fællesskab, den regionale by. Sagt på en anden måde: Hvis alting ikke skal ske over det hele, hvordan enes vi om det, der skal foregå. Hvordan kvalificerer vi vores egen relevans?

Kan vi tillade os at ville sige noget kvalificeret om fremtiden, når vi dårligt kender byen af i dag? Når vi ikke synes at tage nutidens by alvorligt i planlægningen. Når vi forvirres i diskussioner om borgerinddragelse, åbenhed og det selvgroede.

Regionale strategier er byplanlægning
Som konklusion forekommer det regionale som en mere relevant skalamæssig platform, hvorpå nutidens by bør adresseres, forstås, diskuteres og programmeres. Det regionale niveau er et oplagt perspektiv eller afsæt for debatten af, hvad der eksempelvis er bæredygtig byudvikling. Det regionale er niveauet, der matcher den nye by. Det er i kvalificering af de regionale strategier, at det bymæssige fremover skal tackles. Regional planlægning er den ny byplanlægning.

Planlæggeren befinder sig nu i et hav af interesser og relationer. Det må vi acceptere. En flot tegnet plan bliver ikke længere bare realiseret. Der går politik i den og på det regionale niveau, går der særligt meget politik i den. Det institutionelle landskab er organiseret anderledes end før. Vi kan blot kvalificere synet på udviklingen og de forskellige strategier, der kunne iværksættes på regionalt niveau for at imødegå byens (nye) væsen.

Spørgsmålet er, hvordan vi konkret skal handle, hvordan vi skal nytænke vores rolle i forhold til den regionale by. Os der tidligere blev betegnet byplanlæggere. Hvad er det for utopier, som vi nu skal kvalificere? Hvordan skal vi svømme i den ny by?

LITTERATUR

Amin, Ash & Thrift, Nigel 2002: *Cities. Reimaging the urban.* Polity Press. Cambridge.

Connolly, Peter 2004: Embracing Openness: Making Landscape Urbanism Landscape Architectural: Part I. In Blood, Jessica and Raxworthy, Julian (red.): *The Mesh Book landscape/infrastructure*. RMIT University Press. Melburne.

Hall, Peter 1992: *Urban & Regional Planning.* Routledge. London.

Koolhaas, Rem 1995: What ever happened to Urbanism? In Koolhaas, Rem & Mau, Bruce: S, M, L, XL. Moncenilli Press.

Sierverts, Thomas 2007: IKEA og Forstaden – Hvordan kan IKEA bidrage til en videreudvikling og kultivering af den spredte by. Fra en umulig orden til en mulig orden i designet af et bylandskab. Arbejdspapir. Oversat maj 2007 af Morten Daugaard.

POINTS OF DEPARTURE

EN KONTINUERLIG REFORMULERING AV PLANENS MÅL OG VIRKEMIDLER

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

Naturen har gjennom milliarder av år utviklet sammenhenger, strukturer og organismer av stadig større kompleksitet. Vår tids planlegging er derimot i stor grad basert på et ønske om klarhet og forenkling, slik det i modernismens arkitektur langt på vei har vært en forestilling om en sammenheng mellom gode intensjoner, politikk og estetiske modeller, som en konsensus av gode løsninger og moralsk arkitektur.

I vårt postmoderne og komplekse samfunn synes det tydelig at denne oppfatningen ikke lenger er gyldig, og jakten på andre strategier som kan håndtere og bruke mangfoldet som mål og middel i planleggingen, kan forstås på denne bakgrunnen (1). De globale klima- og miljøkriser, overforbruk av naturressurser, ukontrollerbare demografiske forandringer og ikke minst den krise som rammet den globale økonomien høsten 2008, har gitt oss en unik mulighet til ettertanke. Det er mange som peker på denne muligheten og påkaller en oppmerksomhet for den nye tilstand. FNs generalsekretærs spesialutsendinger for klimaforandringer, Ricardo Lagos og Gro Harlem Brundtland mfl. skriver: "En krise er en forferdelig ting å sløse bort." (Lagos, Brundtland mfl., 2008).– Dette må åpne for å endre både målsetting for og hensikten med å planlegge.

I vårt konkurranseforslag Mosaïc::Region til Öresundsvisioner 2040 (2), diskuteres metoder for å undersøke og kartlegge mengden av informasjon som ligger i landskapet. Mosaïc brukes som en metafor for både å forstå kom-

Se kommentarer fra:

Peder Agger: "**Points of departure?**", s. 300

Ovar Löfgren: "**För vem är världen komplex?**", s. 302

Peter Schulz Jørgensen: "**Byudvikling er politik**", s. 304

Peter Hartoft-Nielsen: "**What's all about?**, s. 310

Figur 1
Mosaicplansch.

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

pleksiteten i landskapet, og for en åpnende og inviterende planleggingsstrategi. Vår tese er at det må utvikles planleggingsmetoder som kan jobbe med kompleksiteten som finnes, i stedet for å forsøke å avgrense og begrense utfoldelse. Det betyr at det må lages helt andre prosesser og settes helt andre mål enn det som har vært tilfelle i den markedsliberalistiske planlegging som ledet opp mot finanskrisen. Det er grunn til å minne om Lefebvres prediksjon fra 1980-tallet: "I fear that liberalism will be a 'free for all', a space abandoned to speculation and the car." (Lefebvre 1996a). En ny planlegging må derfor nødvendigvis ha fokus på planen som en kontinuerlig demokratisk, dynamisk og elastisk prosess, og i mindre grad fokus på planen som et statisk mål i seg selv.

Allerede for førti år siden så antropologen Gregory Bateson de problemer vår sivilisasjon ville komme til å møte, med en stadig mindre fleksibilitet og mulighet til tilpasning: "A 'high' civilization shall contain whatever is necessary [...] to maintain the necessary wisdom in the human population and to give physical, aesthetic, and creative satisfaction to people. There shall be a matching between the flexibility of people and that of the civilization. There shall be diversity in the civilization, not only to accommodate the genetic and experimental diversity of persons, but also to provide the flexibility and 'preadaptation' necessary for unpredictable change." (Bateson 1972/2000).

> Vår tese er at det må utvikles planleggingsmetoder som kan jobbe med kompleksiteten som finnes, i stedet for å forsøke å avgrense og begrense utfoldelse.

Med sterkt økende vekst i byene, og stadig voksende sub-urbane okkupasjoner (3), handler krisen om overlevelse på alle nivåer, for produksjonslandskap og naturlandskap, men også for mangfoldet av sosiale grupper og strukturer som finnes mer eller mindre synlig i samfunnet – det som i Mosaïc::Region ble kalt "de små kulturers dynamikk" (4). Bateson beskriver sivilisasjonens overlevelse som uunngåelig lenket til forståelse av naturlige og økologiske

prosesser, og tegner fatale konsekvenser av forsømmelse: "We are not outside the ecology for which we plan – we are inevitably a part of it. [...] The new invention gives elbow room or flexibility, but the using up for that flexibility is death." (Bateson 1972/2000).

Økonomisk struktur som grunnlag for planlegging

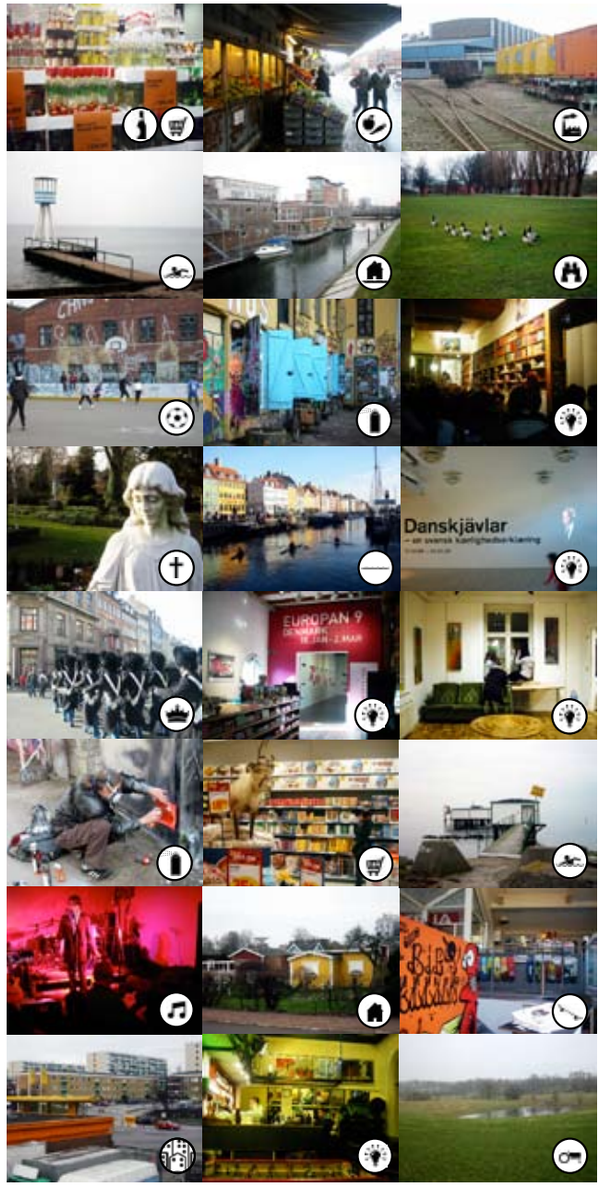
En sterk tro på økonomisk vekst som nødvendig grunnlag for utvikling har vært dominerende frem mot den globale finanskrisen. Mange har sett veksten i de vestlige økonomier også som en forutsetning for velstandsutvikling i verdens fattige land. Ifølge økonomen Andrew Simms (New Economics Foundation, London) trengs det med en slik veksttenkning en global biokapasitet på hele 15 planeter for å løfte verdens 1,4 milliarder fattigste fra 1 dollar til 3 dollar per dag (Simms 2009). Det er særdeles tydelig at det ikke er mulig, og at en ny planlegging må legge ideer om en annen fordeling og andre verdivurderinger til grunn. Det er for eksempel ikke lenger åpenbart at verdisetting og økonomiske modeller skal domineres av markedsøkonomisk tenkning, eller det som av filosof Jon Hellesnes så presist blir betegnet som "gladnihilisme," (Hellesnes 2010).

Det virker derfor relevant å bruke rettsbegrepet cui bono (5) som idégrunnlag også innenfor planlegging. Omsatt til planleggingsmetodikk handler det derfor på det lokale nivå om retten til byen og territoriet som et utvidet demokratisk prosjekt, og på det globale nivå om å skape handlingsrom for å løse fremtidens store utfordringer.

"The right to the city cannot be conceived of as a simple visiting right or as a return to traditional cities. It can only be formulated as a transformed and renewed right to urban life." (Lefebvre 1996b).

Diskusjonen om retten til byen er elaborert av Peter Schultz Jørgensen i hans arbeider om New York på grunnlag av bl.a. Henri Lefebvre og David Harveys bruk av begrepet i en ny urban kontekst: "Retten til byen er et brud med byen basert på elitær kontrol, homogenisering, regulering, hierarki, formalisme, opsplitning samt en reducerende og abstrakt planlægning." (Schultz Jørgensen 2009).

Samtaler om retten til byen er interessante fordi de med stor tyngde utfordrer gjeldende oppfatninger om økonomi og eiendomsrett i tettbefolkede, ekspansive urbane strukturer, men ikke minst interessante fordi erfaringer fra byens skala kan inspirere til overføring og lærdom i en større, global skala.



Figur 2
Dynamik.

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

Planen som dynamisk prosess
Ethvert system av natur og kultur er i realiteten basert på utveksling og dynamikk. Det er derfor naturlig å tenke seg at en planleggingsmetodikk som skal håndtere slike dynamiske systemer i seg selv må være åpnende og dynamisk. Stan Allen og Florian Sauters bruker Batesons økologitenkning som grunnlag for refleksjon over planleggingens begrensning som statisk prosess; "Bateson talks about survival not in resisting change, but in terms of accommodating change. It means that your thinking has to be every bit as fluent and adaptive as the kind of systems you are talking about. [...] It is a way of thinking that mirrors the dynamism of ecological systems themselves." (Allen/Sauters 2008).

Denne måten å se planlegging på står i sterk motsetning til et mer konvensjonelt planleggingsregime som i stor grad er lineært og hierarkisk, og som virker reduksjonistisk gjennom metodisk forenkling og tematisk avgrensning. Et skifte i arkitekturen vil måtte reflektere en ny forståelse av universet basert på kompleksitet, ikke-lineær dynamikk, ny kosmologi og selvorganiserende organiske og sosiale systemer. Planleggingens hensikt vil derfor være som et redskap i en prosess som alltid leter etter ny kunnskap, som kan reformuleres og som alltid fremstår som et 'work in progress'.

Planleggingsmetodik
En ny type planlegging må klare å beherske og jobbe med både den iboende dynamikk og den iboende kompleksitet som finnes av sosiale og fysiske spor, informasjon og kognitiv kunnskap. For å bruke John Pløgers beskrivelse, må det: "udvikles en planlægning hvor der ikke strides alene om planer, men om værdier, drømme, håb, æstetisk 'smag', moral og etik." Han trekker frem Roskilde som et eksempel der åpenhet og reformulering fremstår som en permanent vision i planleggingen av bydelen Musicon (6).

I Mosaïc::Region ble det løftet frem ulike tilnærminger og metoder for en fornyet planlegging. Vår erfaring fra praksis er at det kontinuerlig må utvikles et nytt språk for planlegging og for måten man beskriver byen og landskapet. Det er en vesentlig del av den demokratiske prosess å utvikle termer og begreper som er gjenkjennelige og som dreier seg om deltakernes opplevelse og realitetsoppfatning (7).

Åpenhet som metode
I utøvelsen av modernismen fantes en åpning for det ukjente som kunne brukes til å skape et rom for utviklende debatt og samtale. I en ny planlegging forutsettes et utvidet nivå av åpenhet og kommunikasjon rundt planens prosess. Planleggingen må være transparent både for å kunne kommunisere, og for å kunne fange opp ny kunnskap og informasjon. I en ofte svært kompleks plankontekst vil det derfor være nødvendig å håndtere pluralisme,

avvikende meninger og konflikter som en legitim del av prosessen, samtidig som planleggingen har fremdrift og er operativ. John Pløger benevner dette som agonisme, som i politisk teori betyr positiv akseptens for noen former for konflikt (8).

Det betyr også at planens hensikt er å være skapende og proaktiv fremfor beskrivende og reaktiv. I en forståelse av planen som en del av et utøvende demokrati kontra det som kan betegnes som et betraktende demokrati, ligger det en utvidet forpliktelse fra både planleggerne og fra borgerne.

Planleggeren må finne et nytt sted for handling i rommet mellom det offentlige og lovgivende, og borgerne og de private aktører. Planleggeren må gå fra å være en byråkratisk forvalter til å være en 'demokratisk aktør' eller 'et enzym' for planprosessen, som Malmös byplansjef Christer Larsson har uttrykt det. Videre må borgerne bli deltakere som er ansvarliggjort og forpliktet både i engasjement og handling, eller for å bruke Michel de Certeaus begrep: de som er gangere og som skriver den urbane teksten, må løftes opp til å bli medforfattere (9). For at en positiv planprosess skal holdes i gang og utvikles, må det være til stede en kritisk masse (10) av oppmerksomhet rundt reformulering av planleggingens mål og visjoner i hele planens virketid.

Lines of flight ...
En åpnende planleggingsmetode skaper muligheter for handling fremfor å begrense handling. Mulighetene for planlegging kan defineres langs det Deleuze og Guattari kaller 'lines of flight', som initiativer som kan være igangsettere av nye typer aksjoner eller handlinger (11). Slik sett åpnes det for en planlegging som alltid er i bevegelse, og som alltid har mulighet til å ta opp ny informasjon og endre retning. Det er mulig å gjøre planen til en operativ reformulerende prosess som stadig ansporer de uforutsette handlinger.

Figur 3
Rhizome.

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

> Vår erfaring fra praksis er at det kontinuerlig må utvikles et nytt språk for planlegging og for måten man beskriver byen og landskapet.
> Det er en vesentlig del av den demokratiske prosess å utvikle termer og begreper som er gjenkjennelige og som dreier seg om deltakernes opplevelse og realitetsoppfatning

Mapping som metode – kompleksitet i undersøkelse
"It is important to identify the lacks in representation, what and who is/are not represented, and to not only make them visible, but to use this opportunity as creative potential to benefit previously invisible actants." (Hillier 2007).

I landskapet finnes en uendelig mengde informasjon som gjennom ulikt fokus og ulik kobling vil kunne fremkalle nye bilder og ny kunnskap. Ved å distorte eller forstyrre den umiddelbare persepsjon av det vi opplever og ser, åpnes muligheten til å gå bakenfor den åpenbare lesningen av byen. En åpen holdning til hva som kan informere prosessen kan fremkalle uventet, ny kunnskap som igjen kan berike planens kompleksitet. En forstyrret kartlegging av landskapet kan gi oss ny forståelse om hva som er viktig for planen, og tvinge frem en refleksjon over hierarkier i planleggingen. I Mosaïc::Region brukes en metode for informasjonsinnhenting som er inspirert av bl.a. Deleuze/Guattaris ideer om å jobbe med kompleksiteten, og å åpne for i prinsippet å kunne anvende "all den informasjonen vi møter" (12). Det er en metode for kartlegging (mapping) av tilstander og fenomener som ligger i landskapet og i de eksisterende strukturer: "the rhizome connects any point to any other point, and its traits are not necessarily linked to traits

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

of the same nature; it brings into play very different regimes of signs, and even non sign states." (Deleuze/Guattari 2004).

Vi bruker begreper som hyperkartlegging og kartlegging av det supernormale for å beskrive bruken av den iboende informasjonen, som en inngang til og en nødvendig forutsetning for å forstå, og for å kunne forandre. Planprosessen blir en kompleks arena for informasjonsutveksling og redigering av informasjon der det legges en elastisk og utviklende strategi hvor f.eks. sårbare systemer av natur og kultur først og fremst beskyttes gjennom offensiv intervensjon og ikke primært gjennom avgrensning. Forestillingen om det sårbare er bygget på en idé om overlevelse som en samlet målestokk for muligheten til å bli skadet eller utslettet. Dette er erfaringer som er dypt fundert i menneskeheten og som virker i alle skalaer fra små biotoper til globale klimaendringer. Sårbarhet er relativ og kan anta mange former, men er i stor grad formet og definert av sin kontekst og av den fare som truer. Sårbarhetskartlegging er derfor en mulig, viktig strategi for å hente frem informasjon i landskapet for å øke oppmerksomheten mot fenomener som kan ha betydning for planprosessen (13).

Gjennom en mosaikktenkning er det mulig å studere hver enkelt brikke, forandre farge på de små delene for sakte å kunne endre hele bildet. Det er en rhizomatisk prosess som verken er hierarkisk eller grasrotbasert. Den involverer, i en vid forstand, stemmer (små kulturer) som vanligvis ikke høres i planprosessen, og gjør det mulig å sette disse inn i et større kontekstuelt bilde. Samtidig er metoden til enhver tid operativ, mottakelig og adaptiv, og åpner for å implementere og drøfte globale problemstillinger i alle skalaer.

Utøvelse av nye planlegginsmetoder
"If democracy requires that we have an equal relationship to one another, then the only place we remain sufficiently free of definitions, unlike home or work, is the public realm." (Muf 2001).

Det finnes en del eksempler på avvikende, metodisk tilnærming til planprosesser på ulike nivåer. Felles for alle er en grunnleggende alternativ oppfatning av planleggingens hensikt – for hvem det planlegges, og av hvem det planlegges. En erkjennelse av behovet for en ny demokratisk, økologisk og økonomisk tenkning er avgjørende for en ny planleggings reelle muligheter. Banalt sagt ligger forskjellen i et økonomisk idégrunnlag om maksimal profitt til noen (developere), eller en holistisk idé om å gjøre verden til et bedre sted for alle.

Utvidet demokrati
"The passivity of people has often intrigued me: the city is changing around them and they accept it, internalize it and bear the consequences." (Lefebvre 1996c)

Dersom planleggingens hensikt alltid bygger på gode intensjoner for allmennheten, kreves dyptgående kunnskap og deltakelse på det lokale eller på det spesifikke nivå. Planen må kunne bevege seg fra det spesifikke til det generelle og tilbake til det spesifikke for å beholde sin relevans (14). Det ligger en stor praktisk utfordring i å generere et konstruktivt engasjement på en slik måte at planleggingsprosessen blir påvirket av et deltakende demokrati som jobber for saker, og ikke bare blir forhindret av et aksjonsdemokrati som per definisjon jobber mot (av typen 'not in my backyard') (15). Planprosessen må kunne legitimere sin hensikt og være positivt oppmerksom for å kunne overgå virkeligheten (16).

En mulighet er det arkitekt- og kunstnergruppa muf i London kaller premature gratification, som er en metode for å engasjere og motivere til engasjement – allerede før prosessene har kommet i gang (17). Konkret er hensikten å gi noen av de beste delene av planen fysisk manifestasjon helt i oppstarten av prosessen, i stedet for slik det vanligvis er i en vestlig, pietistisk tenkning: at først skal jobben gjøres, og så kan man fortjene noe etterpå. Det er mye praktisk erfaring som tilsier at dette er en strategi som i langt større grad burde brukes, i motsetning til den, i realiteten, etterskuddsplanleggingen som vanligvis praktiseres, og som også ofte henger tett sammen med en maks-profittenkning.

Points of Departure (POD)
I vårt vinnerforslag for Nordhavnen-konkurransen i København, Excentral Park – Edge Dynamics (18), lanserte vi flere videreføringer for planleggingsmetoder i en mer konkret kontekst og skala. Et av de sentrale begreper som ble laget var det som på dansk ble kalt 'Udgangspunkter', eller i vår original: 'Points Of Departure' (POD). POD er et begrep for hvor planleggingen begynner, eller hva det er som igangsetter, definerer og reformulerer en plan (19).

I vår drøfting av begrepet POD ligger en analyse av de seneste tiårs motsetning mellom gode ønsker for byutvikling, og det som ofte blir det faktiske resultatet. PODs oppstår som elementer av iboende informasjon eller tilført kunnskap av en annen type enn de urbane tepper som vanligvis rulles ut i nye bydannelser. Disse PODs blir hendelser av motstand som den nye byen må forholde seg til. Det kan være naturelementer, sosiale strukturer, kulturminner eller andre elementer av nesten en hvilken som helst type man vil tillate å forstyrre bildet av en perfekt bydannelse og utfordre forestillingen om tabula rasa som utgangspunkt for ny urbanitet.

En dyptliggende erkjennelse i idégrunnlaget for PODs er at byen må ha dynamikk og forstyrrelser for at den skal kunne oppleves som interessant. Den mulige spenning og dynamikk ligger i møtet mellom, eller i foldingen (20) mellom ulike strukturer og kulturer – for homogene strukturer og samfunn blir uinteressante og lite livskraftige.

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

"Planners [...] could play along the folds and [...] become swept up by the variable consistency of a certain context: a Deleuzoguattarian "voyage in place" opening up potentialities for "people-to-come." (Marcus A Doel) (21).

I beskrivelsen til vårt bidrag i konkurransen om Nordhavnen ble PODs definert på denne måten:

Points of Departure / PoDs – Activating the Field
Activating the Field is to create a 'hyper responsive milieu' where it is possible to leave an imprint - something that one can return to, charge with energy and follow in time.

The dynamics of small cultures
The urban utopia created for Nordhavnen comprises a diversity of small cultures and programmes not easily attainable in usual developer-run processes. In the competition programme for Nordhavnen both Århusgade and Fiskerihavnen are mentioned as ideal milieus one wants to preserve in the coming plan. In our strategy for Nordhavnen we insert small enclaves (sociotopes) of free, imaginative and provocative structures to be established now, and continuously, - independent of the plan's timelines. These Points of Departure can be seen as embedded resistance and meaning in the future urban fabric. The coming urban structure has to embrace and meet these programs in the same way as the Barcelona Cerda-plan is dispersed in the meeting with the old village of Gracia, and Paris' Haussmann axes deviate when meeting "les buttes" (Butte aux Cailles / Butte Montmartre / Butte Chaumont). Strategically this is a new way to establish constructive resistance in large urban projects, learning from historical urban renewal processes.

