

byplan

Nr. 03 oktober 2009/61. årgang

INDSATSER

MERE FOKUS I MILJØVURDERINGER

DYNAMIK

ENDEN PÅ LANDSPLANLÆGNINGEN

TRANSPORT

MERE DIALOG

BYMOSAIK

byplan

Udkommer med 4 numre om året

Redaktion

Dennis Lund (ansvarshavende)
Christina Hoffer

Redaktionsudvalg

Dennis Lund, Peer Frank, Ellen Højgaard Jensen, Christina Hoffer, Niels Østergaard.

Redaktionsudvalget udpeges af Dansk Byplanlaboratorium og FAB (Foreningen af Byplanlæggere)

Redaktionsadresse

Dansk Byplanlaboratorium
Gry Christophersen el. Marie Partoft
Nørregade 36, 1165 København K
Tlf.: 33 17 72 72
Mail: goc@byplanlab.dk

Abonnement i Danmark

Årsabonnement i 2009: 525 kr.
inkl. moms og porto.

Pris for udenlandske abonnenter
henvendelse til Gry Christophersen

Grafisk tilrettelæggelse

Gry Olivia Christophersen

Forsidebillede

Trillen, Als
Foto: Magnus Kaslov

Kolofonbillede

Foto: Dansk Byplanlaboratorium

Bagsidebillede

Foto: Thomas Sick Nielsen

Ekspedition

Dansk Byplanlaboratorium
Eva Josephsen
1165 København K
Nørregade 36

Tlf.: 33 13 72 81

Mail: db@byplanlab.dk

Tryk

Handy-Print A/S

ISSN 0007-7658

Oplag

800

Signerede artikler står for
forfatterens regning, usig-
nerede for den ansvarsha-
vende redaktors regning

Leder 1

Dennis Lund

Planstafetten 2

Jesper Runge Madsen

Anmeldelse: Byplanhåndbogen 4

Nina Larsen Saarnak

Byplan og transport 6

Thomas Sick Nielsen, Petter Næss og Hans Henrik Winter Johanssen

Liverpool Vision 13

Mikkel Henriques

Fra Bymønstre til Bymosaik 18

Thomas Juel Clemmensen

"Det dynamiske Østjylland" 23

Lisa Gedsø, Sille Christiane Linnet, Henrik Harder og Peter Bro

Mere fokus, mere dialog og mindre tidsforbrug i miljøvurderingerne 30

Morten Weile

Diskurser, indsatser og muligheder i udkants og yderområder 36

Helle Nørgaard

Planlægning for byers relationer 42

Bue Nielsen

Læserbrev: Langsom by rejser sig for dine fødder 48

Erik Abitz

Læserbrev: Enden på Landsplanlægningen 49

Kirsten Jensen

Strategisk dialog er værktøjet til byudvikling 52

Erik Abitz, FAB

Et svagt statsligt engagement i kommunernes og regionernes planlægning? 54

Maj Green og Ellen Højgaard Jensen, Dansk Byplanlaboratorium



LEDER

LANDSPLANREDEGØRELSEN SOM PIXIBOG

En erfaren planmedarbejder i en mellemstor jysk kommune henter forslaget til Landsplanredegørelse 2009 på hjemmesiden. Samtidig ringer vedkommende til styrelsen og beder om at få tilsendt hele udgaven og ikke kun den forkortede udgave! Det kan styrelsen desværre ikke hjælpe med, da den 20 siders A5-publikation med store fotos indimellem faktisk er hele redegørelsen! Måske 12-15 sider i alt!

Denne lille episode fortæller i det mindste to ting: Dels at plan-Danmark med kommunerne i spidsen helt klart forventer noget mere af en landsplanredegørelse end en pixibog: Dels at By- og Landskabsstyrelsen/ministeren ikke tror, at kommunerne kan eller vil læse.