Complex, dynamic fields of life forms and accumulated knowledge exist on several levels in Copenhagen and its region. Through such action this may evolve into a sustainable voice in the urban development process, and at the same time disturb a unilateral and defined developer-run process and imprint it with new meaning. This evidently is true for those people who through time will settle in the area, but also for those landscape structures and events, which will be initiated. In planning terms it represents the importance of weaker economies and voices that, allowed to work on all timescales in Nordhavnen, represent an archipelago of formative opportunities in a constructive resistance to all linear development. This gives us the possibility to create what the voices of the citizens express as: 'No-regulation Zones', 'Use temporary functions and features', 'A bit rough, messy and unpolished, it would be great to be able to plan the unpolished', 'The unexpected is attractive'.

Urban woods
In preserved places within a demarcation one invites to tree planting. This might be initiated somehow as a land art experience from the start and provides a possibility for the inhabitants of Copenhagen to acquire a physical and mental belonging to Nordhavnen. In the later urban development the woods planted will yield resistance in the structures and become programmatic crossings. The urban woods of Nordhavnen will belong to the mythical narrative constituting the identity of Nordhavnen from the beginning.

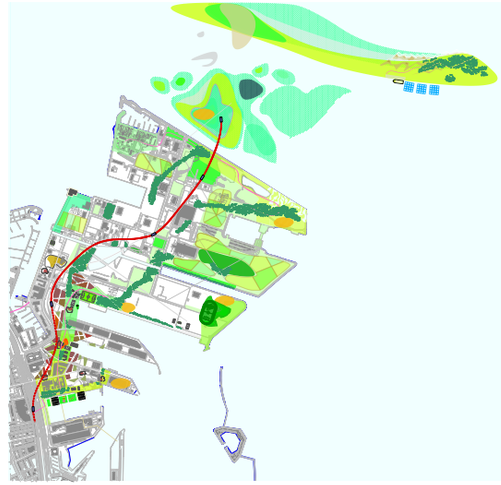
Urban gardening and agriculture
In citizen meetings, quoted in the competition programme, strong wishes arose: 'Nordhavn might become the green part of town', or as a field which 'one might set aside for experimentation'. In a demarcation of fields and lines, an urban farming and gardening strategy can be explored with two options: Cleaning the infected ground over time and establishing temporal, seasonal large scale qualities in the global field Nordhavnen - gardens of urban delight. Both Excentral Park and the delimited fields for built-up structures will in time be introduced for intermediate actions, landscapes and programmes that due to its quality might give a long term impact on the spatial concept, - to be formulating Points of Departure (22).

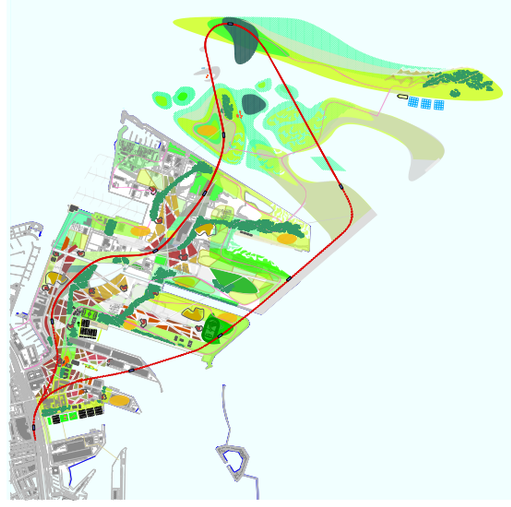
Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

Figur 5
Points of departure





Hagen som metafor
Siden syndefallet har hagen vært et ledebilde for menneskeheten, en metafor for paradiset og det sorgløse livet, men også på synden og utstøtelsen. Hagen kan brukes som en metafor for nye demokratiske prosesser og en forestilling om 'byen som natur', men kan også være det faktiske stedet der disse prosesser kan finne sted.

> I flere byer i verden er det stort fokus på mulighetene som ligger i det urbane hagebruket, både som et demokratiseringsprosjekt og i neste omgang også som et overlevelsesprosjekt der produksjon av mat kan antas å bli et betydelig element i de stadig voksende bystrukturer.

"Det finns inget naturlig jordbruk. Och inga naturliga jordbrukslandskap. Människans första synd är odlingen. Dock bär vi med oss drömmen om det paradisiska landskapet." (Sylwan 2008).

I flere byer i verden er det stort fokus på mulighetene som ligger i det urbane hagebruket, både som et demokratiseringsprosjekt og i neste omgang også som et overlevelsesprosjekt der produksjon av mat kan antas å bli et betydelig element i de stadig voksende bystrukturer. Flere grupper jobber med hagen som et aktivt element i planleggingen, og som en metode for å konfrontere oppfatningen av den evigvarende private eiendomsretten og retten til byens rom.

I 'New York og retten til byen' beskriver Peter Schultz Jørgensen den fornyede betydning New Yorks Community gardens har for en aktiv og deltakende

Figur 7
StBlaise, Paris.

Det store rum:
DEBAT

Points of departure – en kontinuerlig reformulering af planens mål og virkemidler

af:
Gisle Løkken og Magdalena Haggärde

bruk av byens rom: "Her er alle en del af fellesskabet. Community gardens er derfor lige så meget et løft af lokalsamfundet, som det er dyrkning af blomster og grønsager." (Schultz Jørgensen 2009).

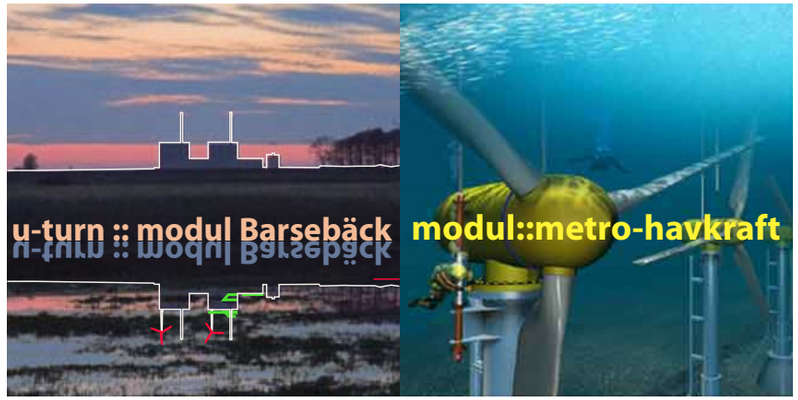
I Paris har aaa, 'atelier d'architecture autogerée' (studio of self-managed architecture) gjennom flere år brukt hagen (jardin partagé) som metode for planlegging. I ulike bydeler og med blandede borgergrupper har de hatt en tilnærming til planlegging som etter deres egen beskrivelse har fulgt metoden 'losing control, keeping desire'. Planleggeren inntar en igangsettende, koordinerende og samlende posisjon der prosessen ikke alltid er klart definert. Demokratiet virker gjennom deltakernes selvbestemmelse over drift og utforming av prosjektet, men først og fremst gjennom den muligheten borgerne gis til en konstruktiv reformulering av byens tomrom og flater, betegnet av aaa som 'mikroskopisk revolusjon' (Petrescu 2005).

De periurbane landskaper - byens u-utforskede potentiale og åpningen av et nytt interkonnektivt landskap

"Beautiful, not strictly in the sense of an aesthetic quality resulting from the sensational, but because the dispersed city, when it knows how to accommodate this mixture of uses and meanings, can open onto the landscape and the industrial countryside, ensuring a strong transition." (Desvigne 2009)

Mens man i den ettermodernistiske perioden fra 70/80-tallet og frem til i dag, i rikt monn har observert og diskutert de negative konsekvensene av den modernistiske, urbane oppløsning, er det få som har forsket i spredningens potensial. Fokuset har i stor grad har vært på den tapte urbanitet, noe som har gitt oss byer med kulissliknende sentrum og forsteder som uendelige konsentriske sirkler.

> Dersom planleggingens hensikt alltid bygger på gode intensjoner for allmennheten, kreves dyptgående kunnskap og deltakelse på det lokale eller på det spesifikke nivå.



Man kan hevde at byens fattbarhet av ikoner og klare grenser er en illusjon som ikke lenger burde etterstrebes og dyrkes (23). Sentrums tiltrekning og illusoriske kraft, som kan illustreres av prisen på eiendommer, har svekket interessen for å forske i overgangssonene. Romantiske forestillinger om det urbane skygger for potensialet som ligger i å re-tenke og re-definere de perifere mellomlandskaper. Saskia Sassen beskriver disse områdene som: "spaces of intersection" eller "analytic borderlands. [...] they are spaces that are constituted in terms of discontinuities; in them discontinuities are given a terrain rather than reduced to a dividing line." (Sassen 2001).

I Mosaïc::Region var undersøkelsen av byens hinterland og landskapets muligheter helt sentralt. Landskapet som natur, rekreasjon, produksjon – og avgjørende, som overlevelse – er en underliggende forståelse i de prosesser og omdanninger som foregår. I en fornyet forståelse av forholdet mellom natur og kultur åpnes for et nytt landskap av interkonnektivitet og eksperiment.

I disse åpne strukturer som ligger i byenes periurbane områder, der de fleste mennesker bor, det meste produseres og transporteres, ligger et uforløst potensial. Foldingen mellom ulike programmer kan undersøkes og forsterkes. Områdene kan deterritorialiseres (24) i betydningen av å fjerne kulturelle hindrer og stigma, og reterritorialiseres som økologiske eksperimentsoner av typer vi til nå ikke kjenner – permakulturer av biologisk og sosialt mangfold (25).

Et eksempel fra Casablanca viser et svært interessant, nytt forskningsprosjekt på de periurbane områdenes potensial som multifunksjonelle landskaper. Tre av forskerne, Giseke, Kasper og Martin-Han, beskriver prosjektet som:

"Securing and allocating agricultural land in peri-urban areas", og dets muligheter som: "a possible approach to future mega-urban open space systems" (26).

En nødvendig ny oppmerksomhet

Det er mange som erfarer at dagens formelle planlegging ikke fungerer, selv om hensiktene kan være de beste. Planprosessen er ofte begrensende, og selv nylig vedtatte planer kan virke utdatert og lite relevant for den faktiske situasjonen. Med bakgrunn i slike erkjennelser virker det som en nødvendighet og et åpenbart behov å åpne for eksperimentering med nye planleggingsmetoder som er mer flytende og mer åpne og adaptive for forandring. Det ytterste målet med planleggingen vil da til enhver tid være å legge grunnlaget for å fatte de beste beslutninger, og å iverksette de beste prosjekter og videre prosesser. Uansett posisjon og rolle i planprosessen er det et mål å skape en proaktiv dynamikk rundt planen der de som bestemmer og de som planlegger tør å slippe noe av kontrollen, og samtidig stoler på at det kommer noe bra ut av et bredt og genuint engasjement.

"If agents of planning and governance would have the courage to "stop the world" [...] they could perhaps cherish derelict spaces, the in-between, liminal sites of unorthodoxy and marginalization." (Hillier 2007).

Det er her forsøkt å peke på en del slike alternative metoder og innfallsvinkler som alle utfordrer de strukturer som finnes. I en mosaikkinspirert planprosess vil verdien av de enkelte brikker som undersøkes i utgangspunktet være mer likeverdige enn i dag. Det vil letes etter kvalitative utgangspunkter for planen, og påkalles oppmerksomhet mot lokal og global sårbarhet. Den iboende informasjon vil påvirke betraktningen og håndteringen av landskapet, og gi grunnlag for en anti-generisk omdanning, dvs. som søker etter de fysiske kvaliteter og den metainformasjon som finnes i planens kontekst.

Det er vanskelig og ikke hensiktsmessig å finne én frigjørende modell for en åpen planleggingsprosess, men det må skapes politisk aksept for ulikheter i form og metode som responderer og kommuniserer med den kontekst og de problemstillinger det skal planlegges for. I de metoder som utvikles må planprosessen kunne drives med høye kvalitative ambisjoner og samtidig kunne jobbe med og utvikle kompleksiteten i samfunnet. Planprosessen må virke kontinuerlig reformulerende, være operativ og i siste instans ha åpenhet for de ukjente fremtider (27).

NOTER

1 Tom Nielsen skriver om forandringer i samfunn og premisser for planlegging i *Gode intensjoner og uregjerlige byer,* Arkitektskolens forlag, Århus, 2008.

2 *Mosaïc::Region* ble utarbeidet som forslag i Realdanias konkurranse *Öresundsvisioner 2040* hvor det ble tildelt en førstepremie. *Mosaïc::Region* er forfattet av 70°N arkitektur, gjennom Magdalena Haggärde og Gisle Løkken, og Dahl & Uhre arkitekter, gjennom Knut Eirik Dahl og Kjerstin Uhre, i samarbeid med et stort antall gjesteeksperter og samtalepartnere våren 2008. http://mosaic-region.com/.

3 Om dette kan man lese i f.eks. UN-Habitat, 2003. The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements 2003.

4 Se f.eks. http://mosaic-region.com/diversitet.html.

5 Latinsk idiom som oversettes *Hvis gavn?* eller mao. *Hvem er dette godt for?*

6 John Pløger nevner Musicon som et eksempel i sin artikkel *Søger livet altid en form? Søger det altid en plan?*. Peter Schultz Jørgensen har som planlegger i Roskilde arbeidet med Musicon. Han har også skrevet om det i f.eks. *Ud af den reducerede by* og i Musicon – confronting the borderline, *Changing Metropolis. Introducing artistic and cultural actions in city making*, red. Christian Pagh og Ida Vesterdal, Via Design, København, 2008.

7 Eksempel på begreper fra Mosaïc::Region: *sårbarhetskartlegging, elastisitet, disturbed mapping, imbedded information* etc. http://mosaic-region.com/. Dette er også en viktig erfaring fra byplaneksperimentet Byutviklingens År 2005 i Tromsø der det i samspill mellom offentlige myndigheter, befolkning og arkitekter ble utviklet et felles språk for å diskutere egen by (Tromsø kommune/Knut Eirik Dahl).

8 John Pløger diskuterer *agonisme* og *forsoning* som momenter i planprosessen i en personlig e-postutveksling med artikkelforfatter. Han har også skrevet om dette i f.eks. *Strife: Urban Planning and Agonism,* Planning Theory, vol. 3, no. 1, mars 2004, og i *Agonisme som planlægningsproblem,* Draft 2006.

9 Michel de Certeau diskuterer i *The practice of everyday life vol. 1,* University of California Press, Berkeley, 1984, to typer beteende: *strategic* og *tactical*, hvor institusjoner generelt står for *the strategic* og brukerne, de ikke-produserende (*the everyday people*) for *the tactical*. De to posisjonene *Voyeurs or Walkers* gjennomgås i kapittelet *Walking in the City.*

10 *Kritisk masse* betegner den minste mulige masse som må til for å sette i gang og vedlikeholde en kjernereaksjon.

11 "Lines of Flight"-begrepet kommer fra Gilles Deleuze og Félix Guattari som bruker det ekstensivt i sine arbeider, en beskrivelse finnes f.eks. i *A Thousand Plateaus,* s. 9, Continuum, London, 2004 (1980): *Multiplicities are defined by the outside: by the abstract line, the line of flight or deterritorialization according to which they change in nature and connect with other multiplicities.* Doina Petrescu beskriver *lines of flight* som *an abstract and complex enough metaphor to map entire social field, to trace its shapes, its borders, its becomings.* i Losing control, keeping desire; *Architecture and participation*; red. Blundell-Jones, Petrescu, Till; s. 45, Routledge, London, 2005.

12 *Here we have made use of everything that came within range, what was closest as well as farthest away.* Gilles Deleuze og Félix Guattari, *A Thousand Plateaus*, s. 3, Continuum, London, 2004 (1980).

13 Sårbarhetskartlegging er et av flere temaer som er omskrevet i tekst og introduksjonsmateriale av Magdalena Haggärde, Gisle Løkken, Knut Eirik Dahl og Kjerstin Uhre for masterstudio City as Biotope, Bergen Arkitektskole, 2009, se http://cityasbiotope.blogspot.com/ og *City as Biotope – mosaïc::reading // mindfield malmö*, 70°N arkitektur, Bergen/Tromsø, 2010.

14 Katherine Shonfield beskriver muf:s arbeid med forholdet mellom detaljens materielle virkelighet og den strategiske visjon i sin introduksjon *Premature gratification and other pleasures* til *This is what we do: a muf manual*, Ellipsis, London, 2001. På s. 17: *"The muf formula is detail/strategy=DETAIL, meaning the utopian projections of strategy are simultaneously understood through the transformation of a tiny bit of the here-and-now.* [...] *So strategy derives from the up-close look at the up close and personal; and DETAIL from an up-close look at a strategic 'what if...'."*

15 NIMBY er et akronym for Not In My Back Yard, som er en term for negativ opposisjon mot forslag til utvikling eller forandring, spesielt i forbindelse med utbygginger og planlegging. Som et ordspill finnes organisasjoner som kaller seg WIMBY (Welcome Into My Back Yard) som nettopp vil understreke en omvendt, inviterende posisjon.

16 Artikkelforfatters tolkning og oversettelse av *Rester positif – pour dépasser la réalité* fra d*ix petites leçons que nous avons apris de la Ville* av ecosistema urbano (Michael Moradiellos del Moline) / atelier d'architecture autogerée, http://urbantactics.wordpress.com/2009/06/08/laboratoire-urbain-prticipatif-14-dix-petites-lecons-que-nous-avon.

17 *Premature gratification* som metode finnes beskrevet i *This is what we do: a muf manual*, Ellipsis, London, 2001. Katherine Shonfield skriver i sitt forord, s.19: *It becomes clear that the principle of premature gratification [...] in and of itself both challenges the principle of* tabula rasa *in urban regeneration. [...] Premature gratification is about both-and, not either/or.*

18 *Excentral Park – Edge Dynamics*, vinnerforslag i den av By & Havn og Københavns kommune utlyste konkurransen om Nordhavnen, desember 2008. Forfattere er 70°N arkitektur, gjennom Magdalena Haggärde, Gisle Løkken og Joar Lillerust, og Dahl&Uhre arkitekter, gjennom Kjerstin Uhre og Knut Eirik Dahl, i samarbeid med gjesteeksperter og samtalepartnere.

19 Begrepet *points of departure* har også blitt brukt tidligere av f.eks. Henry Lefebvre, men da som et akademisk startpunkt for å analysere urbane fenomener; *taking real life as the point of departure*. Henri Lefebvre, *Critique of Everyday Life - Volume One*, s. 145, Verso, London, 1991.

20 *Folding* er et av de begrep (etter Deleuze: *le pli*) som Jean Hillier anvender og utvikler i *Stretching Beyond the Horizon - a Mulitplanar Theory of Spatial Planning and Governance*, 2007, Ashgate, Hampshire, f.eks. på s. 232: *Spatial planning practice can be regarded as a performance of folding. Plans can be folded, metaphorically and literally, in many ways. In planning as becoming, there would be no predetermined style of folding, unfolding or refolding.*

21 Doel siteres på s. 232 i Jean Hilliers *Stretching Beyond The Horizon - a Mulitplanar Theory of Spatial Planning and Governance*, Ashgate, Hampshire, 2007.

22 Tekstavsnittet er hentet fra *Excentral Park – Edge Dynamics* – 1. premie i konkurranse om Nordhavnen 2008/9, 70°N arkitektur as/Dahl&Uhre arkitekter as.

23 Arkitekturteoretiker Kevin Lynch fremfører forestillingen om byen som sammensatt av viktige, gjenkjennbare funksjoner og ikoner, slik som kirke og rådhus i *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, 1960.

24 *Deterritorialization* er et konsept som betyr å fristille noe fra sin opprinnelige betydning, introdusert av Gilles Deleuze og Félix Guattari i *Anti-Œdipus*, Continuum, London, 2004 (1972).

25 Mer om periurbane landskaper finnes i artikkelen *Om framtidens landskap – Mosaïc::Region* av Magdalena Haggärde og Gisle Løkken, publisert i *Landet utanför – Landskapsestetikens betydelse för den urbana människan*, Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift #5, 2009.

26 I over tre år har et tysk-marokkansk forskningsteam arbeidet med å undersøke de periurbane landskapers potensial i Casablanca som multifunksjonelle områder, spesielt med tanke på urban jordbruksproduksjon: Undine Giseke, Christoph Kasper, Silvia Martin-Han, *Mega-urban open spaces*, Topos #66, 2009.

27 Denne teksten er skrevet med bakgrunn i de undersøkelser og metoder som ble utformet i forbindelse med vårt bidrag i Øresundsvisioner 2040; Mosaïc::Region (70°N arkitektur og Dahl&Uhre arkitekter), og samtaler vi har ført med Peter Schultz Jørgensen sommeren 2009 (Magdalena Haggärde, Gisle Løkken, Knut Eirik Dahl, Kjerstin Uhre og Peter Schultz Jørgensen). Det er også ført telefon- og e-postsamtaler med John Pløger.

LITTERATURLISTE (BØKER)

de Certeau, Michel 1984: *The practice of everyday life vol 1*, University of California Press, Berkeley.

Deleuze, Gilles & Guattari, Félix 2004 (1980): *A Thousand Plateaus*, Continuum.

Deleuze, Gilles & Guattari, Félix 2004 (1972): *Anti-Oedipus*, Continuum, London.

Desvigne, Michel 2009: *Intermediate Natures – the landscapes of Michel Desvigne*, Birkhäuser, Basel.

Hellesnes, Jon 2010: *Det femte monarki og andre essay*, Samlaget, Oslo.

Hillier, Jean 2007: *Stretching Beyond the Horizon - a Mulitplanar Theory of Spatial Planning and Governance*, Ashgate, Hampshire.

Lefebvre, Henri 1991: *Critique of Everyday Life - Volume One*, Verso, London.

Lynch, Kevin 1960: *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge.

Løkken, Gisle & Haggärde, Magdalena (red) 2010: *City as Biotope – mosaïc::reading // mindfield malmö*, 70°N arkitektur, Bergen/Tromsø.

Nielsen, Tom 2008: *Gode intensjoner og uregjerlige byer*, Arkitektskolens forlag, Århus.

LITTERATURLISTE (ARTIKLER):

Allen, Stan & Sauter, Florian 2008: Theory, practice and landscape, *Natural Metaphor – Architectural Papers III*, Actar / ETH, Zürich.

Bateson, Gregory 1972/2000: Ecology and Flexibility in Urban Civilization, *Steps to an ecology of mind*, The University of Chicago Press.

Haggärde, Magdalena & Løkken, Gisle 2009: Om framtidens landskap – Mosaïc::Region, *Landet utanför – Landskapsestetikens betydelse för den urbana människan*, Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift #5, Stockholm.

Lagos, Ricardo; Brundtland, Gro Harlem; Mogae, Festus & Kerim, Srgjan 2008: *Ikke sløs bort denne krisen*, Dagbladet 26.12.2008 http://www.dagbladet.no/kultur/2008/12/26/559676.html.

Lefebvre, Henri 1996a: No salvation away from the centre?, *Writings on Cities*, Blackwell Publishing, Oxford.

Lefebvre, Henri 1996b: The Right to the City, *Writings on Cities* 1967, Blackwell Publishing, Oxford.

Lefebvre, Henri 1996c: The urban in question, *Writings on Cities*, Blackwell Publishing, Oxford.

Muf (Fior, Liza; Handler, Sophie; Clarke, Katherine & Shofnfield, Katherine) 2001: Collaboration: a key, *This is what we do: a muf manual*, Ellipsis, London.

Petrescu, Doina 2005: Losing control, keeping desire; *Architecture and participation*; red. Blundell-Jones, Petrescu, Till; Routledge, London.

Pløger, John: *Søger livet altid en form?* Søger det altid en plan? Upublisert artikkel.

Pløger, John 2004: Strife: Urban Planning and Agonism*, Planning Theory*, vol. 3, no. 1, red. Jean Hillier.

Pløger, John 2006: *Agonisme som planlægningsproblem*. Upublisert arbeidsartikkel.

Sassen, Saskia 2001: The global City: strategic site / new frontier, *Quaderns 229 / Borders*, Barcelona.

Jørgensen, Peter Schultz 2009: New York og retten til byen, *Marg #2*, margmedia, Tromsø.

Jørgensen, Peter Schultz: *Ud af den reducerede by.* Upublisert arbeidsartikkel.

Jørgensen, Peter Schultz 2008: Musicon – confronting the borderline, *Changing Metropolis. Introducing artistic and cultural actions in city making*, red. Christian Pagh og Ida Vesterdal, Via Design, København.

Simms, Andrew 2009: Verden uten økonomisk vekst, *Aftenposten Innsikt #7,* eller på engelsk: Special report: Does growth really help the poor?, *New Scientist*.

Sylwan, Peter 2008: E-dens lustgård tur och retur, *Mosaïc::Region* http://mosaic-region.com/kretslopp.html.

Giseke, Undine; Kasper, Christoph & Martin-Han, Silvia 2009: Mega-urban open spaces, *Topos #66*, München.

REFERANSELISTE (ANNET):

Atelier d'arcitecture autogerée: http://www.urbantactics.org/.

Ecosistema urbano / atelier d'architecture autogerée 2009: d*ix petites leçons que nous avons apris de la Ville*: http://urbantactics.wordpress.com/2009/06/08/laboratoire-urbain-prticipatif-14-dix-petites-lecons-que-nous-avon.

Haggärde, Magdalena; Løkken, Gisle; Dahl, Knut Eirik & Uhre, Kjerstin 2008: http://mosaic-region.com/.

Haggärde, Magdalena; Løkken, Gisle; Lillerust, Joar; Dahl, Knut Eirik & Uhre, Kjerstin 2008: *Excentral Park – Edge Dynamics,* vinnerforslag i den av By & Havn og Københavns kommune utlyste konkurransen om Nordhavnen.

Haggärde, Magdalena; Løkken, Gisle; Dahl, Knut Eirik & Uhre, Kjerstin 2009: Masterstudio City as Biotope, Bergen Arkitektskole, http://cityasbiotope.blogspot.com/.

ØRESUNDS-REGION 2040

DEN RESSOURCESTÆRKE REGION

af:
Dominic Balmforth

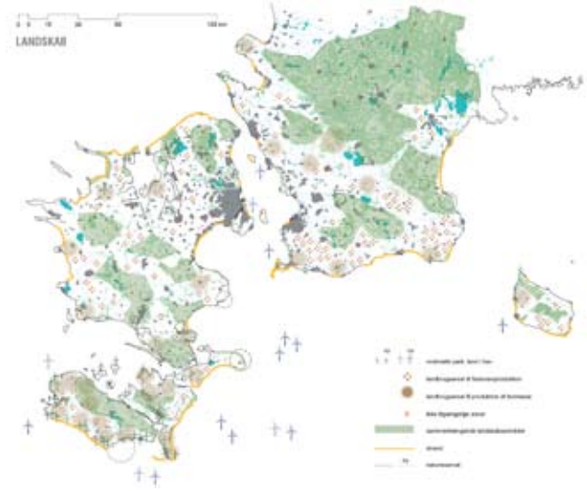
Jeg har valgt at diskutere følgende emner, som tidligere er blevet belyst i idekonkurrencen Øresundsvisioner 2040, efterfølgende i debatten og nu i denne antologi: Hvad og hvor er Øresundsregionen? Hvad er Øresundsregionens identitet, og hvordan udvikles denne? Koncepter vs. det virkelige liv. Hvad er Øresundsregionens bidrag?

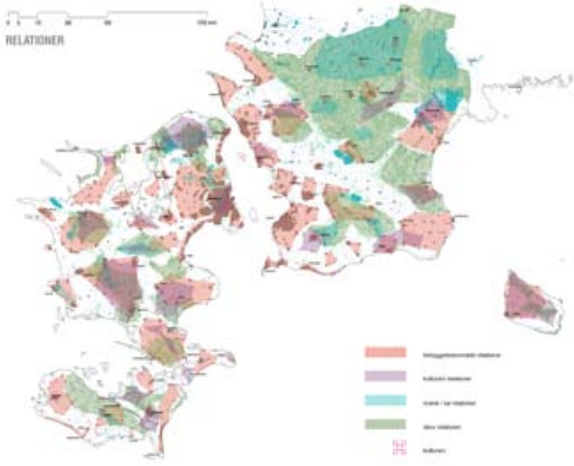
Hvordan bidrager Øresundsregionen?
Artiklen bygger på koncepter og temaer, som jeg udviklede i samarbejde med Cityförster til idekonkurrencen Øresundsvisioner 2040.

I vores konkurrenceforslag, 'Unik via komplementering', fokuserede vi på de små og mellemstore byer i regionen (Small and MEdium Sized Towns; SMESTOs) og deres omkringliggende landskaber (1). Efter min mening er disse steder blevet overset i mange af diskussionerne og forslagene til konkurrencen. Jeg mener, at disse steder og deres udvikling er helt afgørende for, hvordan vi imødekommer de seneste års udfordringer; den måde hvorpå vi lever i byerne, vores kollektive forbrug og vores manglende evne til at udnytte regionen og dennes ressourcer maksimalt.

Jeg vil foreslå en model, hvori de mindre byer og diverse landskaber i Øresundsregionen kan forsyne de større byer med fødevarer og vedvarende energi og være pionerer for nye former for produktion, økonomi, mobilitet og fællesskab.

Figur A
Landskab. Regionens eksisterende miljø- og energimæssige ressourcer





Figur B
Relationer. De nye potentialer.

Det store rum:
DEBAT

Øresundsregion 2040. Den ressourcestærke region

af:
Dominic Balmforth

Figur C
By-relationer og netværk.

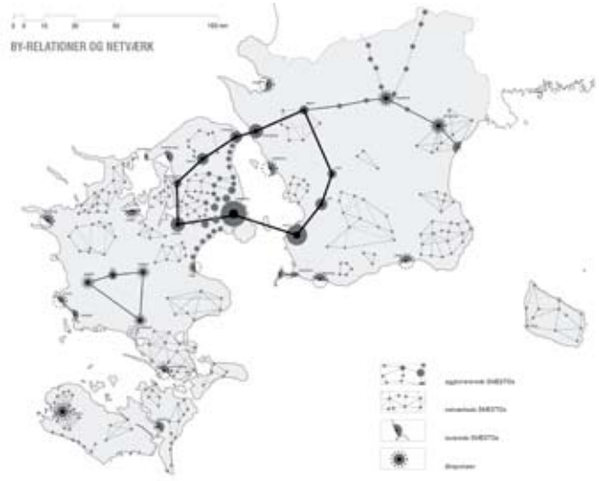
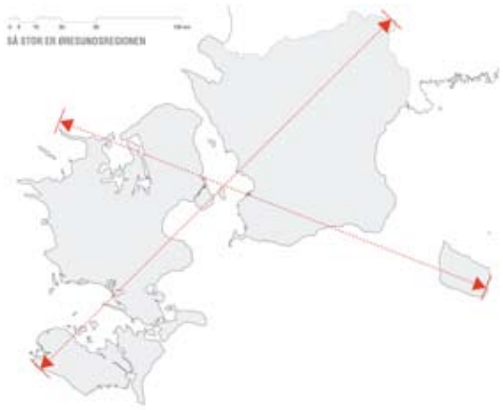


Fig. A, B og C viser de tre hovedkoncepter fra Unik via komplementering. 'Landskab' (fig. A) viser regionens eksisterende miljø- og energimæssige ressourcer. 'Relationer' (fig. B) viser de nye potentialer, som vil opstå ved at udnytte sammenhængen mellem naturens ressourcer og kulturarv, fritid, og bymæssige kvaliteter. 'By-relationer og netværk' (fig. C) viser, hvordan nye forhold på tværs af forskellige små og mellemstore byer kan forstærke Øresundsregionens tilbud af forskellige byformer og dermed øger regionens diversitet.

Hvad og hvor er Øresundsregionen?
Antologien viser en tendens til at betegne Øresundsregionen udelukkende som kysterne omkring Sundet, København, Malmø, Helsingør og Helsingborg. For mig er Øresundsregionen det fysiske område, som fremgår af kortet (fig. D). Det inkluderer de danske øer Sjælland, Lolland, Falster, Møn og Bornholm plus Skåne i den sydlige del af Sverige. Ved kun at fokusere på kysterne og de større byer omkring Øresund udelader man cirka 60 procent af det ovenstående definerede område. Efter min mening er regionen således ikke en kultur, en tendens eller et brand, men kan dog formes og påvirkes af disse.

Figur D
Så stor er Øresundsregionen.



Konkurrenceforslagene 'Regionen er død, borgen længe leve' (2) og 'Byen om sundet' (3) forholder sig kun til den del af regionen omkring Øresund (fig. E+F). Det er måske ikke helt overraskende i betragtning af konkurrenceprogrammets ambiguitet med hensyn til, hvor stort et område der skulle laves forslag til. Programmet og dommerpanelet efterspurgte, hvordan Storkøbenhavn eller København-Malmø aksen bør udvikles, i stedet for hvordan hele regionen bør udvikles.

"Konkurrenceprogrammet efterlyser kreative svar på, hvilke idéer og planer der kan være strukturerende for den fysiske udvikling af metropolen omkring Øresund i et 30-40-årigt sigte med henblik på at styrke Øresundsre-

> Det store fokus på det urbane over det regionale er et gennemgående problem både inden for og uden for denne debatbog.

Figur E
Regionen er død, borgen længe leve (se note 2).

Figur F
Byen om sundet (se note 3).

gionens position som en unik metropol og skabe bæredygtige rammer for et mangfoldigt liv i regionen." (4).

Selve sætningen, "Øresundsregionens position som en unik metropol", formoder, at regionen på et tidspunkt inden 2040 vil blive en metropol. Jeg mener ikke, at Øresundsregionen er en metropol. Hvis vi skal nærme os noget, der ligner en metropol, må det være Storkøbenhavn plus Malmø stad, men dette område er som sagt en del af regionen og ikke hele regionen.

> "Hvorfor vil man importere et nyt brand til steder, hvor der i forvejen er autentiske egenskaber?

Efter min mening er denne del af programmet en indirekte efterspørgsel på utopiske visioner eller forslag. Påstanden om, at Øresundsregionen vil blive til en enestående metropol, betyder implicit, at den skal gøres mere tæt og intens. Den relativt lille befolkning i regionen betyder dog, at der er en forholdsvis lille chance for, at regionen, i en nær fremtid, kommer til at ligne byområder som Randstad i Holland eller LA-county. Det kan besvare Peder Aggers kritik af, at mange af konkurrenceforslagene bliver baseret på utopiske visioner (5). Jeg er enig i, at utopiske forslag kan have en tendens til at undgå en række meget aktuelle problemstillinger, som for eksempel hvordan vi kan støtte og forbedre vores nuværende byliv uden at nedgradere regionen miljømæssigt og dermed reducere regionens evner til at absorbere drivhusgasser og samtidig forsyne os med ressourcer.

Det meste af Orvar Löfgrens artikel handler om København og Malmø (6). Der er meget lidt tale om resten af Skåne og resten af Sjælland. De små steder i regionen bliver kun set i relation til de store dominerende byer. Det er mest tydeligt, når Löfgren spørger: "... Finns regionen i Næstved eller Hässleholm, eller är det pendlarräckvidden som definierar territorie?" (6).

Det store fokus på det urbane over det regionale er et gennemgående problem både inden for og uden for denne debatbog. Der tales ofte om 'the urban age', og refereres til statistiker, som viser, at over halvdelen af verdensbefolkningen i dag bor i en by. Men hvis vi for alvor skal tackle klimaforandringer, skal der ikke kun fokuseres på byerne, men også på deres 'supply chain'.

Nøglen, til hvordan man kan gøre ressourcelevering til byen mere effektivt og mere bæredygtigt, ligger i en udnyttelse af regionen, som omkredser byen. Vi skal udvikle en ny afhængighed af regionen frem for at blive ved med at være afhængig af en international import, som kun øger ressourceforbrug, C02 udslip og social ulighed.

Hvad er Øresundsregionens identitet, og hvordan udvikles denne?
Det særlige ved Øresundsregionen er dens sammensætning af små forskelligheder. Regionen kan beskrives som et kludetæppe af forskelligartede landskaber; søer, floder, åer, moser, marker, skov, klitter og strand. Nogle af byerne er værter for kulturarv, traditioner, events og festivaler. Andre rummer tætte boligfællesskaber. Jeg mener, at det er præcis denne brede vifte af kvaliteter, der bedst kan beskrive Øresundsregionens identitet.

Jeg forstår nødvendigheden bag stærk branding med hensyn til moderne markeder, nye medier og sociale netværk. Med hensyn til Øresundsregionen forstår jeg ikke, hvorfor man gerne vil skabe et fælles og sammenhængende billede, som kan sælges til hele befolkningsmasser. I artiklen Øresund Loops siger Sinus Lynge at; "En succesfuld regionalplan skal på sigt slå igennem som popkultur, den skal hitte folkeligt."(7).

Når Sinus Lynge præsenterer sit koncept for Øresund Loops (7), spørger jeg: Hvad er målet?

Hvorfor kan vi ikke begynde med et fysisk billede af regionen og derefter udfolde og forstærke regionens indbyggede muligheder og potentialer? Vil det ikke netop være en god ide at kunne rumme et dynamisk og forandrerligt billede af regionen som sammensætning af reelle initiativer, der kan imødekomme mange aktuelle krav; steder hvor fødevarer kan produceres og distribueres lokalt, steder, hvor affald bliver til ressourcer, steder, som stimulerer diverse former for kultur og fritid, steder, hvor man kan trække sig tilbage fra en travl hverdag. Den grad af kompleksitet synes jeg kommer til udtryk i forslaget, 'Mosaic Region' (8).

"Loopet er regionens unikke fællesnævner, fordi det er en stedsbundet og fælles rumlighed, der kan opleves til vands til lands og fra luften, fra strandkanten eller fra Google Earth. Det er en konkret og virkelig form, der er til at forstå både som koncept, som billede og som som et regional transportrute." (7).

Jeg mener, at den ovenstående situation godt kunne være tilfældet for dem, som bor i nærheden af Sundet, fordi de i forvejen har et mentalt billede af deres geografiske placering. Loopet kan måske med succes bruges som fælles brand, fordi deres hverdagsliv påvirkes af det. Men er effekten det samme

for dem, som bor i Kalundborg, Korsør eller Vordingborg? Er folk i disse byer ikke i virkeligheden mere bevidste om Kattegat, Jylland eller Nordtyskland end vandet og kysterne mellem København og Malmø? Og hvorfor vil man importere et nyt brand til steder, hvor der i forvejen er autentiske egenskaber, der har brug for støtte og et stort potentielt marked, som afventer deres tilbud af energi, materialer og arbejdsmæssige ressourcer.

Koncepter vs. det virkelige liv

Blandt konkurrencens forslag var der minimum to forslag, som brugte stærke ikoner og utopiske visioner til at planlægge regionen. I forslaget 'Regionen er død - borgen længe leve' er regionen erstattet med et nyt fokus på en række byer, som figurerer som ringformede byer. Ringformen opnås via en fortætning af de eksisterende byers yderkanter. For mig at se, tilhører dette forslag moder-

> Jeg synes, at det er et stort problem, at bæredygtig udvikling ofte bliver beskrevet i forhold til begrænsninger eller reduktion.

nismes dogme, hvor en pålagt og fysisk form forsøger at styre byens sociale, miljømæssig og økonomiske virkelighed. I den danske kontekst er markedet for nye boliger, kontor mm. sjældent tilstrækkelig til at opnå så stor en bygningsmasse, som en sådan ringform kræver. En entreprenør kan for eksempel ikke bare udvide hele periferien af Allerød og håbe, at der kommer mennesker og aktiviteter nok til at fylde de mange nye kvadratmeter. Hvis man også skal opnå en ren form for ringby, vil konsekvensen være, at mange af de eksisterende og ofte charmerende forhold mellem by og landskab vil går tabt.

Hvis ikke regionen allerede er død, som det postuleres i forslaget, vil den efter min mening dø som resultat af denne plan. Hvis regionen skal dø, vil borgerne i de nye borge formentlig også dø på grund af mangel på mad, rent vand og væsentlige materialer, som på længere sigt vil vise sig at være for dyre at importere, både økonomisk og miljømæssigt.

Forslaget 'Regionen er død - borgen længe leve' har fællestræk med forslaget 'Byen om sundet'. Den formalistiske karakter af 'Byen om sundet' er

et ligeså stærkt, hvis ikke et stærkere, ikon, fordi ringen nu bliver udvidet til at danne hele Øresund. Igen sætter jeg spørgsmålstegn ved, hvor realistisk dette forslag er i forhold til væksten af København og Malmø. Så vidt jeg ved, bliver der ikke tale om en stigning i befolkningen på mellem tre og fem million mennesker frem til 2040. Hvis markedet er for småt eller diffust til at udføre et komplet bymæssigt bånd, kan planen og planens brand så stadigvæk overleve? Og hvis der var behov for og mennesker nok til, at hele ringen kunne udføres, kan denne form så alene sikre kvalitativ vækst i hele Øresundsregionen? Billedet i sig selv viser ikke, hvordan regionen skal forsynes, hvor ressourcerne skal hentes fra, og hvordan disse ressourcer dyrkes, bruges og returneres tilbage som næringsstoffer for ny vækst og ny produktion.

Som alternativ til utopierne foreslår Agger 'dystopier' (5) og Orvar Löfgren, 'barrierer' (6) til at identificere aktuelle behov og markeder frem for 'skønmalerier', som oftest tager os længere væk fra de problemer, som skal løses. Jeg er enig i, at der godt kunne ønskes en mere effektiv måde at planlægge regionen på, baseret på virkeligheden; i form af en kombination af aktuelle behov, aktuelle problemstillinger og aktuelle markeder. At sætte fokus på virkeligheden behøver ikke at være pessimistisk, og det behøver ikke at hindre innovation. I stedet for at basere nye planlægningsformer på begrænsninger kunne man derimod fokusere på udnyttelse af skjulte muligheder og støtte af potentielle markeder. En mere positiv tilgang til fremtidens udfordringer kunne generere større offentlig interesse, deltagelse, medfølelse og dermed forhåbentlig en række af nye hårde såvel som bløde løsninger.

Hvad er Øresundsregionens bidrag?

Jeg synes, at hovedudfordringen for denne debat om Øresundsregionen ligger i at flytte fokus fra at diskutere, hvordan vi forandrer, til at diskutere, hvad der forandres. Hvad er målet med Øresundsregionen, og hvilken funktion skal regionen have?

Måske er vi blevet så vant til, at markedskræfterne sætter dagsordenen for forandring, at vi har glemt - eller mistet tilliden til - at vi selv skaber fremtiden og ikke bare skal acceptere udviklingen.

Selvom denne bog rejser mange interessante synspunkter på, hvordan der kan udvikles nye fleksible former for planlægning, mener jeg ikke, at man skal lade planlægningsprocesser være for åbne eller selvgenererende. Jeg synes, at de mange udfordringer, som vi står over for, kræver, at vi kigger omhyggeligt på, hvad regionens landmasse kan gøre for os, og hvad vi som samfund kan gøre for den. Der er mange muligheder for at etablere nye markeder ved at skabe nye sunde forhold mellem vores livsformer og naturens økosystemer. Jeg synes, at nøglen til at udnytte disse muligheder

først og fremmest ligger i at ændre den måde, vi forbruger på som regionalt samfund. På trods af at noget af retorikken er i bæredygtigheds navn, betyder det ikke nødvendigvis en reduktion i forbrug, transport eller vækst men snarere en komplet forandring med hensyn til de energikilder og ressourcer, vi benytte os af. Der er som sådan ikke nogen problemer med at forbruge i store mængder, hvis vi forbruger rene, sunde og vedvarende ressourcer og derefter bringer disse tilbage til et kredsløb, hvor de kan omdannes til ny energi eller brugbare materialer.

En meget brugbar model til at opnå et sådant paradigmeskift er at følge principperne fra Cradle-to-cradle (Braungart & William 2002). Cradle-to-cradle erstatter de forældede industrielle processer (cradle-to-grave) ved at opmuntre mennesker til at leve i og bidrage til et eller flere kredsløb, hvor vi i stedet for at generere affald, bringer alt overskud eller 'spild' tilbage som næringsstoffer, som kan opstarte nye og frugtbare processer.

Følgende afsnit fra dommerbetænkningen med overskriften 'bæredygtighed' giver forskellige metoder til at sikre en såkaldt bæredygtig udviklingen af regionen: "... Om der er nogle grænser for udviklingen af byen, som skal overholdes. Om der er bestemte typer af planer eller adfærdsregulering, som må anses som uomgængelige. Og mere basalt: Om der er nogle grænser for vækst, som er definitive og dermed nogle typer af udvikling og forandring, som må afskrives". (10).

Jeg synes, det er et stort problem, at bæredygtig udvikling ofte bliver beskrevet i forhold til begrænsninger eller reduktion. Mit argument vil være, at en strategi, som stræber efter at gøre mindre negativt i stedet for mere

> For at sikre social og økonomisk bæredygtighed for hele regionen synes jeg, at det er væsentligt at forstærke forskellen mellem en by og nabobyen i forhold til dens forretningsmæssige tilbud, kultur, miljø og fysiske og æstetiske form.

Det store rum:
DEBAT

Øresundsregion 2040. Den ressourcestærke region

af:
Dominic Balmforth

positivt, i bund og grund er ubæredygtigt. Målet med denne strategi er ikke at løse vores problemer, men blot at gøre dem lidt mindre. Ved at begrænse eller sætte restriktioner på de negative effekter af vores samfund forsinker vi kun det faktum, at vi en dag bliver nødt til fuldstændigt at ændre den måde, vi lever på. Hvorfor begynder vi ikke i dag?

Hvis jeg var borgmester eller CEO for Øresundsparlamentet (11) ville min 'to do'-liste være som følgende;

- Vi har brug for en region, som er uafhængig af brændstoffer, men som i stedet kan forsyne os med vedvarende energi og eksportere vores overskudsenergi.
- Vi har brug for en region, hvor vi kan dyrke vore egne fødevarer lokalt og eksportere fødevarer. Vi vil stadig være afhængige af at importere mad, men behovet vil gradvist bliver mindre, eftersom priserne ikke vil være konkurrencedygtige.
- Vi har brug for en region, hvor vi både kan lave rene og sunde produkter til eget forbrug og eksport.
- Vi har brug for et nyt sæt materialer og nye processer, som muliggør, at komponenter nemt kan adskilles til enten biologiske eller tekniske næringsstoffer og dermed opretholde maksimal værdi til fremtidig brug.
- Vi har brug for en region, som kan absorbere mere CO2, end den frigiver til atmosfæren.
- Vi har brug for en region, hvor luftkvaliteten er lige så god i byerne (både indendørs og udendørs) som på landet.
- Vi har brug for en region, hvor folk ikke spilder deres tid i trafikkøer.
- Vi har brug for en region, hvor forretninger støtter op om hinanden, hvorved forretningsaktiviteter forstærkes som beskrevet i princippet 'Unik via komplementering' (1).
- Vi har brug for en region, hvor der er gensidig respekt, tolerance og støtte mellem mennesker og miljøet.

Hvordan bidrager Øresundsregionen?
Ved at bruge Cradle-to-cradle modellen og anvende den til regional planlægning imødekommer vi ovenstående 'to do'-listen ved at følge de tre principper (Braungart & William 2002):

- Affald bliver til føde.
- Værdisæt diversitet.
- Udnyt solens energi (inkluderer også vindenergi).

At gøre affald til føde kan kun lade sig gøre, hvis vi fjerner hele tanken om affald. Med udgangspunkt i den tanke kan vi begynde at designe og implementere lukkede kredsløb for både landbrug og industri, hvor alle biprodukter fra en proces bliver brugt som næringsstoffer i en anden proces. Kalundborgs industrielle symbioseprojekt er et godt eksempel. Her bruger forskellige industrier hinandens biprodukter som ressourcer. Damp fra Asnæs kraftværk bliver eksporteret til Kalundborgs kombinerede varme- og energiforsyningsnetværk, men også til både Statoil og Novo Nordisk, der bruger den som varmekilde. Fra Novo Nordisk ledes den tilbage til Asnæs som kondenseret damp til afkøling af værket. Til sin produktion modtager Gyproc A/S overskydende gas fra Statoil-Hydro raffinaderi og industriel gips fra Asnæs kraftværk. For at danne industriel gips tilføjes den svovl, der udtrækkes af røggas fra Asnæs kraftværk, kalk og renset spildevand (Balmforth 2009).

Figur G
Helsingør.

Hele regionen kunne gøre som Kalundborg, hvis lineære processer erstattes med cirkulære processer og ikke kun i industrien men også indenfor bl.a. landbrug, skovbrug og medicin. Nye symbiotiske forhold kan igangsættes mellem forskellige industrielle sektorer og mellem industri og boligkvarterer, landsbyer og større bynetværk. Ved at gøre dette kan det enkelte hjem 'gratis' hente overskudsenergi fra et fælles net og samtidig bidrage med værdifulde organiske og ikke organiske materialer, som før i tiden endte som affald.