Der er ikke noget forkert i at kunne udtrykke sig enkelt og kortfattet. (Det kunne også mange kommuner lære noget af!) Men det er evident, at pixibogen skal stå i forhold til hverdagslivets planproblemer. Og her er afstanden nok for stor.

Landsplanredegørelsen er ikke nogen redegørelse: Den belyser ikke landets planlægningsmæssige tilstand. Den giver ikke et overordnet statistisk billede af de fysiske udviklingstræk. Den udvælger kun nogle få analyseelementer af en langt større helhed og den bruger alt for megen plads på at opstille forventninger/krav til kommunerne og meddele, hvad staten selv vil gøre.

Vi har ikke brug for sporadiske udmeldinger om "lidt af hvert". Der skal være konsistens i tingene.

Vi gider ikke det ene år høre om vandmiljøet, for næste gang at se på byfornyelsen. Vi skal ikke have forklaringer på, at enge og overdrev kan afgræsses af dyr, men derimod vide, hvorfor det fortsat går tilbage for denne naturtype. Landsplanredegørelsen er jo ikke et aftenskolekursus, men et adækvat grundlag for landets planlægning.

Vi skal heller ikke have for mange lovord om, at regeringen vil lave en plan for dit og dat. Det har både vi og regeringen glemt næste gang, vi ser en ny landsplanredegørelse. Hvem husker, at Landsplanredegørelsen 2006 nævnte:

- At der skal sikres velbeliggende arealer til erhverv, bolig mv. i Hovedstadsområdet
- At der skal sikres sammenhæng mellem byvækst og infrastruktur på Sjælland
- At bybåndet mellem Randers og Kolding skal udbygges
- At der skal opbygges bynetværk som rammer om vækst i mellemstore byregioner
- At yderområderne skal styrkes
- At landsbyernes rolle i de nye kommuner skal belyses.

Men disse ting er stort set ikke udmøntet i Landsplanredegørelsen 2009 - og selv om der er lavet nogle få studier af nogle af disse forhold, så er det svært at få et helhedsbillede frem på net-hinden?

Landsplanredegørelsen bør være en tilstandsrapport. Den er dybest set en erstatning for den lands-

plan, som aldrig kom eller vil komme. Den må fastlægge en minimums-standard for plandata, data som over tid kan sammenlignes og ikke kommer vilkårligt og udviklet på forskellig vis. Sæt Danmarks Statistik i gang. Det er en landsplanlægningsopgave. Vi kunne også godt bruge et overblik over og kommentar til: Hvor meget stiger det samlede transportarbejde? Hvordan fordeler det sig på kollektiv og privat transport? Hvad er rummeligheden til boliger, til erhverv og til andre formål før og nu? Hvor stor er den uudnyttede rummelighed i sommerhusområderne? Hvordan gik det med ideen om de 8000 nye sommerhuse? Hvor meget byfacade er der før og nu langs motorvejene? Hvordan vurderer landsplanen tilstanden i de samlede kommuneplaner (nye eller gamle)? Er der byudvikling til 50 eller 100 år? Hvordan ser det langsigtede nationale transport- og forsyningsnet ud? Hvilket billede tegner der sig af vindmøllerne i landskabet og til havs? Hvordan ser det samlede CO2-regnskab ud? ...

Og sådan kunne man blive ved. Omvendt kan Landsplanredegørelsen ikke blive ved som i de sidste 2-3 redegørelser. Det er helt usammenhængende.

Hvad siger FAB i øvrigt ?

Dennis Lund
Redaktør, BYPLAN

P L A N S T A F E T T E N

Af Jesper Runge Madsen, planlægger, Jammerbugt Kommune

Fra kladde over forslag til gældende plan

Jammerbugt Kommune fremlagde den 5. maj 2009 sit forslag til Helhedsplan09 i 12 ugers offentlig høring. Op til offentliggørelsen af Helhedsplan 09 lå et stort arbejde under et stort tidspres.