Vi kan værdisætte og øge diversiteten i regionen ved at forbedre både regionens biodiversitet og dens sociale og økonomiske diversitet. Peder Agger vil have mere fokus på regionens naturområder, når vi planlægger regionen. Agger nævner vigtigheden af landskabets 'deep structures' og påpeger potentialet ved at koble naturens mange værdier med nye muligheder for rekreative tilbud og turisme. Jeg synes, at ideen om en '(Inter)Nationalpark Øresund' (5) er god. Men jeg mener også, at den bør udvides både på lokale og regionale niveauer med mange små parker, grønne korridorer, felter og grønne 'buffer-zones' på kanten af byen og imellem by og landskab. Dette vil give et sammenhængende landskab, som kan understøtte en blanding af lokale fødevareproduktioner og rekreative formål.

Figur H
Hillerød.

For at sikre social og økonomisk bæredygtighed for hele regionen synes jeg, at det er væsentligt at forstærke forskellen mellem en by og nabobyen i forhold til dens forretningsmæssige tilbud, kultur, miljø og fysiske og æstetiske form.

I en typisk dansk provinsby er der forskellige forretningstilbud på gågaden, men det betyder ikke, at den er særlig interessant for et regionalt marked, med mindre at den måde, den tilbyder diversitet på, i sig selv er anderledes, end det tilbud der findes i en naboby af samme størrelse. Gågaden i Helsingør er ikke meget anderledes end gågaden i Hillerød (fig. G+H). I begge

> At gøre affald til føde kan kun lade sig gøre, hvis vi fjerner hele tanken om affald.

byer er der to skobutikker, to osteforretninger, en 'Jack and Jones' tøjbutik osv. Den æstetiske oplevelse man får, når man står i disse to gågader ligner hinanden meget. Resultatet er, at Øresundsregionen ikke får ekstra 'gågadekvalitet', selvom der er to byer i stedet for en. Hvorfor kan Helsingør ikke gøre sin særlige profil som grænseby til Sverige skarpere? Hvorfor kan vi ikke allerede her smage nogle af Skånes særlig lækkerier: asparges, gås mm. og få oplevelsen forstærket af særlige rum, materialeudvalg og en række aktiviteter, som afspejler stedets egenskaber? Hvad nu hvis de nye symbiotiske forhold, som Helsingør kunne skabe med sine landskaber og kyster, kunne manifestere sig i byens ugentlige markeder og fiskeauktioner? Hvad nu hvis Hillerød samtidig opbyggede sin egen profil og fik skabt sin egen enestående form og karakter i stærk kontrast til Helsingørs? Hvis dette skete, er jeg overbevist om, at flere vil vælge at pendle frem og tilbage mellem Helsingør og Hillerød, når de tager på shoppingtur frem for altid at tage til København. Dermed vil trafikken til og fra København minimeres. Jeg synes, at det er nøglen til fremtidig vækst og forandring af Øresundsregionen, fordi det vil sikre en kontinuerlig skub-træk dynamik mellem to eller flere steder, hvilket konstant vil forhøje diversitet, økonomi og ressourceudveksling i regionen.

Den mængde af energi, der falder på jordoverfladen, er i gennemsnit 87.000 TW. Den mængde af energi, som bliver til vindenergi ved jordens overflade, er ca. 370 TW. Til sammenligning er hele verdens totale energiforbrug kun 15 TW (12), (Nørretranders 2007). Disse statistikker viser, hvor lidt vi i øjeblikket udnytter en så stor, ren og gratis ressource. Hvis hele Øresundsregionen fulgte samme energiforsyningsstrategi som den danske ø Samsø, ville hele regionen ikke blot blive selvforsynende men ville også kunne eksportere energi. Øresundsregionen kunne dermed sælge sin overskudsenergi til resten af Skandinavien, det baltiske område og andre lande i Nordeuropa.

Efter min mening har meget af debatten omkring Øresundsregionen og mange af forslagene behandlet regionen som en række store byer omkring Sundet frem for et bredt netværk af hele regionens landskaber og byer. Jeg synes, der har været en tendens til at rejse problemstillinger på en urban skala frem for en regional skala. Hvis vi vil løse de mange udfordringer, som vores byer og byliv genererer, herunder byens miljømæssige fodaftryk, luftforening, manglende ressourcer, sociale uligheder m.m., skal vi udnytte hele regionens landmasse.

NOTER

1. Balmforth, Dominic / Seidel, Oliver / Brehm, Verena (Cityförster) 2008: *Unik via komplementering*, forslag til Idekonkurrencen Øresundsvisioner organiseret af Realdania.
2. Lindsay, René (Wunderbau) / Sjökvist, Simon 2008: *Regionen er død, borgen længe leve*, forslag til Idekonkurrencen Øresundsvisioner, organiseret af Realdania.
3. Lynge, Sinus / Hesselberg Foged, Tue / Madsen, Jakob Nørbjerg/ Helt Jakobsen, Morgan / Bergmann, Anders/ Aeberhard, Laurence/ Brown, Lyndal/ Tang Jensen, Stine (Effekt/www.effekt.dk) Correll, Christian/ Henrik Andersen, Poul og Wu Yu (Brainstones) Thornæs, Flemming / Zinn, Jarl/ Hjort Caspersen, Ole / Simmonson, Per (Konsulenter) 2008: *Byen om sundet*, forslag til Idekonkurrencen Øresundsvisioner, organiseret af Realdania.
4. Kvorning, Jens / Agger,Peder / Bergendal, Kerstin / Bergmann, Kai-Uwe / Fritzson, Frederik / Löfgren, Orvar / Anker Nielsen, Otto / Skou, Karen 2007: *Dommerbetænkning, Øresundsvisioner 2040, fase 2*.
5. Agger, Peder 2010: Artiklen, *Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv.*
6. Löfgren, Orvar 2010: Artiklen, Regionauterne.
7. Lynge, Sinus (Effekt) 2010: Artiklen, Øresund Loops.
8. Dahl, Eirik / Uhre, Kjerstin / Kaufman, Erik (Dahl og Uhre arkitekter as) Haggärde, Magdalena / Løkken, Gisle / Steenstrup, Berit (70ºN arkitektur as) 2008: *Mosaic Region*, forslag til Idekonkurrencen Øresundsvisioner, organiseret af Realdania.
10. Kvorning, Jens / Agger,Peder / Bergendal, Kerstin / Bergmann, Kai-Uwe / Fritzson, Frederik / Löfgren, Orvar / Anker Nielsen, Otto / Skou, Karen 2008: *Sådan kan Öresunds regionen se ud om 30 år!; idékonkurrence og debat om Öresundsregionens fremtid,* Dommerbetænking (s.3).

af:
Dominic Balmforth

11. Borch, Christian ved / Lind, Uffe (Imitio) / Stüben, Henning / Børresen, Dorte (Klar Arkitekter) 2008: Øresundsparlamentet, forslag til Idekonkurrencen Øresundsvisioner, organiseret af Realdania.

12. 1 TW = 1 Terrawatt = Et tusind milliarder watt.

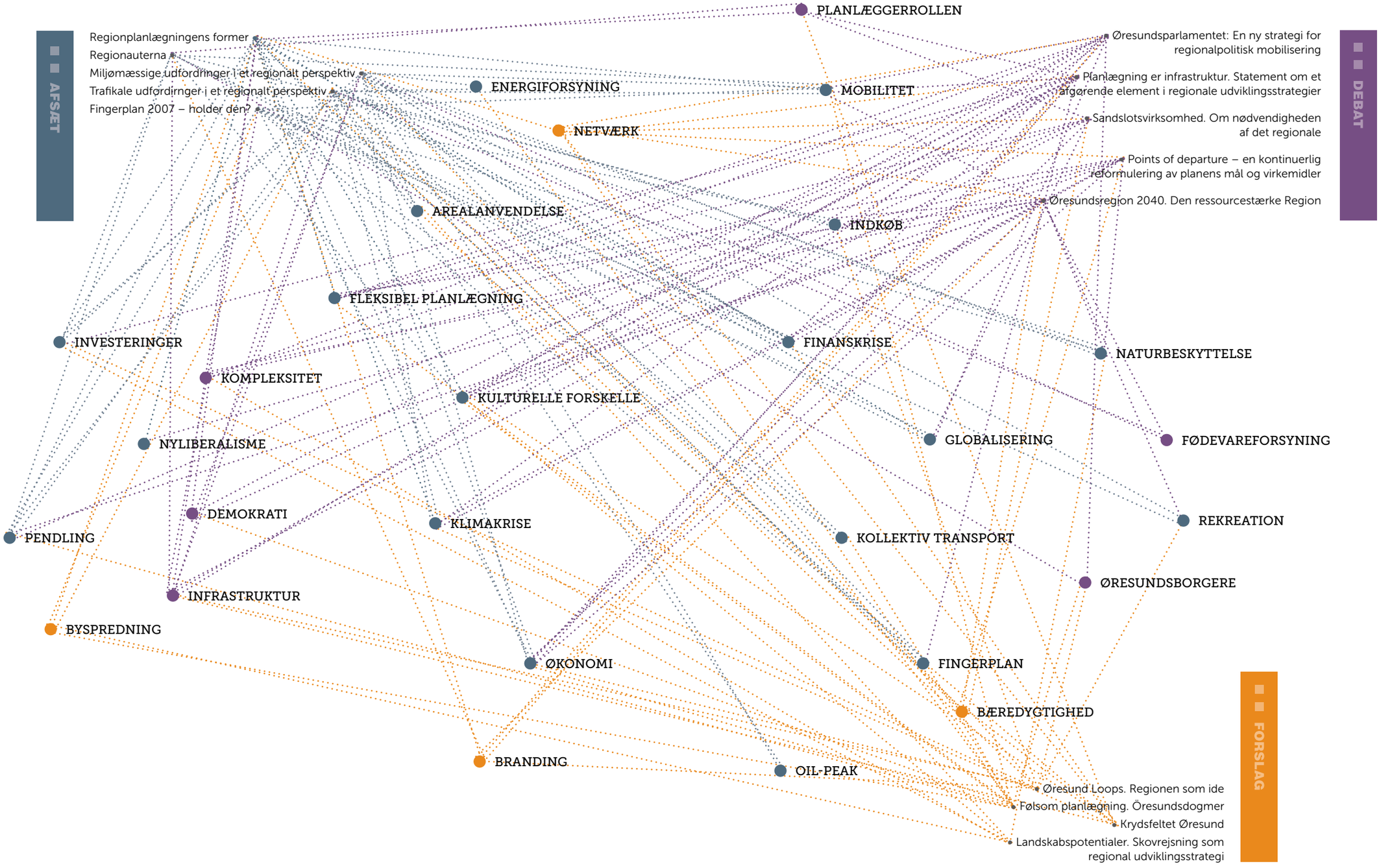
LITTERATUR

Balmforth, Dominic 2009: Artiklen / Case, Kalundborg*: Industrial Symbiosis - Waste makes ressource*, sustainablecities.dk.

Braungart, Michael / McDonough, William 2002: *Cradle to Cradle; Re-making the way we make things*, North Point Press.

Nørretranders, Tor 2007: *Civilisation 2.0: Miljø, Fælleskab og Verdensbillede i Linkenes Tidsalder*, Thaning & Appel.

FORSLAG


AFSÆT
Regionplanlægningens former
Regionauterna
Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
Fingerplan 2007 – holder den?
PLANLÆGGERROLLEN
ENERGIFORSYNING
MOBILITET
NETVÆRK
AREALANVENDELSE
INDKØB
FLEKSIBEL PLANLÆGNING
INVESTERINGER
FINANSKRISE
NATURBESKYTTELSE
KOMPLEKSITET
KULTURELLE FORSKELLE
NYLIBERALISME
GLOBALISERING
FØDEVAREFORSYNING
DEMOKRATI
KLIMAKRISE
REKREATION
PENDLING
KOLLEKTIV TRANSPORT
ØRESUNDSBORGERE
INFRASTRUKTUR
BYSPREDNING
ØKONOMI
FINGERPLAN
BÆREDYGTIGHED
BRANDING
OIL-PEAK
DEBAT
Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
Planlægning er infrastruktur. Statement om et argørende element i regionale udviklingsstrategier
Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale
Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler
Øresundsregion 2040. Den ressourcestærke Region
FORSLAG
Øresund Loops. Regionen som ide
Følsom planlægning. Öresundsdogmer
Krydsfeltet Øresund
Landskabspotentialer. Skovrejsning som regional udviklingsstrategi

ØRESUND LOOPS
REGIONEN SOM IDE

af: **Sinus Lynge**

For Øresundsregionen er den primære udfordring måske til stadighed bevægelsen fra at være en abstrakt politisk teknokratisk vision til at blive en konkret rumlig virkelighed og et mulighedsfelt for de nye regionale brugere.

Regionalplanlægning er udviklingsstrategi såvel som fysisk planlægning. Ofte handler det først og sidst om at tiltrække udvikling. Om at skabe og formidle en regional forståelsesramme med og til de brugere, der skal være med til at udvikle og realisere regionen ved at investere i den, bruge den og leve i den. I den sammenhæng giver det måske mere mening at tale om regionale brugere end borgere.

Sidste århundredes regionalplanlægning handlede i høj grad om at håndtere et konkret og fysisk vækstpres på byerne. Baggrunden var industrialiseringens store byvækst og de deraf følgende udfordringer for byer og byregioner. Gennem storskala-udviklingsstrategier søgte man at kontrollere og forme den massive vækst og sikre et vist niveau af sundhed og sanitet og tilgængelighed i byerne.

I dag er den eksplosive byvækst flyttet til andre dele af verden, og storskalaplanlægningen herhjemme har fået en overbygning af nye perspektiver og formål såsom at tiltrække, opretholde og skabe vækst og udvikling i byer og regioner.

Ideen om 'den nye' Øresundsregion er et eksempel på en regional vækststrategi: Et planlægningsprojekt med milliardinvesteringer med det primære formål at skabe et nyt transnationalt knudepunkt af byer, der tilsammen kunne øge konkurrenceevnen i forhold til andre europæiske storbyregioner.

Figur 1
Øresundbyen 2040.

Det store rum:
FORSLAG

Øresund Loops.
Regionen som
ide

af: **Sinus Lynge**

Øresund Loopet - broens åbning og begyndende regionalisering
I 2010 kan Øresundsregionen nok stadig karakteriseres som et lidt abstrakt politisk og økonomisk projekt til ære for byernes vækst og konkurrenceevne. Men med åbningen af broen i 2000 startede et nyt loop. En begyndende regionalisering på tværs af sundet drives af nye regionale brugere, der udnytter den nye tilgængelighed til et øget udbud af arbejde, boliger, kultur, oplevelser, forbrug etc.

Figur 2
Øresund byloop.

Det store rum:
FORSLAG

Øresund Loops.
Regionen som
ide

af: **Sinus Lynge**

Udvekslingen på tværs af Øresund drives i høj grad af forskellene mellem de to sider. Forskellighed og differentiering i udbud skaber dynamik og integration på tværs.

Sjælland er bl.a. destination på grund af det store arbejdsmarked, et bredt udbud af shopping, restaurationer og selskabsliv, kultur og serviceudbud. Sverige er bl.a. destination på grund af tilgængelige opholdstilladelser, billigere boliger, kultur, lavere priser på mærketøj, Ikeakøkkener med mere. Den stigende konkurrence mellem byer og regioner har gjort byen til et produkt, der udvikles, udformes, brandes og sælges til brugere såsom beboere, turister, virksomheder, investorer mfl.

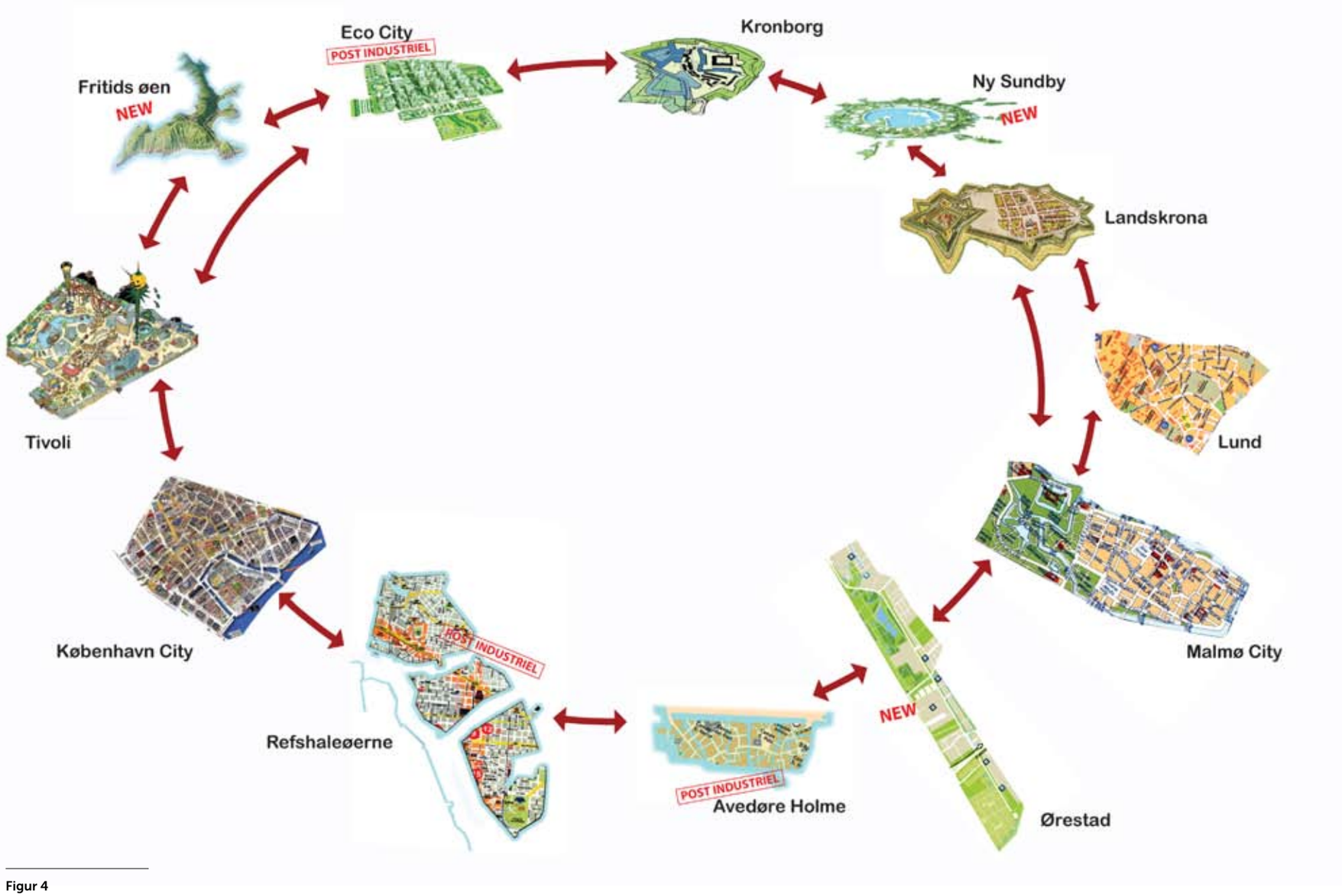
Kommunikationsbranchen mfl. har i rigt mål forstået denne udvikling og bidrager løbende med nye strategier, management- og kommunikationsredskaber, der tilsammen udvider og udfordrer de traditionelle planlægningsredskaber med processer som citybranding, citymanagement eller værdiplanlægning.

Figur 3
Øresund strandparkloop.

Det store rum:
FORSLAG

Øresund Loops.
Regionen som
ide

af: **Sinus Lynge**



Figur 4
Loop af destinationer.

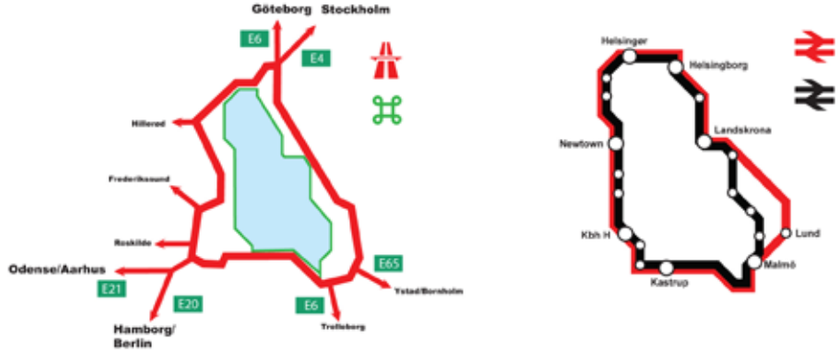
Det positive resultat i denne proces er et fornyet fokus på byernes indhold og udbud. Der efterspørges i stigende grad unikke kvaliteter og værdier til brugerne i byudviklingen. Ikke blot i form af sanitet, fremkommelighed eller offentlig service, men snarere i form af et bredt udbud af oplevelser, destinationer, bymiljøer, boformer, rekreation, kulturtilbud og lokaliseringsmuligheder.

ÖRESUNDSREGIONEN

Det stiller nye krav til udviklingsstrategierne, der nu ikke bare skal løse den basale strukturering af byudviklingen, men nu også i bedste fald skal opfinde, udvikle og formidle en mangfoldighed af differentierede udbud til forskelligartede brugere.

Det stiller også nye krav til regionalplanlægningen om at integrere dette nye værdiniveau af udbud og oplevelser med den traditionelle tekniske strukturering af infrastrukturer, arealforbrug og andre nyere bæredygtighedsaspekter.

Øresund Loops
Øresundsregionen er bygget op omkring et helt unikt centrum. I modsætning til andre regioner har Øresundsregionen et klart definerbart centrum i Øresund. Der giver både navn, identitet og fysisk stedslig forankring til regionen. Den regionale by, der ligger i en fortættet ring omkring sundet og forbinder Danmark med Sverige. Byen er internt forbundet i et infrastrukturelt loop af motorvej og jernbane.



Figur 5
Øresund Infrastruktuelle loops.

Loopet er regionens unikke fællesnævner, fordi det er en stedsbundet og fælles rumlighed, der kan opleves til vands til lands og fra luften, fra strandkanten eller fra Google Earth. Det er en konkret og virkelig form, der er til at forstå både som koncept, som billede og som en regional transportrute.

Den fysiske ringstruktur giver nogle helt unikke muligheder for den regionale udvikling. Dels fordi det helt konkret er en infrastruktur, der forbinder og tilgængeliggør den regionale by på tværs af Sundet og samtidig skaber en klar ramme for regional vækst, udbygning og fortætning med udgangspunkt i infrastrukturen og stationsnærhedsprincippet.

Øresundloopet kan både repræsentere det fysiske planstrukturelle loop og nye loops af bevægelse, udveksling og brugsmønstre. Det giver en god mulighed for at identificere sig med regionen både som et afgrænset sted, som et handligsrum og som et loop af nye brugsmuligheder. Øresundsloopet er både infrastruktur, byplan og ikon for fremtidens Øresundsregion. Det er et enkelt link mellem den fysiske struktur, regionen som konkret handlingsrum og som symbol.

Koblingen af den fysiske strukturplan og regionens konkrete udbud kan bidrage til at skabe øget tilgængelighed og brug og dermed udvikling og integration. Formidlingen af denne sammenhæng kan som sådan være et redskab i en regional udviklingsstrategi, der har til hensigt at intensivere og udbrede regionens betydning ved at skabe flere regionale brugere og flere regionale brugsformer.

Loopet er en fællesnævner og en sammenbindende struktur for et uendeligt mulighedsfelt af nye brugere og brugsmønstre og dermed nye muligheder for at identificere sig med det regionale rum. Det er en enkel og klar ramme, der kan udfyldes ud fra en uendelig mængde af forskelligartede pespektiver og med en uendelig mængde af forskelligt indhold.

Det store rum:
FORSLAG

Øresund Loops.
Regionen som
ide

af: **Sinus Lynge**

FØLSOM PLANLÆGNING

ÖRESUNDSDOGMER

af: **Caroline Beck og Jacob Kamp**

Forandringerne fra industri- til videns-samfund – og videre ind i noget tredje og noget fjerde og.... bør også naturligt med-føre løbende skift i, hvordan vi tænker planlægning. Samtidig bør opgøret med et blindt optimistisk vækstfokus drevet af "større, bedre, hurtigere" aftegne sig i ud-viklingen af vores byer og regioner. Både i form af eftertanke og i form af praksis.

Det kalder på et nyt tankesæt og nye redskaber med fokus på: følsomhed for forandringer og uforudsigelighed; respekt for sammenhængen mellem rammer og (livs)kvaliteter; interaktion mellem centre og udkanter. Her kommer tværgående planlægning i enhver betydning også til sin fulde ret. Man kan måske endda mene, at den bliver tvingende nødvendig.