Der bliver lavet mange Helhedsplaner rundt omkring i landet. Begrebet helhedsplan dækker ikke altid det samme. I Jammerbugt Kommune er en helhedsplan en kommuneplan, der indeholder visioner, mål og budget for alle politikområder, som kommunalbestyrelsen arbejder med. Dermed håber vi, planen bliver det styrende dokument for kommunens samlede indsats de næste 12 år. For at opnå den bedste sammenhæng mellem budget og plan, vil planen indgå i det årlige budgethjul.

Ved budgetlægningen bliver der taget stilling til, om der er behov for en mindre planrevision. Helhedsplanen følger udover budgethjulet sit eget hjul, hvor der vedtages planstrategi indenfor det første år efter et valg. Herudover udarbejdes en større revision hvert fjerde år.

Som det også er tilfældet i mange andre kommuner, er vores plan først og fremmest en sammenkrivning af de fire tidligere kommuneplaner (Aabybro, Pandrup, Brovst og Fjerritslev) og en re-

gionplan (Nordjyllands Amt). Vi har arbejdet med Helhedsplanen siden april måned 2008, hvor processen blev skudt i gang med seks borgermøder.

Og så ud til borgerne

Der har i forbindelse med udarbejdelsen af Helhedsplan09 været et politisk ønske om stor grad af offentlighed. Som opstart på foroffentligheden blev der i perioden fra april til juni 2008 afholdt seks café-møder. På møderne blev der indkaldt ideer fra borgerne. Borgermøderne blev holdt i forskellige egne af kommunen for at komme tæt på borgerne. Resultatet af møderne blev ca. 600 ideer, der blandt meget andet var med til at danne grundlag for det videre arbejde. Foroffentligheden blev afsluttet med yderligere to borgermøder, hvor borgmesteren og udvalgsformændene gav en tilbagemelding på status på de indsamlede ideer – går vi videre med dem eller ikke? Efter vedtagelsen af forslaget til Helhedsplan09 blev der afholdt en "planmesse" – en event – i Aabybro Centret. Til planmessen var det muligt for borgere at diskutere planen med embedsmænd og politikere. Eventen blev afholdt fredag før pinse i samarbejde med centerforeningen, der lokkede med gode tilbud i butikkerne.

Vi må efter de mange borgermøder konstatere, at

hvis vi ikke kommer helt ud til borgeren i lokalområdet, skal vi ikke forvente et voldsomt fremmøde. Vores erfaring er, jo mere borgernær vi var i offentligheden, jo større respons fik vi, og jo flere typer af borgere mødte op til møderne. Herudover blev det endnu engang en omfattende forberedelse, der var nødvendigt for at opnå et tilfredsstillende arrangement. En større kommune betyder let, at den overordnede planlægning kommer til at virke fremmed for den enkelte borger. Især de tidligere hovedbyer kan føle sig overset i forhold til deres tidligere status. Det samme gælder bysamfund, der af en eller anden grund har haft øget bevågenhed i de tidligere kommuner. Alle må indstille sig på, at det er nye tider, og at vi efter kommunesammenlægningen alle indgår i nye sammenhænge.

Samarbejde med statslige myndigheder

I forbindelse med høringen af Helhedsplanen skulle vi for første gang efter kommunalreformen have en større plan i høring hos de statslige myndigheder. Dvs. det også er første gang, vi laver en kommuneplan, hvor det ikke er Nordjyllands Amt, der skal varetage de statslige interesser i kommuneplanlægningen.

Vi kunne i samarbejdet med Miljøcenteret tydeligt



Helhedsplanen indgår i det årlige budgethjul, så der årligt tages stilling til om, der fx er målsætninger i planen, der skal revideres i sammenhæng med budgetlægningen. Foto: Andreas Hvidt

mærke, at det er to helt forskellige organisationer, der skal arbejde sammen. En kommune som Jammerbugt er en forholdsvis lille organisation med meget kort afstand til den politiske styring. Det betyder, at vi som organisation er fleksibel og kan reagere forholdsvis hurtigt, hvis situationen kræver det.