Følsomhed for forandringer og uforudsigelighed

Vi må integrere planmæssig følsomhed som en selvskrevet del af planens karakter, indhold og virkemåde og ikke lade os forblænde af eller tilstræbe planens nok så trygge fiksering og attraktive fremmaning af fremtiden i ønskebilleder. Virkeligheden er og bliver sjældent som photoshop-manipulerede billeder af glade mennesker i solskin. Særligt når det kommer til et så komplekst felt som en fysisk udstrakt og ikke helt definerbar social størrelse som en region i transnationale termer, er nødvendigheden af at gå til planlægning som et redskab påtrængende. Et redskab er ikke et mål. Et redskab er udtryk for en tilgang til og en strategi for, hvordan noget kan skabes. Og regionale planer hverken skal eller kan (re)præsentere et slutmål eller et frosset fremtidsbillede.

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

Planer kan til nød måske snarere tegne sig som ledestjerner, hvis man samtidig har for øje, at vejen derhen nødvendigvis løbende forskyder sig, i kraft af at forudsætningerne er dynamiske og foranderlige.

Hvis man spørger, om det så kan lade sig gøre at planlægge i et regionalt og transnationalt perspektiv, er det bedste argument måske, at det er en nødvendighed.

Hvad kan vi som region planlægge set i lyset af gode eksempler og mislykkede strategier og de udfordringer, som vi står overfor, i den på én gang globale landsby og lokale storby i udvidet forstand. Hvad vil vi planlægge og påvirke – og i hvilke retninger? Og hvilke muligheder har vi for at understøtte dem på en lang tidsmæssig bane og samtidig give plads til mange sporskift undervejs?

> Öresundsdogmerne er udtryk for kvaliteter, fysiske såvel som menneskelige, vi har valgt at sætte fokus på, fordi vi mener, de har så stor værdi, at de kræver særlig omtanke.

Öresundsdogmer er således resultatet af en bevidst strategi: Ikke at have som mål at udvikle en ny samlende regionsplan. I stedet har vi arbejdet med at opsætte dogmer - eller regler - for regionsudviklingen. Dogmerne har to overordnede hensigter. At besværliggøre politiske beslutningsprocesser på lokalt og regionalt plan ved at tvinge beslutningstagere og borgere til at tænke inden for nogle strukturelle, langsigtede målsætninger. Og at fremme nytænkning ved netop at arbejde ud fra konkrete og forpligtende men også rummelige målsætninger.

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

Vores grundtanke er, at tiden er løbet fra en samlende detailplanlægning, som formulerer og definerer én vision og én plan. I stedet er dogmerne udtryk for en tilgang om, at ubestridelige regler kan skabe kreative løsninger, en arbejdsmetode som er velkendt i andre fag, bl.a. kunsten. Samtidig er det vigtigt, at dogmerne som et planredskab giver stor plads til lokal fortolkning. Resultaterne af dogmerne kan føre mange veje på tværs af regionen. Vi er altså ikke ude efter en planmæssig spændetrøje, men snarere et springbræt til variationer i udnyttelse af de mange kvaliteter, som Øresundsregionen rummer.

Respekt for sammenhængen mellem rammer og (livs)kvaliteter

Vi ved det godt, for vi kan alle ved selvsyn observere det på gader og pladser: Der er forskel på steder. Mens det ene gadehjørne fyldes med socialt liv, står det næste altid tomt. Hvis perspektivet løftes fra gadehjørnet til lokalkvarteret, bydelen, byen og regionen, gør det samme sig gældende såvel symbolsk som konkret. De fysiske kvaliteter og karakteristika fra den lille til den store skala understøtter de menneskelige kvaliteter og de liv og oplevelser, som kan tage form. Det gør den planmæssig bevidsthed om, hvilke menneskelige kvaliteter og værdier vi udvikler med øje for, desto vigtigere. I sidste ende handler det om samfundsvisioner. Både fortiden og fremtiden er indlejret i de beslutninger, vi tager i samtiden for et her og et nu. Planlægningen må derfor først arbejde refleksivt, kollektivt og med udsyn med de menneskelige kvaliteter og samfundsvisioner. Dernæst med strategier og retningslinjer.

Hvis vi har sammenhængen mellem fysiske rammer, menneskelige kvaliteter og netværksstrukturer af mange typer og formål som udgangspunkt for al planlægning, tvinger det os til at tænke i visioner for samfundet og fællesskabet i betydningen det menneskelige liv, først. Og det betyder, at den løbende diskussion – som planer til enhver tid skal udspringe af og forholde sig til – bør handle om, hvordan vi ønsker at leve, hvad der er de historiske byggesten og traditioner, og hvilke kvaliteter, som er umistelige. Demokrati, tilgængelighed, ligeværdighed, social tryghed, bæredygtighed og samtale kunne f.eks. være både byggesten og visioner i udvikling af de fysiske rammer. For vi ved det jo godt: De hænger sammen.

Öresundsdogmerne er udtryk for kvaliteter, fysiske såvel som menneskelige, som vi har valgt at sætte fokus på, fordi vi mener, de har så stor værdi, at de kræver særlig omtanke. Kvaliteterne er hverken tænkt som endelige eller de eneste, der er relevante at arbejde med i regionen. Snarere forudser vi, at der løbende vil være brug for at tilføje nye, efterhånden som samfundet, omverdenen og behovene ændrer sig.

Vores bud på Öresundsdogmer er inddelt i to felter for planlægning:
"**RUM & RAMMER**" og "**MENNESKER**".

Dogme 1-4 handler om "Rum & Rammer" og indeholder dogmer for den fysiske planlægning i bred forstand i forhold til både land og by.

Dogme 5-8 handler om "Mennesker" og repræsenterer dogmer for den institutionelle struktur og tankegang og den sociokulturelle regionsudvikling. Dogmerne indeholder hver især både lokal-regionale, trans-nationale og globale perspektiver alt afhængig af snitfladen.

Dogmeredskabet er et bud på en ny type planlægning på alle niveauer og på tværs af sektorer – på én gang en frisættelse af de dynamiske, uforudseelige processer og en fastholdelse af nogle enkle, fælles, langsigtede mål.

De er et bud på en ny form for planlægningspraksis, der kan bringe nogle andre parametre i spil end blot arealudlæg og infrastruktur, et bud på en mere holistisk tilgang til planlægningen, hvor begreber som livskvalitet, herlighedsværdi, sundhed og bæredygtighed forpligter.

Det store rum:
FORSLAG

Følsom
planlægning

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

1: KONTRAST

Al udbygning i regionen sker uden, at omfanget af eksisterende ubebyggede eller grønne arealer ændres. Massive skel mellem land og byområder.

Vi ønsker en region, som er præget af kontraster: Mellem land og by, mellem det tætte og det spredte, det luftige og det urbane. Et værdifuldt og bæredygtigt særkende ved regionen i dag og i fremtiden skal være korte afstande til grønne områder, til luft, himmel, hav og lys. Derfor vil vi ikke indlemme mere land til by. I stedet må vi bygge højere og tættere i byområder, og hvis der inddrages åbent land til bybebyggelse et sted i regionen, skal der frigøres land et andet sted. Vi er en region for hele livet og rummer både det stærkt urbane og det utæmmede landlige. Alle har ret til at kunne opleve stilhed og himmel inden for en rimelig afstand.

2: FORANDERLIGHED

10 pct. "restarealer" til eksperimenter i alle byområder.

Etablering af "restarealer" i alle regionens byområder sker for at give plads til planløshed og fremtvinge en grad af forandring. Målsætningen om "restarealer" er udtryk for en erkendelse af, at brugerinitiativer, borgernes medejerskab af byen og udvikling af attraktive byområder ikke kan planlægges. Men at de fysiske rammer samtidig kan underminere eller understøtte samme. Strategien med 'restarealer' understøtter på regionalt plan en decentraliseret udvikling på tværs af regionen. På lokalt plan understøttes opbygning af selvstændige lokalidentiteter baseret på brugerinitiativer og forskellige borgerbehov. Samtidig imødekommer strategien de skiftende behov i ét område og følgevirkningerne af udviklingen i andre byområder.

3: TILGÆNGELIGHED

Max. 300 m. til kollektiv transport og max. 15 min. imellem afgange i alle byområder. Anlæg nyt kollektivt transportnet i netværksbyen, omlæg trafikstrukturen i metropolen.

Den offentlige transport er en hjørnesten i regionens infrastruktur, trafik- og miljøudvikling og lokale udviklingsstrategi. Udviklingen af den offentlige transport skal understøtte og samtænkes med den lokale udvikling, miljømål, livskvalitet, fælles regionalt skattesystem og lokale centraliseringer af knudepunkter (erhverv, kultur, socialt, bolig), som overflødiggør omfattende pendling via samme indfaldsveje. Samtidig er tilgængelighed, hyppighed, dækningsgrad, kvalitet og hastighed helt essentielt for gennemslagskraften af den kollektive transport.

4: BÆREDYGTIGHED

Regionen skal være selvforsynende med vedvarende energikilder.

Det er nødvendigt at udvikle en samtænkt, bæredygtig region med store ambitioner og forpligtende målsætninger, som sikrer en høj livskvalitet for fremtiden.

Det store rum:
FORSLAG

Følsom
planlægning.
Öresundsdogmer

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

Den regionale miljø- og energipolitik skal være forpligtende i forhold til alle beslutningstyper og instanser. Den skal slå igennem inden for krav til nybyggeri, restaureringer, udbygning af infrastruktur, forskningssamarbejde, fødevareproduktion, undervisning, sundhed og opvarmning.

5: HELHED

Vi er én region – ikke tre regioner i en.

Vi har meget tilfælles og tætte bånd og står stærkere, hvis vi ude i verden taler med én stemme og arbejder for fælles sag – at gøre Öresundsregionen kendt og attraktiv for mennesker, erhverv, uddannelse og kultur. Vi er epicentret for en 'åbensindet nordeuropæisk livsstil'. Et integreret fællesskab kræver også et fælles politisk system. Planlægning er ingenting uden politisk forankring.

6: SYSTEM

Vi samtænker, harmoniserer og samarbejder tæt på tværs af regionens offentlige systemer, arbejdsmarkedet, netværk og administrative tankegange og praksis.

Fælles systemer, institutioner og arbejdsmarked understøtter i sig selv en regional identitet og integration på tværs. Samtidig signalerer det såvel i praksis som symbolsk, at der faktisk er tale om en samlet region – ikke blot på papiret og de bonede gulve.

7: ÅBENHED

Vi uddeler "Ö-green card" til mennesker fra hele verden, som gerne vil bo i regionen.

Det er først og fremmest mennesker, som skaber, forandrer og definerer regionen. En pluralistisk og dynamisk befolkningssammensætning er grobund for en levende region med en tydelig international profil. Ved aktivt at arbejde for at gøre det let at flytte til regionen, søge arbejde og finde sig til rette med et Ö-green card opbygger regionen et internationalt omdømme som et attraktivt og tilgængeligt storbymiljø, hvor der kan bygges netværk, afprøves talenter, startes karrierer, søges job, udforskes muligheder.

8: SPROG

Sprogene dansk og svensk er lige- og sidestillede i alle sammenhænge.

Vi skal i regionen forstå hinandens sprog og kende til hinandens historie og kultur. Det er en praktisk og mental forudsætning for integration. Vi skal nå om på den anden side, hvor det er almindeligt at læse og lytte til de to sprog, fordi de er lige- og sidestillede i alle officielle sammenhænge. Det starter med skolebørnene, med sprogene og med viden.

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

Interaktion mellem centre og udkanter
Öresundsdogmerne bygger på en grundtanke om at ophæve en regional center/periferi-planlægning og tankegang både som struktur, planlægningsredskab og som sociokulturel oplevelse.

Center/periferi-strukturen ses meget tydeligt i den regionale infrastruktur, som bærer præg af at være udviklet med sigte på, at det arbejdende folk skal kunne komme så hurtigt som muligt til og fra København/Malmø fra forstæderne. Aftryk af en tid, hvor bilismen eksploderede i kraft af en forbedret privatøkonomi, hvor arbejdet foregik ét sted og fritiden et andet, og hvor miljøet ikke krævede vores alles alarmerende opmærksomhed. Sporene i dag er, at mange af regionens forstæder omkring København/Malmø er præget af utydelighed i og decentralisering af det lokale byliv. Dette forstærkes yderligere af, at forstæderne symbolsk, fysisk og topografisk i høj grad smelter sammen. Samtidig virker det som om, at mange af dem konkurrerer mod hinanden – om erhvervsliv, rekreative faciliteter, storcentre, kulturtilbud m.m.

På rigtig mange punkter vil forstadsområderne enkeltvis aldrig kunne konkurrere med storbyen. Til gengæld rummer de kvaliteter og potentialer, som bør udvikles og forstærkes. Hvis det sker, vil vi opnå en egenartethed, som vil være attraktiv både i et lokalt, regionalt og internationalt perspektiv. Sidstnævnte fordi regionens attraktionskraft i forhold til bl.a. turisme, kvalificeret arbejdskraft og investeringer vil kunne udvides til en bredere og mere sammensat pallet end storbyens oplevelser alene.

TYPOLOGIER

Det store rum:
FORSLAG

Følsom
planlægning

af: **Caroline Beck
og Jacob Kamp**

At gentænke kræver nye ord. Vi arbejder derfor med begrebet "netværksbyer" som erstatning for "forstæder". Det gør vi for at åbne for og med sigte på:

- at gentænke, udvikle og rejse byerne omkring metropolen som selvstændige enheder og identiteter (ikke primært som "for" til noget andet).
- at indtænke den betydelige sammenhængskraft og potentielle samhørighed, der er på tværs af de mange byer (sociokulturelt netværk).
- at understøtte relationer og samtænkning på tværs af byerne (rumligt, topografisk og lokalpolitisk netværk).

Provinsbyerne ligger som selvstændige satellitter til metropolen i det åbne land; mange provinsbyer er i dag præget af, at modernismens zoneopdeling har ført til, at de er blevet til ens kopier af København i mindre skala med deres egne små forstæder. Zoneopdelingen har også ført til en tiltagende udefinerbar relation og grænse imellem byen og det åbne land. Der er skabt en underlig mellemzone af industri- og parcelhuskvarterer, der ligger som grønne ørkener i en art urban sprawl ud over det åbne land. Her gælder det dels om at styrke de enkelte byers identitet og dels at forstærke 'kanten' til det åbne land. Dette kan gøres igennem en fortætning af både centrum og periferi og i de større provinsbyer med en letbaneløsning i bygrænsen, der kan underbygge en skarp byrand, samtidig med at det udgør et reelt og effektivt kollektivt transporttilbud.

Metropolen København/Malmø er det international samlingspunkt for Øresundsregionen, dens motor og dens ansigt udadtil. Det er metropolen, som er forbindelsen til andre metropoler i Europa og resten af verden.

Udbygningen af metropolen med dogmerne som planlægningsredskab vil føre til en moderne høj og tæt, bæredygtig by med plads til mennesker og det grønne. En frisættelse fra detailorienteret regulering, herunder også snærende lokalplaner, bebyggelsesprocenter mv., vil føre til mere innovativt og kreativt byliv. Her kan regionen lære af Københavns største turistattraktion, Christiania: et eksempel på følsom planlægning.

KRYDSFELT ØRESUND

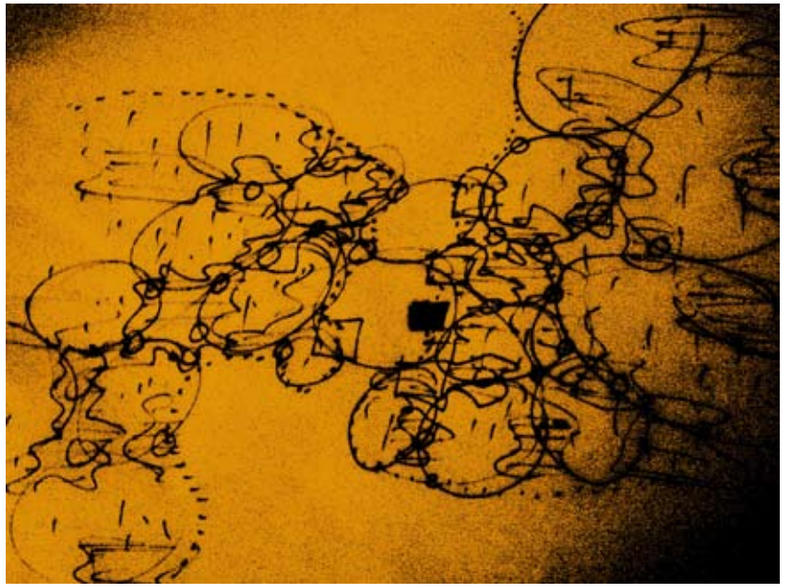
af: **Mads Farsø og Steven Tomlinson**

Øresund handler om infrastruktur: Regionen er et sted, hvor elementer, mennesker og kulturer mødes. En region hvis center er havet, sundet, Øresund. Vande, der i århundrede har været et felt for krydsning mellem Øst og Vest og Nord og Syd. Hvor den danske hovedstadsregion med dens Fingerplan møder landområderne i Skåne med dets skove. Hvor nye situationer opstår af sammenstød og overlap.

Vi vil i det følgende fokusere på tognettet, da vi finder, at Øresundsregionen på dette områder har en strategisk fordel og momentum sammenlignet med andre regioner.

Det grønne og det grå

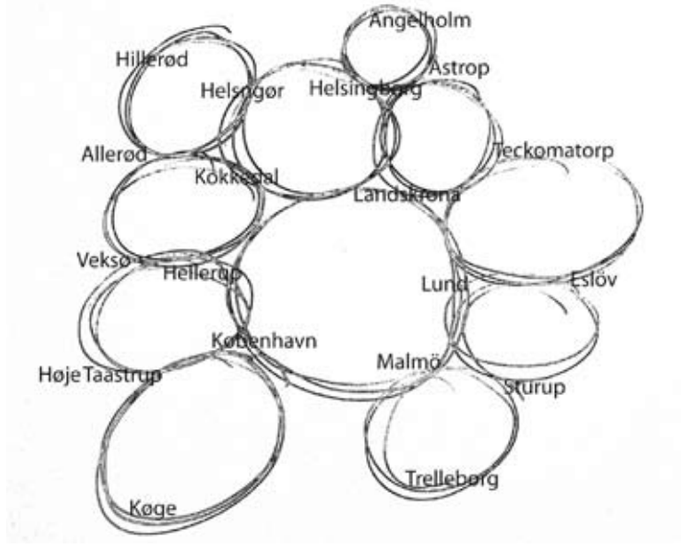
Vi ser Øresund som et krydsfelt mellem Sverige og Danmark, mellem Skandinavien og Europa. Det er et sted på land og på vand, mellem by og natur, af jern-, bil- og vandveje. Øresund er mellem det lokale og det globale, vindteknologi og atomkraft. Øresundsregionen udgøres af meget monofunktionelt arealbrug uden for dens historiske byer. Det er en by, der er andet og



Figur 1
Den nye by forbundet omkring Øresund.

større end den tidligere urbanisme. Det er en postmetropolis, en exopolis (Soja 2001). Det er en ny by, der kan opleves som mellem by og land, en mellemby (Sieverts 1997). Det er på trods af, at Fingerplanen har haft sin indflydelse. Den har givet den ene del af regionen en unik rumlig identitet, der er attraktiv eller uattraktiv alt afhængig af vores afsæt, vores præmisser, vores rumlige værdier, vores økonomiske formåen.

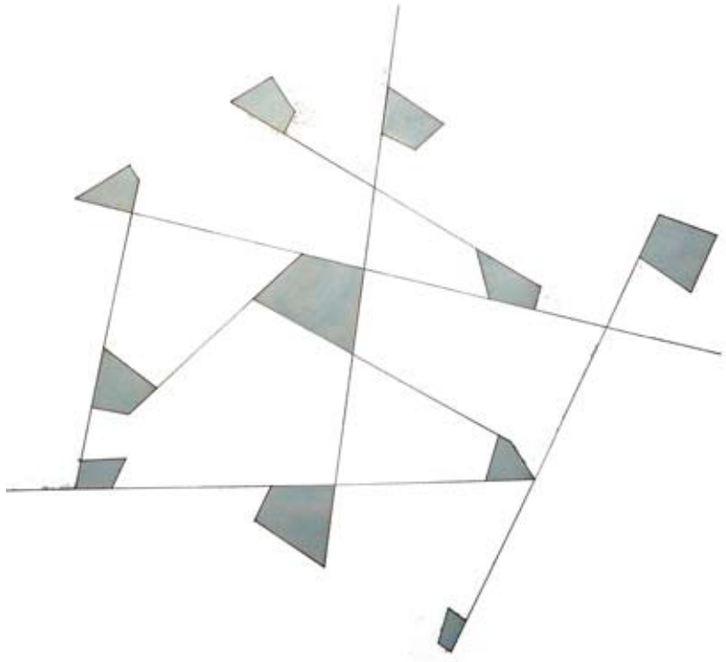
Forbedret mobilitet skaber mulighed for, at regionens borgere undgår stigningen i jord- og ejendomsværdier i regionens centrer. De flytter sig, de flytter ud på landet, de spreder og forbinder byens liv til nye områder. Er det forstaden, der flytter på landet? Hvordan skaber vi en bæredygtig infrastruktur for denne udvikling? Hvordan kan vi nytænke forbindelsen mellem det grønne og det grå? Hvordan skaber vi nye mødesteder? Hvordan skaber vi forskellighed og intensitet i oplevelsen af den ny by? Hvordan skaber vi et nyt domæne for det offentlige, for fællesskabet. Hvordan skaber vi bæredygtig udvikling?



Figur 2
Cirkler af forbindelser. Region af cirkulation.

Bæredygtig byudvikling
Vigtig er tæthed i knudepunkterne, den korte afstand mellem disse og integrationen af de forskellige funktioner og netværk i disse steder. Da koncentrationen af aktiviteter og mennesker motiverer en mere effektiv transport og større interaktion mellem de urbane områder (Hartoft-Nielsen 2008). Professor Petter Næss (2006) har argumenteret for, at den fysiske lokalisering af infrastrukturen har stor betydning for den fremtidige regionale udvikling. Arkitekten Poul Bæk Pedersen (2009) formulerer bæredygtighed i planlægningen som det at anskue større urbane strukturer og områder i et ressourcebesparingsperspektiv.

Vi mener, at bæredygtig regional planlægning handler om at zoome ud og det at promovere en tænkning omkring den lokale byudvikling i et større perspektiv, hvor transport, energi og klimafaktorer skal integreres. Vi kan stimulere tætheden ved at udvikle og forbedre den offentlige transport mellem regionale knudepunkter og punkter for anden forbindelse. Distancer i tid og



Figur 3
Byen som forbindelse. Netværk af offentlige rum, gader og pladser.

mentale distancer kan udviskes ved intensivering af afgange og hurtigere tog mellem væsentlige eller centrale stationer. For eksempel vil tilgængeligheden til det eksisterende net blive forbedret ved at opbygge en ny jernbanering omkring Øresund på tværs af det eksisterende net. Måske det vil skabe nye tænkemåder omkring betydningen af en omfartsvej?

Et netværksperspektiv
Vores mål er at forbinde de forskellige jernbaneknudepunkter på begge sider af sundet og udlægge nye stationer imellem disse for at forbedre og underbygge ideen om et netværk. Alle stationer skal være mellemstationer i en regional matrix af konstant cirkulation. Øresund skal blive til et felt af konstant krydsning. En mellemby af land og by, af bosætning og mobilitet. En ny standard i regionen kunne være, at alle stationer skulle kunne nås indenfor en time og til den samme pris. Systemet må kunne konkurrere med

en airconditioned Spyker-Saab. Den nye infrastruktur må være fleksibel, og det regionale skal være i stand til at performe.