Miljøcenter Århus er set her fra den vestlige del af randområderne del af et stort bureaukratisk system, hvor deres funktion er at "tjekke" vores plan, men lige så meget at koordinere mellem embedsmænd internt i By- og Landskabstyrelsen og i forhold til embedsmænd i andre ministerier. Det giver en helt anden arbejdsgang, end vi normalt bruger i en mindre kommune. Samarbejdet med Miljøcentret indebærer mange koordinerende møder, notater og samtaler før det endelige

møde, hvor konfliktpunkterne i planen diskuteres, hvorefter der kommer koordinerende referat, notat og endeligt en aftale. Vi forestiller os, at en lignende koordinering er foregået i forhold til Miljøcentrets bagland. Den forholdsvis apolitiske behandling, som staten igennem dette system giver kommunernes planlægning, bør give en ensartet behandling af planer i hele landet uden politiske "kortslutninger". Samtidigt betyder det, at det er svært for systemet at se positivt på særtilfælde og tage en politisk beslutning om kompromis, som det i nogle tilfælde var muligt i samarbejdet mellem kommuner og amter.

I vores diskussioner med Miljøcentret har vi yderligere bemærket, at der er en rangorden i de statslige udmeldinger. Nogle udmeldinger er det muligt at diskutere, andre har præg af mere ufra-

vigelige krav. Dette er ikke den store overraskelse, men er en del af den læreproces, der foregår i samarbejdet mellem kommuner og stat omkring kommuneplanlægningen. Næste gang vil vi være skarpere på, hvordan samarbejdet skal foregå, samt på hvor det er muligt at præge holdningen ved de overordnede myndigheder, og hvor vi ikke har en chance.

Er grundlaget klart og hvornår starter vi igen?

Nu står Helhedsplan09 så overfor at blive endeligt vedtaget, og hvad sker der så? Vi mener, at vi nu har et sammenskrevet grundlag for den næste kommuneplan. Et godt grundlag for den kommunale sagsbehandling i forhold til den fysiske planlægning. En plan, hvor staten har rost os for vores balance mellem beskyttelse og benyttelse. Men der er stadig en del åbne spørgsmål og udviklingsmuligheder af planen. Vi venter samtidig med tilbageholdt åndedræt på, at staten offentliggør natur- og vandplanerne og på, hvilken indflydelse planerne får på vores planlægning. Revisionen af Helhedsplan09 kan starte nu.

Nu har planstafetten været i en lille og en mellemstor kommune, så nu skal den til en af de store. Planstafetten gives videre til Torben Kjeldgaard Larsen, der er ansat som planlægger ved Aalborg Kommune og for tiden arbejder med Kommuneplan09, udvikling af bæredygtighed i lokalplanlægningen, detailhandel og konkret lokalplanlægning forskellige steder i Aalborg Kommune.

Torben er uddannet civilingeniør med speciale i planlægning, og har udviklet og forsket i digitale planer og digital forvaltning. Han har tidligere arbejdet som regionplanlægger og som konsulent ved Sven Allan Jensen.

ANMELDelse

BYPLANHÅNDBOGEN

Af Nina Larsen Saarnak

Byplanhåndbogen har til formål, at gøre det lettere at forstå planfaglige ord og begreber og lettere at finde frem til relevante love – og det formål opfylder den til fulde. Håndbogen er en byplanlægningens encyklopædi, garneret med en kort oversigt over det danske plansystem og dets grundlag. Opslagene er mange og grundigt behandlet, og den kan anvendes af såvel professionelle som andre med interesse for fysisk planlægning. Dens omfang og format gør den let at have ved hånden, på både skrivebordet og i tasken. Håndbogen er med andre ord klart anbefalelsesværdig.

Håndbogen er udgivet af arkitekt MAA Arne Post og Dansk Byplanlaboratorium med økonomisk støtte fra Grundejernes Investeringsfond. Udarbejdelsen er fulgt af en gruppe sammensat af repræsentanter for By- og Landskabsstyrelsen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Aalborg Universiteter samt fra kommuner, byplankonsulentfirmaer og fra Dansk Byplanlaboratorium.

Bogen består af 5 afsnit. Først 2 korte tekstafsnit med henholdsvis en oversigt over plansystemet og et afsnit om grundlag for udvikling og administration. Herefter følger selve ordbogen, med



Forsideillustration fra Byplanhåndbogen. Illustration: Bastian Junker

B

Befolkningsprognose
Beregning af en befolknings fremtidige størrelse og sammensætning, baseret på forskellige forudsætninger om fødsler, dødelighed og flytninger mv. Anvendes i forbindelse med fysisk planlægning fx til støtte for vurdering af behov for arealudlæg til nye boligområder og forsyning med institutioner mv.

Eksempler fra Byplanhåndbogen. Illustration: Gry Olivia Christophersen

en læsevejledning og kildehenvisning, en oversigt over forkortelser og den omfattende opslagsdel.

Skal man til fulde forstå omfanget af det danske plansystem, som det beskrives i de 2 første afsnit, kræver det en vis forhåndsviden om emnet. Det gælder særligt for afsnittet om grundlag for udvikling og administration, der er ultrakort i sin form. Men beskrivelsen af plansystemets opbygning er klar og præcis. Selv om håndbogen primært henvender sig til planlæggere – her nævnes i forordet specielt yngre planlæggere, kan teksten også bruges i undervisningssammenhæng som en kort introduktion til plansystemet, hvis den følges op med en mere omfattende uddybning.

Det er dog håndbogens resterende afsnit, der giver bogen dens berettigelse. En grundig læsevejledning giver et indtryk af et fyldigt og gennearbejdet opslagsværk, eller encyklopædi, som den benævnes i forordet. Der redegøres for krydshenvisninger, og man føler sig i trygge hænder, når man kan læse, hvorledes der henvises til øvrige uddybende og supplerende opslag. Dette indtryk forstærkes, når man efterfølgende introduceres til læsningen af lovparagraffer og definitioner.

Planlægningsord fra A til Å er navnet på

Bebygget areal

Det samlede areal af samtlige bygninger på en grund, inkl. småbygninger som garager, carporte, drivhuse og skure. Arealet udgøres af de(n) nederste etage(r), målt til ydersiden af de(n) enkelte bygning(er).

opslagsdelen, der udgør ca. 180 af bogens i alt knap 200 sider. De 1100 opslag dækker en bred vifte af kategorier. De klassiske ordforklaringer findes i rigt tal i bogen. Her kan man f.eks. læse, hvordan en feriebolig defineres, og hvilke love og bekendtgørelser, der regulerer anvendelsen af denne boligtype. Eller hvad med en nærmere redegørelse for begreber som naturfredning, opholdsareal, lavprisvarehus eller planlægningsmæssig begrundelse.

Encyklopædien rummer mere end de klassiske begrebsforklaringer. Man finder også beskrivelser af f.eks. indholdet i Håndbog om Miljø og Planlægning - en håndbog udgivet af Miljøministeriet i 2004 som indeholder råd om, hvordan fysisk planlægning og miljøadministration kan indgå i samspil og være med til at sikre et godt miljø. Forklaringen er suppleret med en internethenvisning til at downloade bogen. Det er kort, præcist og brugervenligt. Eller bliv klogere på indholdet af Miljøportal Danmark eller Plansystem.dk, der for planlæggere er centrale offentlige dataportaler for henholdsvis arealdata på natur- og miljøområdet og for registrering af planer efter planloven.