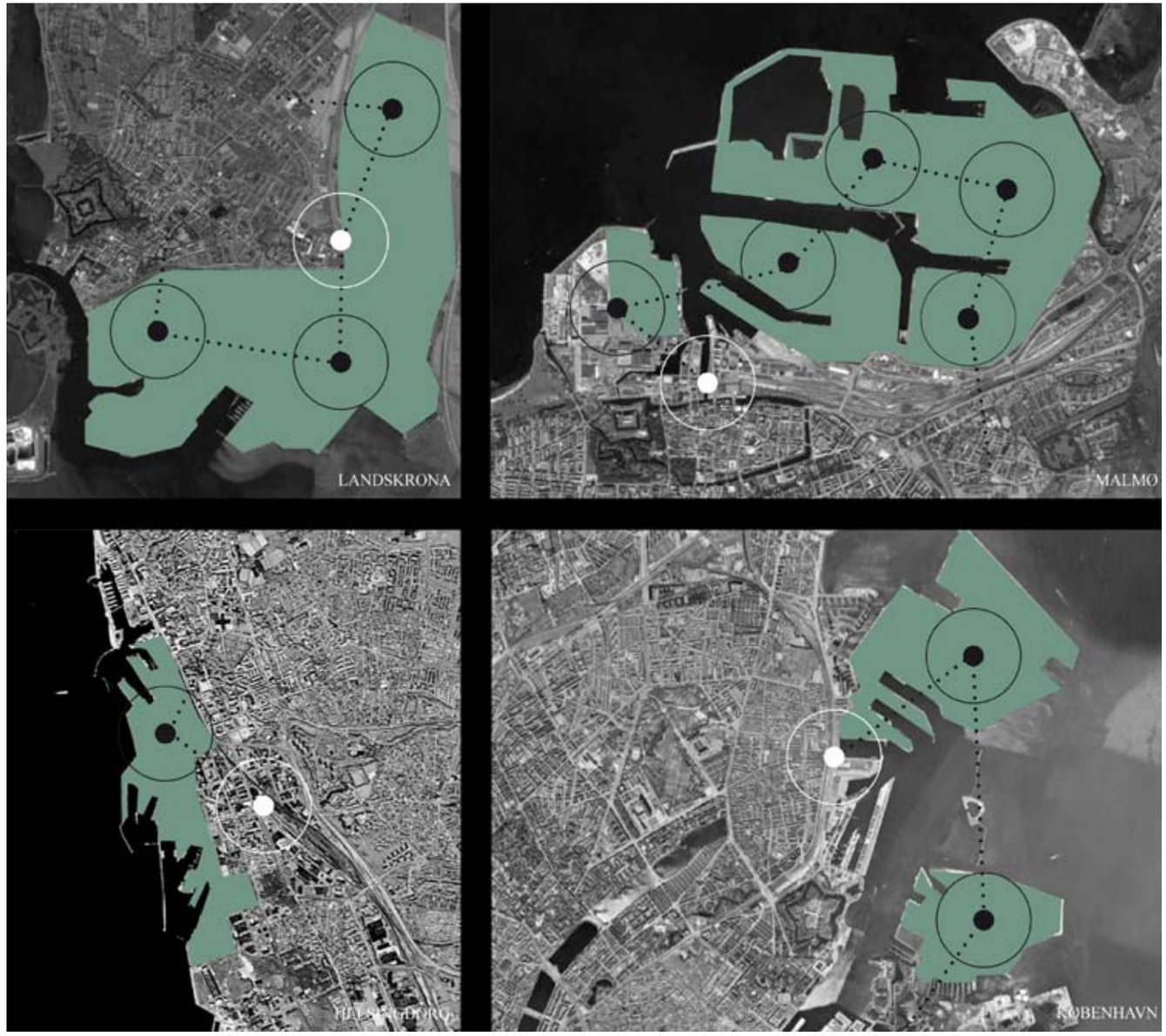
Vi skal sikre den højst mulige dynamik og fleksibilitet i brugen af regionens infrastruktur. Vi må forholde os til, om nye faciliteter skal skabe nye urbane centre, eller om de blot skal udlægges som transitrum? Gader og pladser indrammer hverdagslivet og er et lokalt og konkret krydsfelt for regionens indbyggere. Kan vi nytænke infrastrukturen som et center, et lokalt udgangspunkt, for dette regionens hverdagsliv?

Udviklingen af det lokale, af nye 'pladser', nye 'gader', skal have høj prioritet. Hvordan skaber vi gadelivet, og hvad dets er forudsætningerne? Der er behov for en forskelligartet brug, græs, træer, gående og cyklister. Nye bygninger skal have en stueetage, der henvender sig til de nye gader og de nye knudepunkter. Vi efterspørger lokale stationer, hvor du kan gå og ikke nødvendigvis behøver at køre. Hvor du kan købe din mælk, dine kartofler, din bøf - og hvor du kan samle børnene op på vej hjem. Vi bliver nødt til at fokusere på forholdet mellem de nye centre og bilen.

Steder med potentiale
Forfaldne og oversete urbane rum og områder kan blive revitaliseret ved hjælp af græsrødder. En lav husleje kan motivere nye grupper til at rykke ind og skabe uventede ting af stedet. Krisen i skibshandlen og de nu ofte ledige havnearealer skaber rum for nye aktiviteter og en ny tænkning om denne del af byen.

Regionens placering ved vandet er unik. Det er allerede afspejlet i Øresundsbron, elementet, konstruktionen, infrastrukturen, som er blevet et sammenbindende symbol for regionen på tværs af sundet. De to store havne på hver side af sundet, i København og Malmø, er fusioneret til ét selskab omkring sundet. En ny fysisk forbindelse mellem Barsebäck og Nordhavnen kunne skabe det uventede og være et billede på den nye tilgængelighed. Den kunne understrege regionens karakter som et krydsfelt. Mange af havnerummene er centralt placeret i forhold til den gamle urbane infrastruktur. De er nu dårligt forbundne til den nyere bys infrastruktur. En helt ny infrastruktur kan lave om på dette.

Samtidig kan nye aktiviteter omkring Øresund, som eksempelvis Amager Strandpark, være en god illustration af, hvordan bylivet kan stimuleres, og hvordan der kan skabes nye attraktive værdier med relation til vandet og kysterne omkring Øresund. Herved bliver sundet det nye sammenbindende element, et krydsfelt af den nye bymæssighed, et nyt offentligt rum.



Figur 4
Regionalt infill. Opkobling
og udvikling af havneområder.

Det store rum:
FORSLAG

Krydsfeltet
Øresund

af: **Mads Farsø og
Steven Tomlinson**

Figur 5
Bärseback som potentiale. Et kendt symbol på energi med en central placering i regionen.

Det store rum:
FORSLAG

Krydsfeltet
Øresund

af: **Mads Farsø og Steven Tomlinson**

Figur 6
Reservelandskaber. De dårligt forbundne byområder (hvide) ligger i reserve, som fremtidens områder for regional udvikling.

Krise som generator

For at imødegå det uventede ved fremtiden bør planlæggerne gemme noget til senere. Fremtidige lommer af områder bør gemmes som et potentiale for regionen. De er reserveret, gemt væk, til senere planlægning, den dag deres tid kommer. Disse reservelandskaber er de områder i regionen, der er afkoblet eller vil blive frakoblet, da de ikke ligger ideelt lokaliseret i forhold en kommende infrastruktur. Om nogle år opdager eller erkender vi måske, at fremtidens potentiale ligger gemt i parcelhusområder?

Vi ser Barsebäck som et billede på det store potentiale, som krisen har for udviklingen af det regionale. Dette centralt placerede kraftværk i regionen er i danske øjne et kontroversielt ikon for atomkraft og den mulige udslettelse af hele regionen. For svenskerne repræsenterer det strømmen i hverdagen og måske en større diskussion af, hvad der er de mindst forurenede energikilder. En lukning vil betyde et tomrum både i form af symbolværdi og energiforsyning. Her kunne en verdensudstilling, en international byggeud-

Krydsfeltet Øresund

af: **Mads Farsø og Steven Tomlinson**

stilling, eller olympiske lege være med til fylde rummet ud og omdefinere det farlige og strømførende til noget positivt, noget attraktivt og en ny sund energi. En energi der med tiden vil blive forbundet med regionen.

En lukning af atomkraftværket skal derfor ses som en krise, der vil kunne muliggøre en nytænkning af Barsebäck som et nyt samlingspunkt for regionen - visuelt, infrastrukturelt såvel som symbolsk. Alle kriser i byens systemer, i energiforsyning, i netværket, kan på denne måde være generator for forandring. For skabelsen af og billedet på den ny by, det regionale, Øresund.

Visionen 'Krydfeltet Øresund' er udviklet i samarbejde med geograf Bo M. Andresen og landskabsarkitekt Juan José Palma-Alvarez til konkurrencen Øresundsvisioner 2040 i 2008.

LITTERATUR

Bæk Petersen, Poul ed. (2009): *Den bæredygtige kompakte by* / The sustainable compact city. Arkitektskolens Forlag.

Hartoft-Nielsen, Peter (2008): Fingerplan 2007 - holder den? I *Byplan* 2 2008.

Næss, Petter (2006): *Urban Structure Matters*. Routledge.

Sieverts, Thomas (2003): *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt.* Spoon Press, London.

Soja, Edward W. (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Wiley-Blackwell.

LANDSKABS-POTENTIALER

SKOVREJSNING SOM REGIONAL UDVIKLINSSTRATEGI

af: **Mads Farsø**

Formålet med denne tekst er at illustrere, hvordan landskabet kan definere det regionale kendetegn i en globaliseret verden. Hvordan potentialerne, der ligger i det store rums landskab, kan anvendes til at definere og gøre det regionale attraktivt både lokalt og globalt. Hvordan byudviklere kan definere idéen om det regionale ud fra det fælles lokale. Sund og skov bruges som eksempler på fælles landskabelige karakterer i Øresundsregionen.

Idéen om et fællesskab

Det regionale projekt er idéen om at skabe fællesskab og udvikling. Fællesskab på tværs eller trods af nationale eller historiske skel. Det er forbundet til en ny forståelse af byen og samfundet, og hvordan livet måske udspiller sig på andre skalaer end tidligere. Som den tyske byteoretiker Thomas Sieverts skriver: "Verden bliver til by, byen bliver til verden." (Sieverts 2007:7). Da byen er blevet til regioner, er verden eller det globale blevet en vigtig del af forståelsen af det regionale.

Regionen definerer en ny form for fællesskab i en ny globaliseret verden. Regionen er ideen om et fællesskab, der kan definere byer og landskaber under ét, noget nyt. Noget, der overvinder tidligere forskelle, barrierer eller modsætninger mellem by og land, kultur og natur eller det lokale og det

Figur 1
Øresundsbron
som samlende
landskabselement.

Det store rum:
FORSLAG

Landskabs-
potentialer.
Skovrejsning
som regional
udviklings-
strategi

af: **Mads Farsø**

Figur 2
Skoven og sundet som landskabspotentialer i Øresundsregionen.

nationale. Regionen er et samlende projekt, ideen om den nye by indfanget i ét begreb. Dette er regionens potentiale.

Det regionale postulat
Den regionale planlægnings rolle bliver at støtte op om regionens særlige historie, udbud eller karakter. Hvordan regionens konkurrenceevne globalt kan stimuleres af den fysiske planlægning lokalt. Målet er at skabe en ny mening med postmodernismens fragmenterede, spredte by. At strukturere, definere og sælge det urbane landskab på ny.

Øresundsregionen er pt. en region gjort af dens infrastruktur, broen, og dens topografi, vandet, kanten og oplandet. Nøglen til at forstå det regionale, det bymæssige, ligger måske i at forstå potentialerne i landskabet som udviklingsstrategi. Dels fordi dette særlige kan definere og sælge fælles regionale karaktertræk både over for det lokale og det regionale. Og fordi dette særlige kan være med til at forklare eller legitimere en intervention lokalt.

Den franske landskabsarkitekt Michel Hoessler forklarer, at deres tegnestue 'Agence Ter', i arbejdet med den større skalas mere åbne systemer, gerne går efter at lancere et basalt postulat, der har rod i en analyse af stedet. Da dette kan gøre de specifikke interventioner relevante set på den lange bane (Hoessler 2009:130). De definitioner, der tager udgangspunkt i regionens egenart, den nye bys særkende, synes at være de mest succesfulde, de mest operationelle. Det er strategier, som har en klar relation til det fysisk særlige.

Den tanke vil blive forsøgt illustreret i det følgende ved et fokus på skoven i Øresundsregionen.

Øresund
Øresundsregionen både deler og definerer sig over Øresund. Regionen er gjort af to lande, to systemer og to kulturer. Danmarks hovedstad ligger centralt i regionen men skævt på Sjælland, mens Skånes Malmø befinder sig i en afstand af 500 kilometer til Sveriges hovedstad. Malmø er en unik lillesøster til København, og begge kan profilere sig på dens andens nationalitet,

Figur 3
Skovrejsning som rum til rekreation og byudvikling.

arbejdskraft og investeringspotentiale. Denne mulighed er skabt med Øresundsbron, der knytter det forskellige sammen på tværs af Øresund.

Øresundsregionen er pt. centreret omkring dette flydende fysiske: vandet, sundet, havet. Forstået både som en barriere, en bro, en flade, et fællesskab og et referencepunkt for udvikling. For handel, krige og viden. For forbrug, ferie og festivaler. Vand kan danne basis for en strategi, der kan give en stærkere regional identitet. Men kan vi definere regionen uden at tage udgangspunkt i dens midtpunkt? Hvordan definerer vi byen uden at tage udgangspunkt i dens centrum?

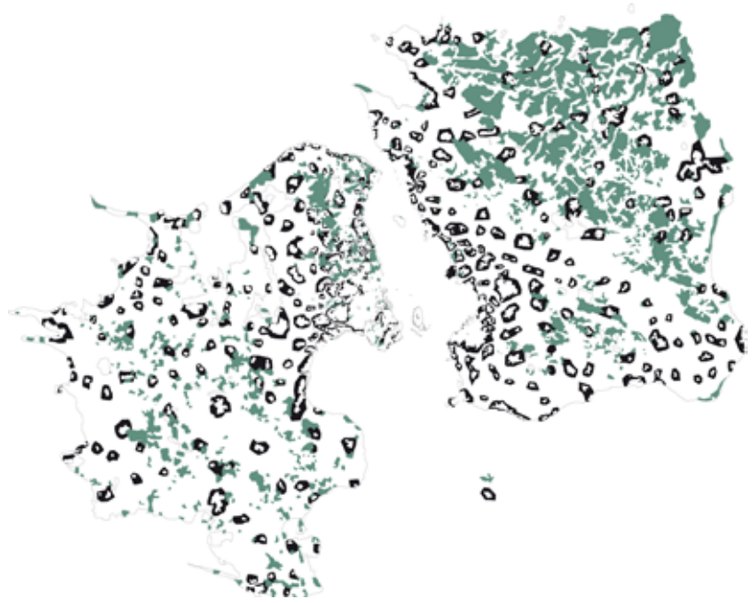
Det er klarere, hvad der er Øresundsregionens udgangspunkt eller midtpunkt, end hvad der er byens yderpunkt eller endepunkt. Det er sværere at definere, hvor regionens ydre grænser går. Regionen er ikke afgrænset som

Figur 4
Skovrejsning som positiv grænse; stimulerende fortætning.

nationalstaten eller kommunen. En anden form for indramning er nødvendig, hvis Øresundsregionen skal være mere end blot et begreb for området omkring Øresund. Derfor foreslår vi at inddrage andre dele af landskabet mere aktivt som en ny helhed, en ny sammenhæng i fortællingen om Øresundsregionen.

Skovrejsning som udviklingsstrategi
Vi ønsker her at fokusere på skoven og dens strategiske potentiale. Skoven er et historisk fælles naturelement på begge sider af sundet. Den kan anvendes som et landskabeligt element til at definere det regionale i de områder, der ikke er direkte i kontakt med sundet. Skovrejsning kan samtidig bruges som en strategi i planlægningen til at indramme eller guide byudviklingen.

Skovrejsning kan begrænse byspredningen med henblik på at optimere infrastrukturen og intensiteten i bylivet. Ved at opfordre til at bygge tæt øges rentabiliteten af den offentlige infrastruktur, og der skabes incitament for handel i knudepunkter. Skoven er en letforståelig grænse, som afgrænser byvæksten og fremmer tætheden regionalt.



Figur 5
Nye skovområder (sorte) om eksisterende byområder.

Skoven kan også facilitere og rumme en ny type byspredning i dens volumen. Ved at bygge i skoven kan det grønne blive et nyt offentlig gode, hvori livet på landet eller i skoven bliver attraktivt. Xaveer De Geyter Architects har bl.a. udforsket skovens strategiske potentiale i forhold til det regionale (2002:173-253). Skoven er på denne måde også en positiv grænse, da den tilbyder nye eller flere rekreative muligheder. Skoven bliver til byregionens park. Et offentligt rum i den spredte by.

Ligeledes kan skoven være med til at beskytte grundvandet. Skoven er et område, hvor der normalt ikke bruges pesticider, som kan sive ned og forurene grundvandet. Samtidig har regnvandet mulighed for at sive direkte ned i jorden i skoven.

Skov som regionalt kendetegn
Skoven kan danne en ny fælles fysisk identitet for det regionale projekt. Et sted, hvor det lokale og det nationale kan mødes. Skovrejsning kan være et

planlægningsinstrument, som kan skabe grundlag for nye diskussioner og relationer på det regionale niveau. Debatten om nye skove kan være med til at indkredse værdigrundlaget for, hvordan der skal byudvikles i regionen: Hvordan skaber vi større herlighedsværdi for regionens borgere?

Skoven kan være det regionalt sammenbindende kendetegn, der kan bruges til at profilere regionen globalt. Samtidig kan skovrejsning være et projekt, der kan tilpasses lokalt og dermed integrere de lokale kulturer. Sidst men ikke mindst har skoven et tidsperspektiv og en kompleksitet i sin natur, der mimer henholdsvis det regionale og det lokale. Skoven er et landskabeligt element, der i sin forskelligartede karakter minder om den regionale bys væsen.

Landskabet som potentiale
Det regionale kan ikke entydigt defineres i øjeblikket. Det regionale afhænger af interesserne i det regionale projekt. Vi kan blot stille skarpt på det fælles regionale og gøre vores til, at det sælger lokalt og globalt i fremtiden.

Vores konklusion er, at det landskabelige her har et særligt iboende potentiale, da det nemmere kan identificeres lokalt. Det er ikke nødvendigvis en stor plan. Det kan være en regional strategi for interventioner med en positiv lokal indvirkning.

Landskabspotentialer er at læse de landskabelige potentialer i den større skala og omsætte dette til en fælles projekt for det regionale: For integrationen af det lokale og for tydeliggørelse af det stedspecifikke overfor det globale.

Ovenstående er formuleret på baggrund af et tidligere idémateriale og oplæg udformet i samarbejde med landskabsarkitekt Juan Palma-Alvarez.

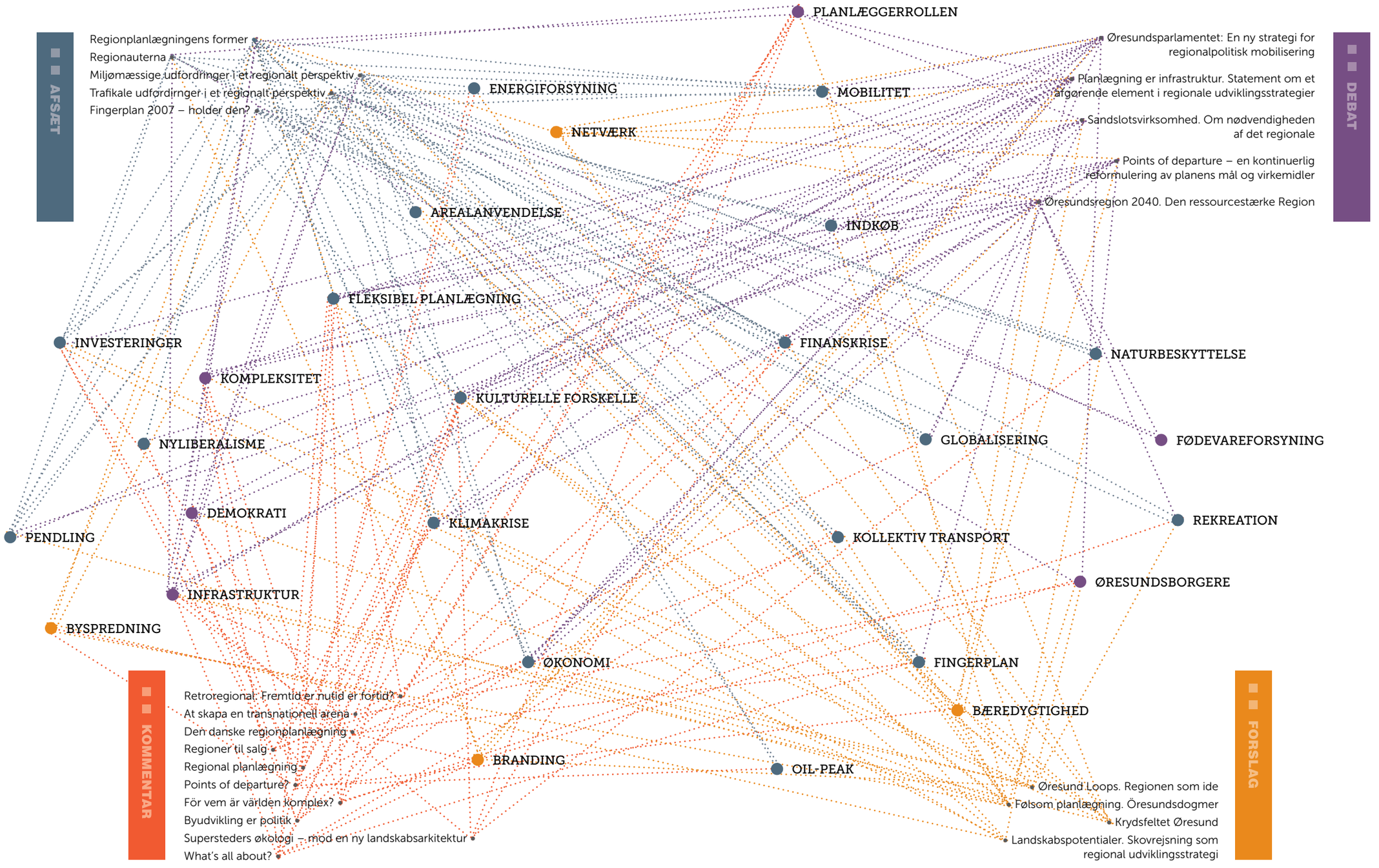
LITTERATUR

Hoessler, Michel 2009: Open Source Systems. I Diedrich, Lisa (red.): *Territories. From landscape to City.* Basel, Birkhäuser Verlag.

Sierverts, Thomas 2007: *IKEA og Forstaden – Hvordan kan IKEA bidrage til en videreudvikling og kultivering af den spredte by. Fra en umulig orden til en mulig orden i designet af et bylandskab.* Arbejdspapir. Oversat maj 2007 af Morten Daugaard.

Xaveer De Geyter Architects 2002: *After-sprawl. Research for the contemporary city.* NAi Publishers. Rotterdam.

KOMMENTAR


AFSÆT
Regionplanlægningens former
Regionauterna
Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
Fingerplan 2007 – holder den?
DEBAT
Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier
Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale
Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler
Øresundsregion 2040. Den ressourcestærke Region
PLANLÆGGERROLLEN
ENERGIFORSYNING
MOBILITET
NETVÆRK
AREALANVENDELSE
INDKØB
FLEKSIBEL PLANLÆGNING
INVESTERINGER
FINANSKRISE
NATURBESKYTTELSE
KOMPLEKSITET
KULTURELLE FORSKELLE
NYLIBERALISME
GLOBALISERING
FØDEVAREFORSYNING
DEMOKRATI
KLIMAKRISE
REKREATION
PENDLING
KOLLEKTIV TRANSPORT
ØRESUNDSBORGERE
INFRASTRUKTUR
BYSPREDNING
ØKONOMI
FINGERPLAN
KOMMENTAR
Retroregional: Fremtid er nutid er fortid?
At skapa en transnationell arena
Den danske regionplanlægning
Regioner til salg
Regional planlægning
Points of departure?
För vem är världen komplex?
Byudvikling er politik
Supersteders økologi – mod en ny landskabsarkitektur
What's all about?
BRANDING
OIL-PEAK
BÆREDYGTIGHED
FORSLAG
Øresund Loops. Regionen som ide
Følsom planlægning. Øresundsdogmer
Krydsfeltet Øresund
Landskabspotentialer. Skovrejsning som regional udviklingsstrategi

KOMMENTAR

Retroregional: Fremtid er nutid er fortid?

Følgende 40 år gamle kommentarer er givet til "The Year 2000 Plans" for Washington Metropolitan Area. Vil vi i fremtiden se nutiden som fortid?