Opslagene dækker desuden centrale love, hvis formål og indhold beskrives. Alt sammen med

Begrundelse
Forhold der fremføres som årsag eller grund til en beslutning. En forvaltningsafgørelse skal begrundes, hvis den der modtager afgørelsen ikke fuldt ud får medhold, fx i en ansøgning eller i en klage. FVL § 22. Det er hensigtsmæssigt af hensyn til administration af andre lignende sager – og en god service – også at give begrundelse, når en ansøger eller klager får

grundige krydshenvisninger og henvisninger til andre relevante love, bekendtgørelser, hjemmesider og vejledninger.

Encyklopædier skal helst være opdaterede. Byplanhåndbogen indeholder flere oplysninger om f.eks. vindmøllehøjder, lovbestemmelser og internethenvisninger, der kan have korte forældelsesfrister. Derfor er det en god idé, når brugerne i håndbogens forord opfordres til forsat at udvikle håndbogen ved at kontakte Dansk Byplanlaboratorium med relevante input. Håndbogen findes desuden i en digital version på Byplanlaboratoriets hjemmeside, og denne planlægges opdateret årligt.

Byplanhåndbogen kan varmt anbefales til alle med interesse for planlægning. Det fremgår af bogens forord, at det er et håb, at byplanhåndbogen via tydelige definitioner og forklaringer kan bidrage til en forståelig byplanlægning af hensyn til borgerinddragelsen, de politiske beslutninger og retssikkerheden. Det gør den. Derfor – brug den.

*Nina Larsen Saarnak,
Kulturgeograf, Plankoordinator,
Danmarks Naturfredningsforening*

BYPLAN OG TRANSPORT

MULIGE BIDRAG TIL REDUKTION AF TRANSPORTENS KLIMABELASTNING

Forskningsprogrammet "Transport og Byplan" har analyseret sammenhængen mellem persontransport og bystruktur i danske byer og regioner. Konklusionen er tydelig: En intelligent byplanlægning med øget fokus på fortætning i de centrale bydele m.m. kan bidrage til at mindske transportens klimabelastning. Den dårlige nyhed er, at tiltagene tager tid at implementere.



Af Thomas Sick Nielsen, Petter Næss, og Hans Henrik Winter Johannsen

Undersøgelsesfeltet

Som et af de virkemidler, der bør i spil for at reducere emissionen af drivhusgasser og den tilhørende risiko for klimaændringer, peges ofte på byplanlægningen og byernes fysiske indretning. Dette er ikke en ny tanke, og især betydningen af lokaliseringsmønstret for transporten har gennem tiden været genstand for flere danske forskningsprojekter. Et af de seneste var projektet 'Transport og Byplan' (finansieret af Transportrådet), der mellem 1998 og 2005 gennemførte detaljerede undersøgelser af transport og lokalisering i danske byer. Denne artikel præsenterer hovedkonklusionerne fra projektet og betydningen af lokalisering for persontransportens energiforbrug.

'Transport og Byplan' sigtede mod at afprøve betydningen af lokalisering for transporten i forskellige byer – samt mod at efterprøve betydningen af lokaliseringsmønstret i en større geografisk skala. Undersøgelser blev gennemført i Frederikshavn, Aalborg, Hovedstadsregionen, samt

3 af de daværende amter: Vejle, Ringkøbing og Nordjylland. I flere byer blev der arbejdet med en kombination af spørgeskema undersøgelser, turdagbøger og semistrukturerede interviews for at identificere mekanismerne bag sammenhængene mellem transport og bystruktur. Videre blev der arbejdet med at inkludere kontrol for bl.a. livsstil og social baggrund i undersøgelsen, foruden socioøkonomiske og demografiske forskelle.

Centralitet betyder mest

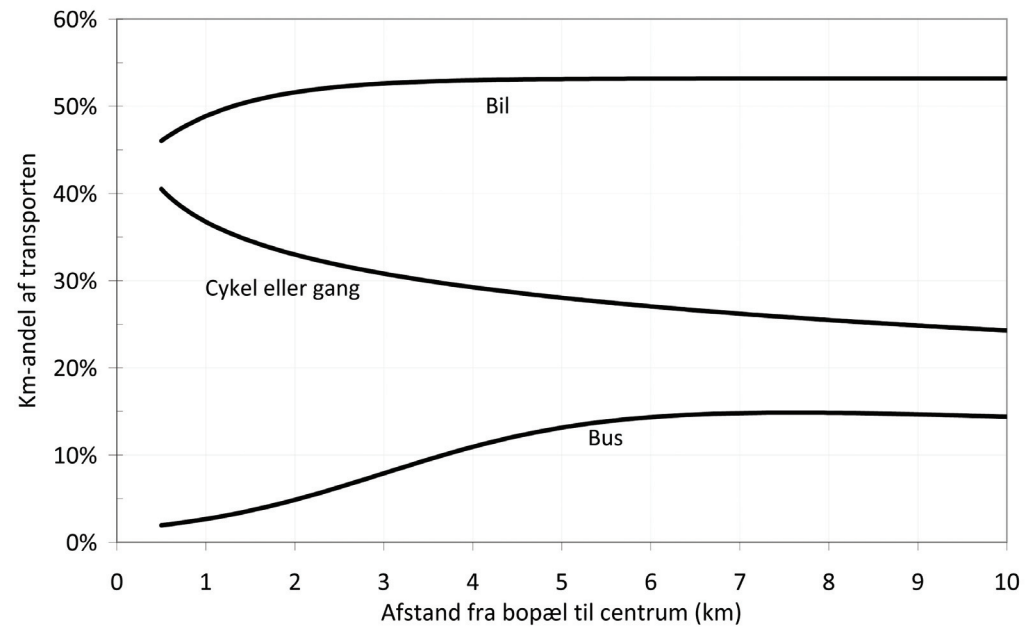
Overordnet viste projektet effekter af lokalisering og bystruktur på transportens omfang, sammensætning og energiforbrug. Hvor man bor, hænger markant sammen med, hvor meget og hvordan man transporterer sig. Den mest betydende faktor er centralitet – adgangen til det dominerende regionale center. Sekundært betyder adgangen til mindre centre af regional betydning en del i såvel Hovedstadsregionen som i de øst-, vest- og nordjyske amter. Jo kortere afstand til disse centre – jo mindre transport. Resultaterne peger

endvidere på, at adgangen til mindre lokal- og kommuncentre ikke har en afgørende betydning for transportomfanget. Tilsvarende har også lokalområdets tæthed eller udbud af services i sig selv meget lille betydning for voksne danskeres energiforbrug til transport.

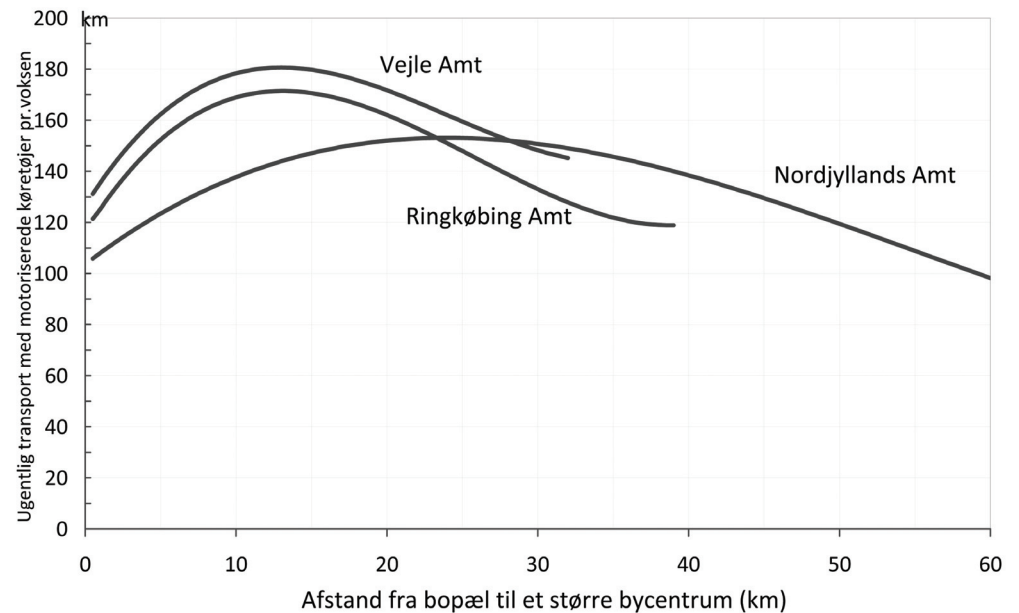
Lille betydning betyder imidlertid ikke ingen betydning, idet man bør huske på, at centralitet og ikke bare centre- men også områdekarakteristika ofte er meget vanskelige at skille ad. Tætheden i de enkelte lokalområder i en by har givetvis betydning for, hvor høj tætheden vil være for byen samlet – og jo højere tæthed, jo tættere på centrum vil indbyggerne gennemsnitligt komme til at bo. De meget lokale udbud og adgangsforhold må desuden under alle omstændigheder tilskrives en betydning for brug af gang- og cykel, samt kollektiv trafik.