"... Kan udvikling struktureres? Planlæggernes grundlæggende holdning var, at det kunne det absolut, og på en række forskellige måder. Spørgsmålet var ikke om, men på hvilken: udfordringen var at foretage valget [...] De betragtede et 'begrænset vækst' mønster. Dette blev afvist med det samme. Folk ville ikke acceptere det, sagde de [...] Planlæggerne vurderede andre alternativer, som de anslog for mere realistiske. Den ene var 'Planlagt sprawl'. Dette var, hvad der ville ske, hvis de nuværende tendenser fortsatte, men med lidt flere anvisninger. Planlæggerne havde tydeligvis ikke meget tilovers for dette, men fremskrivningen var ikke gjort helt forfærdelig.

Planlæggerne overvejede derefter, hvad der kunne gøres med nye byer. En mulighed var et 'Spredte byer' mønster. I dette ville nye byer blive anlagt 15 kilometer eller mere fra nuværende bebyggede områder. [...] Som et mikrokosmos, ville hver ny by tilbyde de fleste af de fordele, som de store byer havde, mens der ville være mindre behov for folk at rejse, mindre afhængighed af biler. En anden måde at arrangere de nye byer kunne være i en stor 'Ring af byer' [...]

[...] Planlæggerne kom til et endeligt alternativ. Det var den 'Radikale korridor plan'. Ny udvikling vil blive koncentreret i seks korridorer, der løber ud fra byen. Mellem korridorerne ville være store kiler af åbent landskab. [...] Det vigtigste var at få skabt konsensus om den overordnede idé [...] Landbrugere, der skulle holde jordarealerne 'landlige', indtil planlæggerne havde regnet ud, hvad man skulle gøre med jorden, har optrådt som landmænd i andre bynære områder, og har solgt ud til bygherrer og spekulanter. [...] Udviklere har ikke skænket kilegrænserne den mindste opmærksomhed. [...] Et fingerpeg om anvendeligheden af en åben rum plan er uregelmæssigheder. Hvis den er geometrisk og harmonisk er den sandsynligvis ikke en god plan, da naturen ikke er geometrisk og afbalanceret. [...] Planen var dømt til at mislykkes. Planlæggerne er nu tilbage ved tegnebrættet.

Planen mislykkedes på grund af fejlagtige antagelser om processen, og tilsvarende bestræbelser, der gøres andre steder, vil sandsynligvis mislykkes af de samme grunde. Den grundlæggende antagelse ved en sammenligning af forskellige planer for en region er, at det er planlægningsprocessen, der vil realisere dem. Dette er en meget tilfredsstillende forudsætning for dem, der forestår planlægningen, men der er en tendens til at give folk en følelse af kontrol, de i virkeligheden ikke har eller nogensinde vil få. Den marginale indflydelse planlægning kan have på udviklingen kan være meget vigtig. Men den er begrænset. De fleste af de involverede faktorer er, hvad planlæggerne kalder eksogene - det vil sige, der er fandens lidt planlæggerne kan gøre ved det. [...] Det eneste, der kan opnås med værktøjerne ved hånden er 'Planlagt sprawl'.

[...] Der er ingen mening i at diskutere valg, hvis valgene ikke lader sig foretage. [...] Alle disse planer forudsætter, at der vil blive udarbejdet en konsensus omkring de politiske nødvendige foranstaltninger, og at der vil blive udviklet et koncept for, hvordan denne konsensus skal opnås. Planlæggere, der gerne har en stærk forkærlighed for grafik, elsker at udarbejde flowdiagrammer for dette [...] Det hele virker meget sekventielt: definitionen af problemet, områder, planlæggernes tentative formulering af mål, præsentationen af disse mål til ledere i workshops og seminarer. Og feedback - åh, feedback! [...] Hvad alt dette beløber sig til, er en masse aktivitet med offentligheden, og den konsensus, det producerer, er en illusion. [...]

Men planerne konfronterer ikke folk med de øjeblikkelige eller vanskelige valg. De gør krumspring over den rodede nutid og nærmeste fremtid. De tager det store perspektiv. De gør, at alle føler sig heroiske. Hvilket bringer os til en anden ulempe ved år 2000. Det er for langt væk. [...] Efter fem eller ti år bliver fremskrivningerne mere og mere risikable. [...] Tanken, om at afsøge alle de realistiske muligheder ved hjælp af hypoteser og derefter sammenligne dem, er udmærket. Men i de fleste tilfælde er det hypotetisk ensidigt formuleret til kun at blive ledt i én retning [...] Det er ikke fremtiden, der bliver målt. Det er til nutiden. År 2000 planerne er et spejlbillede [...] "

Overstående er forfattet af arkitekt William H. White, taget fra kapitlet 'The Year 2000 Plans', i bogen 'The Last Landscape', udgivet 1970.

af: **Mads Farsø**

KOMMENTAR

At skapa en transnationell arena

En transnationell region som Öresundsområdet visar både på nationalstatens styrka och svaghet. Brobygget illustrerade det beslutsmässiga vakuum som ofta uppstår när två nationer ska samarbeta, men även svårigheterna att skapa ett tredje, transnationellt rum, som varken är danskt eller svenskt. Under regionbyggets entusiastiska inledande år skapades under en tid möjligheter för nya aktörer och konstellationer vid sidan av de traditionella politiska och administrativa institutionerna, men när bron stod klar tog nationalstaterna igen ett fast grepp om regionen. Det finns inga karriärvägar öppna som Öresundspolitiker utanför de nationella politiska strukturerna.

Det existerar, som Christian Borch visar, en handfallenhet eller fantasilöshet när det gäller att tänka på former som överskrider nationalstaten som modell – en modell som har en starkt konserverande effekt. Då kan det vara bra att minnas att nationalstaten med alla dess infrastrukturer är en ganska sen uppfinning – inte en naturligt framvuxen institution. Vi kan lära oss en del av att följa hur den blev en succé och en självklarhet.

I en framtida värld måste vi pröva andra parallella samarbets- och beslutsformer. Idén om Öresundsparlamentet är ett sådant försök. Skeptiker kan alltid säga att sådana planer är orealistiska eller utopiska, men debatten är nödvändig liksom ambitionen att experimentera med nya former för inflytande och engagemang. Annars fastnar vi i en värld av besvärjande region-branding och till intet förpliktigande tal om 'Öresundsborgare'. Därför tilltalas jag av att förlägga utgångspunkten i 'matters of concern' snarare än i identitetsretorik, liksom i ambitionen att skapa en mer polycentrisk region.

Men, hur får man ett etablerat system att våga ta risken, att pröva något nytt? Finns det möjligheter att börja med experimentet Öresundsparlamentet i en mindre skala? Vad törs man pröva? Här gäller det troligen att skynda långsamt och den gradvisa och försiktiga uppbyggnad av en ny politisk plattform, som förslaget innebär, är därför en klok strategi.

Ett problem är förstås regionens gränser. Öresundsregionen har i nuvarande läge egentligen bara en knivskarp gräns – den som går genom Sundet. En ambition har varit att inte avgränsa regionen utåt, utan att låta regionauternas aktiviteter bestämma vad de hör till. Det finns en fördel i denna oklarhet om var regionen slutar eller börjar, men tänker man i termer av ett Öresundsparlament är detta naturligtvis ett problem. Men, man ska kanske tänka om även här. Kan man utmana en koloss som nationalstaten kan man väl också ifrågasätta rummets och karttänkandets konventioner? Kan vi tänka Öresundsregionen i andra former än som ett avgränsat rum och vad får det för konsekvenser för regionalpolitiken?

Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering. Se s. 138

af: **Ovar Lôfgren**

KOMMENTAR

Den danske regionplan-lægning

af: **Ellen Højgaard Jensen**

Regionplanlægningens nye rolle

I 2007 gennemførte Danmark en kommunalreform. Hovedsigtet var at etablere større og stærkere kommunale enheder og større og svagere regioner. I dag har vi 98 kommuner og fem regioner. Regionernes primære opgave er sundhedsvæsenet, men de beskæftiger sig også med trafik og erhvervsudvikling og udarbejder regionale udviklingsplaner. Disse planer skal være strategiske og må ikke indeholde bindende kortbilag. I Danmark er planlægningen på det regionale niveau altså blevet svækket. Kun i Fingerplanområdet er der en bindende overordnet plan, se Peter Hartofts artikel. Man kan sige, at det er paradoksalt, at denne udvikling finder sted, samtidig med at den regionale by bliver en realitet. På Sjælland kan man nu tale om et enkelt stort sammenhængende bysamfund. De unge børnefamilier flytter langt væk fra København, men de tager bykulturen med sig.

Sjælland er delt i to

Selvom alle analyser viser, at Sjælland fungerer som et samlet arbejdsmarked, hvor indbyggerne pendler stadig længere, så har man valgt at opdele Sjælland i to regioner, nemlig Region Hovedstaden og Region Sjælland. Ud fra en planlægningsmæssig vinkel giver det ikke meget mening. Måske var de jyske politikere bange for en stærk enhed med alt for mange indbyggere. I Danmark foregår der - ligesom i Sverige - hele tiden en kamp om ressourcer mellem center og periferi. Den kamp er forståelig, men resultaterne bliver ikke altid de bedste.

Der savnes en samlet plan for trafikken på Sjælland

Fingerplan 2007 er som sagt et konkret udtryk for overordnet planlægning. Det er det eneste landsplandirektiv for et samlet byområde, og intentionerne om at samle byvæksten og koncentrere ressourcerne om byomdannelse er gode. Men hvis man ønsker at orientere sig mod Øresund, så skal man koncentrere endnu mere byomdannelse i håndfladen og begrænse mulighederne for udlæg langt ude i fingerspidserne. Man skal også arbejde for, at planen kommer til at dække hele Sjælland. Det ville give god mening. Men det kræver, at infrastrukturen medtænkes langt mere konsekvent i planlægningen.

Der savnes en samlet plan for trafikken i Øresundsregionen

Hele Sjælland og Skåne er blevet ét stort byområde, hvor indbyggerne i højere og højere grad bevæger sig på kryds og tværs, og hvor bilejerskabet er stigende. Af naturlige årsager stopper Fingerplan 2007 ved Øresund. Det er ikke hensigtsmæssigt. En samlet bosætnings- og trafikplan for hele regionen er en nødvendig forudsætning for at kunne skabe et bæredygtigt bysamfund og leve op til vores CO2-mål. Det kræver imidlertid et tættere samarbejde mellem trafikinvesteringer og fysisk planlægning. Der er brug for en samlet planlægning, der prioriterer kollektiv trafik højt. Den nuværende planhorisont på ti år for trafikinvesteringerne harmonerer dårligt med en langsigtet plan for hele regionens udvikling. Jeg ved ikke, hvordan det ser ud i Sverige, men i al den tid, jeg har beskæftiget mig med byplanlægning, har det været et problem, at Transportministeriet og Miljøministeriet laver separate planer efter forskellige rationaler og med forskellige tidsplaner. Mads Farsø og Steven Tomlinson har bestemt en pointe i at fastholde, at regional planlægning i bund og grund handler om infrastruktur.

Nye planformer ser dagens lys

Regionerne har som sagt kun eksisteret siden 2007, og de har kun offentliggjort en enkelt regional udviklingsplan. Det er måske for tidligt at dømme. Men de fleste er enige om, at der var for megen skåltale og varm luft i den første generation. Det skyldtes, at alle parter skulle være enige. Denne gang kommer der måske mere kant og retning?

Det er spændende, at Region Sjælland og de 17 kommuner netop er gået sammen med Transport- og Miljøministeriet og trafikselskabet Movia om en vision for en fremtidig trafikstruktur i sjællandsprojektet, hvor der skal udvikles i og med fokus på stationsbyerne. Der er tale om en helt ny form for planlægning, fordi den er frivillig. Den fordrer samarbejde på tværs af kommunegrænser. Hvis det lykkes, er det en rigtig god løsning – frem for det tidligere system, hvor de forskellige planniveauer (kommune, region og stat) brugte alt for mange ressourcer på konflikter og forskellige mål, f.eks. i forhold til beskyttelse og benyttelse. I Sjællandsprojektet er udgangspunktet, at man samarbejder om det, som man kan blive enige om. Det gør, at planerne har en større chance for at blive ført ud i livet. Men faren er selvfølgelig, at væsentlige konfliktende problemstillinger får lov til at forblive uløste. Det er spændende at se, om Sjællandsprojektet er en enlig svale eller første skridt på vejen mod en ny planlægningsform.

■ Fingerplan 2007 – holder den? Se s. 108 // ■ Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier. Se s. 158

KOMMENTAR

Regioner til salg

Det regionale er i fokus, da konkurrencen om global investeringskapital i vidensproduktion og arbejdskraft i stigende grad sker uden større hensynstagen til nationale grænser, systemer eller interesser. Dette globale 'ejendomsmarked' defineres af ønsker om en forbedret konkurrenceevne og optimale lokaliteter. Det regionale er blevet det lokale i et globalt investerings- og lokaliseringsperspektiv. Regionalplanlæggerens opgave er på en gang at sælge regionen lokalt og globalt.

Det lokale incitament
Det regionale projekt bliver i byplanlægningen en afvejning af placeringen af 'lokale' investeringer holdt op mod deres effekt på regionen som helhed. Det regionale kan ses som et uforpligtende fællesskab, som alle sikkert gerne vil profitere på, men som ingen vil betale til.

Det er svært at pege på elementer, som entydigt stimulerer lokal interesse for det regionale. Først må de deltagende parter erkende den begrænsede mængde investeringer og menneskelig kapital til rådighed. Dernæst må de anerkende usikkerhedsmomentet ved et salg af det lokale i en global kontekst: Investeringerne kan gå det lokale område forbi på trods af deltagelse af dets repræsentanter, dets interessegrupper, dets lokale kapital.

Lokal velfærd versus global konkurrenceevne
Velfærd og globalisering er her to centrale tilbagevendende temaer i forhold til det politiske niveau. På det lokale niveau kan et fællesskab som 'Øresundsregionen' appellere til de enkelte borgere og deres politiske repræsentanter angående velfærd ved at skabe fordele i hverdagen gennem en forøgelse af steders lokale tilgængelighed eller udbud.

I det globale perspektiv er det både de lokale og de nationale interesser, der er på spil. En region som Øresund kan her give mulighed for at eksponere træk, strukturer eller virksomhedskulturer, der går på tværs af nationale eller kommunale grænser. Regional planlægning bliver til optimeringen og koordineringen

af fordelingen af de lokale ressourcer i forhold til at vække interesse på det globale marked. At øge stedets, lokalitetens, regionens konkurrenceevne i et globalt perspektiv, samtidig med at der bliver mere velfærd lokalt.

Udbud og efterspørgsel
Det regionale projekt handler om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, internationale investeringer og udenlandske firmaer til det lokale. Regional planlægning er fælles 'attraktivitetsstrategier' for lokale eller kommunale aktører i forhold til et globalt marked med globale aktører og en globaliseret, mobil arbejdskraft.

Hvis det er i det lokales interesse, er det også nationalstatens interesse, da det er med til at skabe arbejdspladser eller skatteindtægter. I dette perspektiv bliver det relevant at definere og sælge projektet, det regionale, både lokalt, nationalt og globalt. Der skal ske en målrettet eksponering af det fælles regionale over for det lokale og tydeliggørelse af det unikke ved det regionale i forhold til resten af kloden. Kan regionen imødekomme en særlig efterspørgsel?

Indadtil bliver det regionale projekt solgt for at tydeliggøre de muligheder, der er indenfor regionen ved at støtte op om et fællesskab, en fælles historie. Udadtil bliver regionen solgt som en lokalitet, der har et helt særligt og attraktivt udbud set i en global kontekst fokuseret på konkurrenceevne.

Planlæggeren som regional ejendomsmægler
Konklusionen er, at vi som regionale byudviklere bør se os selv som en art regionale ejendomsmæglere, der dels varetager salget af den fælles regionale identitet over for det lokale, det kommunale og dels varetager salget af regionen på et globalt marked. En verden, hvor alle er på jagt efter at gøre en god handel. ■

Regional planlægning

Regional planlægning er at forholde sig strategisk til, hvordan forskellige områder – planlagte og uplanlagte - kan forbindes, differentieres, integreres og kommunikeres. Regional planlægning skiller sig ud fra den traditionelle byplanlægning ved at fokusere på det bymæssige i en større skala, i et bredere perspektiv, som et sted mellem lokale kulturer og globale markeder. ■

af: **Mads Farsø**

KOMMENTAR

Points of departure?

Konfronteret med klimakrise, ressourceudtømning, flygtningeproblemer og finanskrise foreslår Løkken og Haggärde en udvikling af planlægningen, så den arbejder med, frem for i mod, udviklingen: "... jobbe med kompleksiteten som finnes, i stedet for å forsøke å avgrense og begrense utfoldelse." De vil kortlægge mængden af information i al kompleksiteten, det andre har kaldt landskabets hukommelse. Jeg kan ikke være andet end enig.

Som der citeres fra Bateson, står vi ikke udenfor, men er en del af økologien. Derfor må vi respektere de økologiske sammenhænge og kadencer, hvoraf nogle fint matcher den tidsskala, vi normalt opererer med, medens andre er så langsomme, at de for de fleste praktiske formål kan tages for uforanderlige. Og i en demokratisk og dynamisk proces bør der tages hånd om sårbar biologisk såvel som kulturel diversitet. Det er proaktivt og fremmer robustheden over for forandring. Som det formuleres, bliver planprocessen "[...] en kompleks arena for informasjonsudveksling og redigering [...] hvor [...] sårbare systemer [...] beskyttes gjennom offensiv intervensjon og ikke primært gjennom avgrensning."

Igen er jeg helt enig, om end radikaliteten af den omlægning, som konstateringen nødvendigvis må medføre, ikke fremgår særligt tydeligt. Sagen er, at vi i langt højere grad end hidtil skal underordne os økologiens krav – et økologisk imperativ, samtidig med at vores forbrug af energi og materielle ressourcer skal nedsættes drastisk.

"En sterk tro på økonomisk vekst [...] har vært dominerende frem mot den globale finanskrisen". Igen enig. Profithunger og billig energi har været drivkraften bag den ikke bæredygtige sump, vi er havnet i. Men vejen op af den kan ikke kun være etablering af en kompleks arena for informationsudveksling og dynamisk planlægning. Væksten skal ikke kun reguleres eller standses. Den skal vendes til 'de-growth'.

Begrænsning af de fattiges ønsker om øget forbrug ses af nogle som en del af løsningen, men den vil ikke lykkes i længden, hvis ellers kineserne, inderne og brasilianerne får noget at skulle have sagt. Intensiveret søgning efter nye ressourcer løser ikke problemet. Som vi ser det med 'oil-peak', stiger efterspørgslen hurtigere end nye ressourcer opdages. Teknologiske effektiviseringer er velkomne men virkningsløse, for så vidt at de blot fører til øget forbrug. Når bilen kan køre længere på literen, kører vi bare længere.

Tilbage er der kun at indskrænke. Et ordnet tilbagetog er som bekendt bedre end et uordnet. Det kræver respekt for demokratiet, økologien og en langsigtet planlægning.

Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler. Se s. 196

af: **Peder Agger**

af: **Ovar Löfgren**

För vem är världen komplex?

Hur tacklar man komplexitet i stadsplanering? – Det är en av utgångspunkterna i artikeln.

Begreppet komplexitet är i sig mångtydigt; det kan användas både som en förlamande och förlösande diagnos av ett fenomen. "Detta är en mycket komplex fråga", säger forskaren och lägger pannan i bekymrade veck. Stannar man vid detta konstaterande har man snarare blockerat än underlättat vidare förståelse.

I 'Points of Departure' är ambitionen att komma vidare, vilket också demonstrerades i projektförslaget 'Mosaic'. Till en början känner jag dock en viss övermättnad vid mötet med textens alla positiva ord – flexibilitet, dynamik, öppenhet, proaktiv. De kan nästan få en besvärjande karaktär. Men, det är viktigt att inte fastna i en alltför vanlig skepsis inför nya förslag. Reaktionen blir lätt att säga att ambitionen är för stor och planerna för radikala och så hänvisa till alla de stadsplaneprojekt där visionerna inte överlevt steget ut i vardagen. Öresundsregionen rymmer många sådana misslyckade projekt.

Men, åter till det komplexa. Det centrala med detta magiska ord är att det alltid kräver en följdfråga: komplext för vem, när, var och hur? En och samma situation kan innebära helt olika komplexitet för olika aktörer, återfinnas på skiftande nivåer. Det som den betraktande forskaren eller planläggaren upplever som komplext kan för vardagens brukare vara mycket enkelt att leva med - just därför att man utvecklat strategier, rutiner och knep för att hantera situationen. Vi behöver lära mer om sådana gräsrotstekniker för att hantera det komplexa: neutralisera det, överbrygga det, eller ignorera det och skapa en levbar vardag.

Det retoriska tonläget i artikeln är högt. Jag hade önskat en starkare fokusering på möjliggörandet: Hur startar man en annorlunda planeringsprocess? Hur bryter man sig in i en komplex struktur och hittar ett hörn där man kan börja? Det finns en viktig pedagogik i att demonstrera det möjligas konst på ett tidigt stadium. Annars riskerar man att många aktörer bara slår dövörat till och så står man där med sina flotta visioner. Här antyder texten flera ingångar, som jag gärna skulle vilja se mer av. Det gäller t ex diskussionen om 'premature gratification'.

Metaforer som 'trädgården' är också värda att pröva vidare på andra arenor än odlingsytor, liksom diskussionen om mellanrum, dessa liminala utkanter och övergångszoner, som gärna blir stadens ingenmansland eller allemansland. Det är sådana zoner som ofta försvinner snabbt i stadsutvecklingen. Ett bra exempel är de gamla hamnområdena vid Sydhavnen i Köpenhamn. Här vimlade det av mellanrum, fyllda av tvetydighet och oklarhet. Det var ytor, skenbart tömda på innehåll och förbuskade i både fysisk och mental mening. Tålmodigt väntade de på planläggarens dom eller investerarnas intresse.

Men, ett mellanrum kan även vara en förbindelseled, en mötesplats mellan olika rum - ett svart hål dit kulturell energi sugs; just därför att det handlar om ett ambivalent territorium, en övergång där olika aktiviteter och brukare konfronteras. Här i storstadens utkant hämtar dessa zoner sin laddning från oklarheten: varken stad eller land, varken arbete, boende eller rekreation. Idag finns knappt ett spår av dessa mellanrum i alla de nya bostads- och kontorsmiljöer som tagit över Sydhavnen.

Hur kan vi skapa möjligheter för att skydda sådana mellanrum? Flera av deltagarna i Öresundsvisioner pläderar för vikten av att skapa öppna experimentzoner, där mellanrummets potential bevaras och det blir möjligt ta risker, begå regelbrott, testa alternativ. En region som Öresundsregionen skulle kunna unna sig detta. Varför inte börja i det lilla som en 'points of departure' och skapa två experimentplatser på ömse sidor nationalgränsen. Så kunde man testa ett jämförande experiment, som utmanar två nationella traditioner och vanetänkanden i samhällsplaneringen. Eller är det för provocerande?

Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler. Se s. 196

KOMMENTAR

Byudvikling er politik

Behovet for politiske brudlinjer

Byerne, livet i byerne og udviklingen af byerne er i høj grad et politisk felt. Det handler jo om, hvordan vi vil leve, og om hvilket samfund vi vil have. De fleste bidrag i denne bog tager regionen for givet i en eller anden form, ligesom fagene og faglighedernes evne til at skabe løsninger. Jeg er skeptisk.

Jeg vil pege på to spørgsmål: Har regionerne et politisk liv? Og: Bliver fagfolkenes diskussioner ikke først for alvor interessante, når de bryder med den herskende politiske ramme?

Hvorfor insistere på regionen og regionplanlægning? Regionerne eksisterer jo kun som skaller uden en politisk struktur – uden legitimitet – der kan bære dem. Og de har ingen offentlighed. Et Danmark af regioner giver ingen mening. I en skalabetragtning er Danmark et lille land. Var vi blevet overtaget af et større, var Danmark måske blevet en fin og meningsfuld region. Noget i retning af Catalonien.

Der er brug for en debat og en indsats på landsplan og byplan. Det er på de to niveauer, at de formelle politiske strukturer er etableret, og at der til en vis grad også er en offentlighed. Der er ingen spørgsmål om byudvikling, som ikke kan håndteres af stat eller kommune, inkl. de særlige forhold omkring Øresund, Københavns Vestegn, udkantsområder m.v. Vi kan nemt bygge en bro mellem København og Malmø, uden at det er nødvendigt at legitimerer den med en Øresundsregion, som, når det kommer til stykket, mest af alt er en 'brandingregion' eller en 'region skabt til konkurrence med andre regioner'. Begge formål har negative effekter. Blandt andet fordi de sætter en diskurs, som netop gør byens mangfoldighed af potentialer usynlige eller mindreværdige i forhold til den 'fine regionale skala'.

Under globaliseringens vilkår er de geografiske afgræsninger opløste. Storkøbenhavn, der mest af alt består af mange forskellige overliggende systemer, som har en mere eller mindre global

udstrækning, er mest af alt et knudepunkt for disse og stedet, hvor storkøbenhavnerne lever.

Mit andet spørgsmål tager afsæt i, at vi agerer under kriser: Finansverdenens kriseskabende økonomiske strukturer er uantastede – kriserne vil blusse op igen og igen. Der er også en strukturel krise, som rejser spørgsmålet om, hvad grundlaget for vores byer egentlig er, når både produktion, forskning og design er flyttet til Kina og Indien. Samtidig har globaliseringen skabt en situation, hvor byerne bliver brugt – koblet til og fra af store beslutningstagere på markedet – i stedet for at være brugere af sig selv og af de globale potentialer. Disse og andre fænomener har, sammen med klimakrisen, en permanent karakter, der vil gøre løbende samfundsmæssige tilpasninger nødvendige. Kun dybt og bredt forankrede socialt baserede løsninger i et udvidet demokrati kan skabe den nødvendige 'flexibility of people' som 'Point of departure' tage afsæt i.

Dette er store udfordringer og en alvorlig situation, som kun har politiske løsninger. Og frem for blot at reagerer på dem bør vi integrere dem i løsninger med nye udviklingsperspektiver for samfundet. Derfor er der behov for et mere markant brud med de værdier og de metoder, der stammer fra den neoliberale værktøjskasse, som jo langt hen ad vejen selv har skabt og uddybet kriserne. Frem for blot at se problemer bør vi se på de muligheder, som byerne har, både i sig selv og i den globale sammenhæng. Det er min påstand, at borgerne og vores byer har store uudnyttede potentialer i forhold til viden, socialisering, erhvervsinnovation, fysiske miljøer m.v.

Har vi ikke – som fagfolk og forskere – et ansvar for at åbne disse perspektiver? Er det ikke også vores ansvar, sammen med andre, at bringe utopier ind i offentligheden? Ikke ved at producere de 'jublende visioner' til systemerne, som Peder Agger nævner, men som ydmyge deltagere i den samfundsmæssige debat og praksis. Kvalificerede utopier – skabt sammen med byens aktører – kan være en vej til at politisere byen, bylivet og det faglige.

■ Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv. Se s. 66. // ■ Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler. Se s. 196

KOMMENTAR

Superstеders økologi – mod en ny landskabsarkitektur

af: **Mads Farsø**

"Learning from the existing landscape is a way of being revolutionary as an architect" (Venturi, Scott Brown, and Izenour 1977:3).

Denne kommentar skitserer en ny tænkning om byen, som var den en form for (landskabs)økologi. Det er at tænke byen som landskabsarkitektur i stor skala.

Det er en opfordring til et metodisk afsæt i forhold til den regionale by, der ikke tager afsæt i filosofiske, teoretiske og endeløse postmoderne diskussioner om planen versus det selvgroede, de lokale kulturer versus det globale marked, åben versus afsluttet, by versus land, tæt versus spredt. I stedet håber jeg at kunne inspirere til en regional tilgang, der tager udgangspunkt i et økologisk perspektiv. Det er byen forstået som en superstеders økologi.

Den økologiske vin

Den engelske arkitekturhistoriker Reyner Banham (1922-1988) skrev i sit møde med og i sin analyse af Los Angeles i 1970'erne, at "det kun er en dårlig historiker, der ikke kan finde på nye flasker til en ny vin" (Banham 1971:21). Han så og beskrev LA, som var den en ny økologi. Ligeledes har arkitekten og byteoretikeren Kevin Lynch i sin bog fra 1981, A Theory of Good Urban Form, beskrevet byen efter modernismen som værende en økologisk urbanisme, en større organisme (1981).

Dette spor følges i år op af den nye dekan på Harvard GDS, Moshen Mostafavi, der i bogen Ecological Urbanism beskriver fremkomsten af et etisk eller økologisk perspektiv på byen, som synes relevant i lyset af de finansielle kriser (Mostafavi 2010). Den nuværende krises udspring af komplekse finansielle strukturer giver et incitament til at studere og italesætte verden som et mere komplekst økologisk system. Der er behov for et mere systematisk perspektiv på udviklingen af verden, det bymæssige, til 'det bedre', det bæredygtige.

Fra fugleperspektiv til systemperspektiv

I stedet for at tale om og studere byen som en fragmenteret mosaik, set i arkitektplanlæggerens distancerende fugleperspektiv, foreslår jeg, at vi studerer byens relationer som landskabsøkologer, som var den et landskab af habitater, oplande og spredningskorridorer. I stedet for at tage afsæt og udgangspunkt i de små kvarterer og filosofiske kulturer foreslår jeg, at vi fokuserer mere på, hvordan områder og de forskellige levesteder faktisk er forbundet og anvendes, og ikke mindst hvor(dan) mennesker kan mødes, forbindes og integreres. Min pointe er, at vi bør studere byen som et dynamisk system - frem for at studere de enkelte områder, som skulle de være arkitektoniske monumenter over det gode liv. At vi sætter relationerne før det arkitektoniske.

Vi bør arbejde med den regionale arkitektur og planlægning, som var den en ny form for landskabsarkitektur i stor skala. Et perspektiv, der fremhæver det eksisterende, det bymæssige, det grønne ved dels at lægge noget nyt, fremmed til, the superimposed, og ved dels at gro stedet ud fra stedets historie, det suburbane. Dette kalder jeg for en superstеders økologi. Da byen afspejler relationerne mellem det overlejrede, det udefrakommende og det selvgroede, de underliggende historier.

Et supersteds-perspektiv

Både fra en 'superurban' position og et mere stedsorienteret perspektiv i nutidens byteori anvendes landskabelige, økologiske metaforer i tilgangen til det bymæssige. Den superurbane tilstand er gerne refereret til den hollandske arkitekt Rem Koolhaas's arbejder over nutidens bymæssighed. Her læses det bymæssige netop som et landskab, at være kontrasten mellem de overdrevne forskelle og det overlejrede, diversiteten, i programmet, aktiviteterne (Koolhaas & Mau 1993; Koolhaas 2001).

Når den franske landskabsteoretiker og -arkitekt Sebastians Marot taler om nødvendigheden af at læse stedet in-depth, refererer han til Roberts Smithsons land art og hans fokus på stedets "abstrakte geologi" (Marot 2003). Andre franske landskabsarkitekter arbejder med byens "multiple horisonter" som et alternativ til den globale ensartning, den arkitektoniske streamlining af stederne, af det lokale (Corajoud 2010). Franske Alexandre Chemetoff taler blandt andet for at økonomisere med stederne, om 'midlernes økologi', at skabe mere ved mindre indgreb (Chemetoff & Marot 2009).

Byen som landskabsøkologi

Essensen er, at et økologi- og/eller landskabsperspektiv anvendes til at beskrive og kvalificere forståelsen af det nu svært overskueligt bymæssige. Den regionale by skal hverken forstås i et fugle- eller frøperspektiv, men i stedet ud fra, hvad der betyder noget for relationerne, og hvad der er mellem det globale og det lokale. De amerikanske landskabsarkitekter ▶

James Corner og Charles Waldheim har under overskriften 'landscape urbanism' promoveret en sådan ny diskurs (Corner 1999;Waldheim 2006). I landskabsurbanismen forsøges landskabet anvendt som optik og tilgang til det bymæssige. Det er en alternativ udlægning af det øko-regionale perspektiv, som landskabsarkitekten Ian McHarg har formuleret (1963).

Konklusionen er, at ved et mere økologisk perspektiv på det regionale skifter vores analyser fokus fra at arbejde mod at skabe balance, orden og hierarki til at facilitere forbindelse, dynamik og nye forståelser (Berrizbeitia 2007:178). Vi forstår her byregionen, som var den landskabsøkologi (Forman 2008;Forman and Godron 1986;Zonneveld 1995). Hvor vi ser det bymæssige, byen, mellem globale systemer og den lokale historie - mellem supernatur og subkultur - som en ny form for regional landskabsarkitektur. En ny superstеders økologi, hvor vi tager udgangspunkt i ophold og bevægelse frem for akser og idealer, i tid og frekvens frem for afstand og plan, i overgang og korridor frem for areal og grænse, i diversitet og netværk frem for kultur og fragment, og i relation og forbindelse frem for monument og arkitektur.

Literature Cited

Banham R. 1971. Los Angeles. The Architecture of Four Ecologies. Penguin Books, London.

Berrizbeitia A. 2007. Re-placing process. In Large Parks, eds J Czerniak and G Hargreaves, Princeton Architectural Press, New York.

Chemetoff A, and Marot S. 2009. Ile de Nantes Visits - 15th september 2007. In Visits. Town and territory - Architecture in Dialogue., eds A Chemetoff and P Henry, Birkhäuser, Bern.

Corajoud M. 2010. Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent.: ACTES SUD / ENSP.

Corner J. 1999. Recovering Landscape, Penn Press, New York.

Forman RTT. 2008. Urban Regions. Ecology and Planning Beyond the City, Cambridge University Press, Cambridge.

Forman R, and Godron M. 1986. Landscape Ecology, John Wiley & Sons, New York.

Koolhaas R, and Mau B. 1993. S, M, L, XL, Mincenelli, New York.

Koolhaas R. 2001. Introduction. In Great Leap Forward. Harvard Design School Project on the City., eds CJ Chung, J Inaba, R Koolhaas and ST Leong, Tachsen, Cambridge.

Lynch K. 1981. A Theory of Good City Form, MIT Press, Cambridge.

McHarg I. 1963. Design with Nature, MIT.

Mostafavi M. 2010. Why Ecological Urbanism? Why Now? In Ecological Urbanism, eds M Mostafavi and G Doherty, Lars Müllers Publishers, Baden.

Venturi R, Scott Brown D, and Izenour S. 1977. Learning from Las Vegas. Revised Edition, The MIT Press, Cambridge.

Waldheim C. 2006. The Landscape Urbanism Reader. ed C Waldheim Penn Press.

Zonneveld IS. 1995. Land ecology: An introduction to landscape ecology as a base for land evaluation, land management and conservation, SPB Academic Publishing, Amsterdam.

Det store rum:
KOMMENTAR

Superstеders
økologi
– mod en ny
landskabs-
arkitektur

af: **Mads Farsø**

KOMMENTAR

What's all about?

Måske skulle jeg holde min mund. Jeg er byplanlægger, tilmed på det overordnede regionale niveau. Nærmere bestemt hovedstadsområdets planlægning. I statslig regi. Jeg er altså en af dem, som ifølge en af Öresundsvisionskonkurrencens bidragsydere, Mads Farsø, "bevæger sig som skygger langs væggene. De har ingen indflydelse, de har ikke noget at skulle have sagt. De er ikke længere en del af udviklingen, den rumlige, den fysiske, byen."

I artiklen "Fingerplan 2007 – holder den?" har jeg prøvet at redegøre for, hvad det er, jeg arbejder med. Hvad det er for et ansvar, Miljøministeren har, og hvad staten aktuelt tilstræber. Hvor jeg ser de konkrete udfordringer. I et lille efterskrift har jeg på det helt overordnede plan – uden at gå nærmere ind på de konkrete projekter - med tal prøvet at belyse, hvordan arbejdet sætter sig spor i storbyområdet.

Der er brug for debat og visioner. Masser af debat og visioner, som engagerer myndigheder, politikere, fagfolk, investorer, erhvervsliv, interesseorganisationer, borgere osv. Om Københavns, hovedstadsområdets og det samlede Øresundsområdes udvikling og planlægning. Om en mulig planlægning, som går på tværs af kommune- og landegrænser.

Mine forventninger til konkurrencen 'Öresundsvisioner 2040' var derfor store. Jeg har læst nogle af bidragene fra konkurrencedeltagerne i denne bog. Bl.a. artiklen "Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler", som er begået af forfatterne til det vindende projekt Mosaic.

Jeg må konstatere, at mit intellekt næppe rækker. End ikke de mange litteraturhenvisninger og fodnoter hjælper mig ret meget. Jeg kan dog forstå, at det er helt hen i vejret, hvad vi gør i dag: "Planprosessen er ofte begrensende, og selv nylig vedtatte planer kan virke utdatert og lite relevant for den faktiske situasjonen. Med bakgrunn i slike erkjennelser virker det som en nødvendighet og et åpenbart behov å åpne for eksperimentering med nye planleggingsmetoder som er mer flytende og mer åpne og adaptive for forandring."

Hvordan vi planlægger i dag, fremgår imidlertid ikke, heller ikke hvori det lidet relevante består. Det havde ellers nok lettet min forståelse, hvis forfatterne havde redegjort for det. Det nærmeste artiklen kommer det, er en henvisning til bogen "Gode intentioner og uregerlige byer" af lektor Tom Nielsen fra Arkitektskolen i Århus, som jeg skal vende tilbage til.

Processerne skal være anderledes, hedder det i artiklen. Det samles op i en idealiseret programerklæring om "en mosaikk-inspireret planprocess". Men jeg bliver ikke klogere på, hvad det er, vi skal sætte i stedet, og hvem vi er?

Så vidt jeg læser, er der ikke et ord om, hvem der er aktører i processen, og hvilke roller og ansvar de forskellige aktører skal have. Staten, ministerierne, regionerne, kommunerne, investorerne, interesseorganisationerne, erhvervslivet, borgerne – hvem er i spil og hvordan? Hvem planlægger, og hvem punger ud? Heller ikke et ord om hvilke temaer og emner, som skal behandles i processen. Eller om hvad det er for en viden, der skal opsamles. Alt sammen ganske vigtigt, når vi forholder os til storbyområdets planlægning.

Programerklæringen i artiklens to sidste afsnit forekommer derfor abstrakt og floskelfyldt: "Det er her forsøkt å peke på en del slike alternative metoder og innfallsvinkler som alle utfordrer de strukturer som finnes. I en mosaikkinspirert planprosess vil verdien av de enkelte brikker som undersøkes i utgangspunktet være mer likeverdige enn i dag. Det vil letes etter kvalitative utgangspunkter for planen, og påkalles oppmerksomhet mot lokal og global sårbarhet. Den iboende informasjon vil påvirke betraktningen og håndteringen av landskapet, og gi grunnlag for en anti-generisk omdanning, dvs. som søker etter de fysiske kvaliteter og den metainformasjon som finnes i planens kontekst.

Det er vanskelig og ikke hensiktsmessig å finne én frigjørende modell for en åpen planleggingsprosess, men det må skapes politisk aksept for ulikheter i form og metode som responderer og kommuniserer med den kontekst og de problemstillinger det skal planlegges for. I de metoder som utvikles ▶

■ Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale. Se s. 180 // ■ Fingerplan 2007 – holder den? Se s. 108. // ■ Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler. Se s. 196

må planprosessen kunne drives med høye kvalitative ambisjoner og samtidig kunne jobbe med og utvikle kompleksiteten i samfunnet. Planprosessen må virke kontinuerlig reformulerende, være operativ og i siste instans ha åpenhet for de ukjente fremtider."

Det er ærgerligt, at der ikke er mere substans i de nye anvisninger. Den københavnske Fingerplan kunne godt trænge til konkrete mod- og medspil. Lektor Tom Nielsen fra Arkitektskolen i Århus, hvis analyser af forandringer i samfundet og præmisser for planlægningen, artiklen påkalder sig i første fodnote, har kaldt Fingerplanen for kustodeplanlægning for værftsarbejderen: "Med [...] dens ophøjelse til med stor tidsmæssig forsinkelse at fungere som fremtidig struktur for den sjællandske del af den nye byregion, der ligger omkring Østersøen, illustreres en pointe, som Baudrillard med flere allerede har beskrevet. Vi agerer som kustoder, der med blikket rettet fast mod allerede vundne slag hylder de gyldne – og nu kanoniserede – øjeblikke fra velfærdsstatens guldalder.

Og vi håber på, at den mad, vi spiser, stadig er dyrket på en mark mellem Ballerup og Glostrup, og at vores nabo uforandret tager cyklen til stationen og med madpakken i funktionærmappen drager mod centret for at arbejde på kontor eller måske endda værftet [...] Virkeligheden inden for den globaliserede økonomi er som regel en anden." ("Gode intentioner og uregerlige byer", Arkitektskolens Forlag, Århus 2008, side 158-159). Tom Nielsen mener, at Fingerplanen "er henvist til at være en art styringsredskab, der primært har æstetisk sigte."

I et interview i Weekendavisen den 27. januar 2010 kalder han Planloven meningsløs og forældet, fordi den forbyder byggeri i det åbne land. Han præsenterer en vision om, at vi skal bygge i skovene - "lave små skovbyer med 15 eller 35 huse". Ifølge artiklen "forestiller han sig at stoppe pumper og lade søer og åløb gå over deres bredder, og i dette smukke landskab med fugle og siv, kan mennesker bo". Og videre, "at folk pendler for at få det til at hænge sammen. Det kan og skal ikke undgås. Så hellere lave nogle attraktive boligområder og forbinde dem godt. Hvis man tilbyder hurtig, præcis og billig kollektiv trafik, vil folk også bruge dem."

I hovedstadsområdet bygges årligt 4.-5.000 boliger. Jeg ser for mig om 10 år et eller to tusinde nye skovbyer i det smukke landskab med fugle og siv, hver by med 15 til 35 boliger. Og jeg ser for mig generøse stats- og kommunekasser, der forsyner de små bysamfund med "hurtig, præcis og billig kollektiv transport". Afgang hvert kvarter i alle mulige retninger til de tusinder af nye bysamfund og måske en direkte rute til København og Lyngby Storcenter? Med dyb opmærksomhed på lokal og global sårbarhed!

Et overordnet strukturbillede eller en masterplan kunne måske være nyttig, før de mange små eksperimenter eller "mosaikk-inspirert planprocessser" slippes løs.

FORFATTER-PRÆSENTATION OG ILLUSTRATIONS-LISTE

FORFATTERPRÆSENTATIONER

Otto Anker Nielsen er professor i trafikplanlægning og trafikmodeller ved DTU Transport.

Orvar Löfgren är professor emeritus i etnologi vid Lunds universitet. Han har under många år arbetat med tvärvetenskapliga projekt kring Öresundsregionen.

Peder Agger er biolog og professor i miljøplanlægning ved Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Udvikling på RUC. Han er desuden formand for Det Etiske Råd.

Gisle Løkken er sivilarkitekt MNAL, partner og daglig leder i 70°N arkitektur. Han er for tiden visepresident i Norske Arkitekters Landsforbund.

Magdalena Haggärde er arkitekt MNAL og partner i 70°N arkitektur.

Christian Borch er lektor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School. Han er desuden tilknyttet Center for Ledelse i Byggeriet, CBS og er indehaver af rådgivningsfirmaet imitio.

Peter Hartoft-Nielsen er civilingeniør, lic.techn. og byplanlægger. Han arbejder til dagligt i By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet. Han har været hovedforfatter til planlovens hovedstadskapitel og Fingerplan 2007.

Jacob Kamp er landskabsarkitekt MDL og er partner i tegnestuen 1:1 Landskab. Firmaet varetager både traditionelle opgaver som private haver, byrums– og landskabsprojekter til større planlægningsopgaver og mere procesorienterede projekter.

Caroline Beck er uddannet cand.mag. og driver konsulentvirksomheden Nueva. Hun arbejder som kulturanalytiker og strategisk rådgiver på udviklings- og innovationsprojekter.

Mads Farsø er landskabsarkitekt, ph.d.-stipendiat ved Center for Strategisk Byforskning, Skov & Landskab på Københavns Universitet og indehaver af Konglomerat landskabsarkitekter.

Steven Tomlinson er Senior Urban Designer, uddannet civilingeniør med en MA i Urban Design og underviser på Westminsters Universitet. Han arbejder på realiseringen af The Olympic Legacy for Design for London.

Dominic Balmforth er arkitekt og byplanlægger. Han er indehaver af firmaet susturb, underviser deltid på Kunstakademiets Arkitektskole og er ekstern vejleder på DIS (Denmarks International Study Abroad Programme).

Ellen Højgaard Jensen er kulturgeograf og direktør i Dansk Byplanlaboratorium.

Peter Schultz Jørgensen er byplanlægger og er ansat i Kultur og Idræt i Roskilde Kommune. Han er tillige freelance skribent om byer.

Jens Kvorning er arkitekt MAA, professor samt leder af Center for Strategisk Byplanlægning på Kunstakademiets Arkitektskole.

Karen Skou er arkitekt MAA og projektleder i Realdania.

Søren Møller Christensen er etnolog og partner i analyse- og rådgivningsfirmaet Hausenberg.

ILLUSTRATIONSLISTE

Forfattere er ansvarlige for ophavsret.

Jens Kvorning: Regionplanlægningens former
Figur 7: Nota 4 Ruimtelijke Ordening & Miljøministeriet.
Figur 8: Emscher Park.

Orvar Löfgren: Regionauterne
Side 48: Foto Drago Prvulovic, Øresundsbron.
Side 54: Foto Søren Madsen, Øresundsbron.
Side 59: Foto Miklos Szabo, Øresundsbron.
Side 60: Foto Stig-Åke Jönsson, Øresundsbron.

Peder Agger: Miljømæssige udfordringer i et regionalt perspektiv
Alle illustrationer på nær figur 6: Ole Malling & Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet.

Otto Anker Nielsen: Trafikale udfordringer i et regionalt perspektiv
Kilder opgivet i artiklen.

Peter Hartoft-Nielsen: Fingerplan 2007 – holder den?
Figurer fra "Fingerplan 2007" "Regionale Udviklingstræk i hovedstadsområdet 2007", By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet.
Fotos af forfatteren.

Peter Hartoft-Nielsen: Efterskrift
Figur 1: "Fingerplan 2007" på baggrund af Peter Hartoft-Nielsen: "Arbejdspladslokalisering og transportadfærd", Forskningscentret for Skov & Landskab, 2001.
Figur 2: Peter Hartoft-Nielsen: "Boliglokalisering og transportadfærd", Forskningscentret for Skov & Landskab, 2001.

Christian Borch: Øresundsparlamentet: En ny strategi for regionalpolitisk mobilisering
Figurer: Klar Arkitekter og Imitio.

Mads Farsø and Steven Tomlinson: Planlægning er infrastruktur. Statement om et afgørende element i regionale udviklingsstrategier
Figur 1 & 2: Steven Tomlinson.
Figur 3: flickr.com / JaviC.
Figur 4 & 6: Mads Farsø.

Figur 5: Mads Farsø (afstand København H) & Oscar Karlin (London Underground).
Figur 7: 2405.com.
Figur 8: ODA/LOCOG.
Figur 9: Design for London.
Figur 10: Vejdirektoratet. Byen, vejen og landskabet.
Figur 11: County of London Plan 1943.
Figur 12: Design for London

Gisle Løkken & Magdalena Haggärde: Points of departure – en kontinuerlig reformulering av planens mål og virkemidler
Figur 1, 2, 3, 4 og 6: 70°N arkitektur / Dahl & Uhre arkitekter.
Figur 5: 70°N arkitektur Laura Ve.

Mads Farsø: Sandslotsvirksomhed. Om nødvendigheden af det regionale.
Figur 1 & 5: Mads Farsø.
Figur 2 & 3: Google Earth Screendump.
Figur 4: Beautiful People (screendump) & Mads Farsø (foto).
Figur 6: Mads Farsø / Schul landskabsarkitekter.

Dominic Balmforth: Øresundsregion 2040. Den resourcestærke region
Figur A, B & C: Balmforth, Dominic (susturb) / Seidel, Oliver / Brehm, Verena (City-förster) 2008.
Figur D: Balmforth, Dominic (susturb).
Figur E: Fra Regionen er død, borgen længe leve (se note 2).
Figur F: Fra Byen om sundet (se note 3).
Figur G: Dominic Balmforth.
FIgur H: Hillerød, foto af Dominic Balmforth.

Sinus Lynge: Øresund Loops
Alle illustrationer: EFFEKT.

Caroline Beck & Jacob Kamp: Følsom planlægning. Öresundsdogmer
Grafik: Else Hvid.

Mads Farsø & Steven Tomlinson: Krydsfeltet Øresund
Alle illustrationer: Mads Farsø.

Mads Farsø: Landskabspotentialer
Alle illustrationer: Mads Farsø.