Flere studier har påvist sammenhæng mellem adgangen til kollektiv trafik fra arbejdspladsen og pendling med kollektiv trafik (f.eks. Hartoft-

Figur 1: Sammenhængen mellem centralitet og transportandel med bil, cykel eller gang, samt bus i Aalborg. Figuren er baseret på resultater fra 3 forskellige statistiske analyser hvor der er kontrolleret for demografiske, socioøkonomiske, og holdningsforskelle. Analyserne er baseret på svar fra mellem 898 og 993 personer, over 15 år, bosat i Aalborg Kommune. Kilde: Nielsen 2002



Figur 2: Kontrolleret sammenhæng mellem boligens afstand til nærmeste større bycentrum og gennemsnitlig ugentlig transportomfang med motoriserede køretøjer for voksne husstandsmedlemmer i Nordjylland, Ringkøbing og Vejle Amter. Undersøgelsen inkluderer 278 husstande i Vejle Amt, 246 husstande i Ringkøbing Amt, og 283 husstande i Nordjyllands Amt. Sammenhængene er kontrollerede for en række socioøkonomiske forskelle blandt husstandene, ligesom der i analyserne også indgår boligernes afstande til de øvrige mindre byer og bysamfund i de pågældende undersøgelsesamter. Kilde: Næss og Johannsen, "Urban Patterns of Development Affect Travel Behaviour – Also at a Regional Level.", Paper for the XVII Aesop Congress in Leuven, Belgium, July 8 – 12, 2003





Hvor man bor, hænger markant sammen med, hvor meget og hvordan, man transporterer sig. Foto: Thomas Sick Nielsen

Nielsen, 2001), hvilket kan kædes sammen med, at transporten til og fra stationer og stoppesteder har stor betydning for rejsetiden med kollektiv trafik – og dermed kritisk betydning for, om kollektiv trafik er et reelt alternativ til andre transportformer.

Den væsentligste begrundelse for den store betydning af centralitet for transportens omfang og energiforbrug er, at trafikanterne træffer forholdsvis frie valg, og at de generelt sætter større pris på valgmuligheder end på nærhed og de mu-

ligheder, der måtte være for at transportere sig mindre. Under disse betingelser bliver nærheden til de større centre afgørende, fordi disse centre repræsenterer ophobninger af valgmuligheder - eller fixpunkter omkring hvilke, det regionale udbud af jobs, indkøb og fritidsaktiviteter er organiseret. På mange måder er de sammenhænge, der kan observeres i Danmark et resultat af et møde mellem høj mobilitet og en historisk overleveret og planmæssigt vedligeholdt bystruktur og bymønstre. Resultater fra undersøgelsen i Aalborg peger på, at lokaliseringens betydning

for transportens omfang er størst blandt de mest mobile grupper.

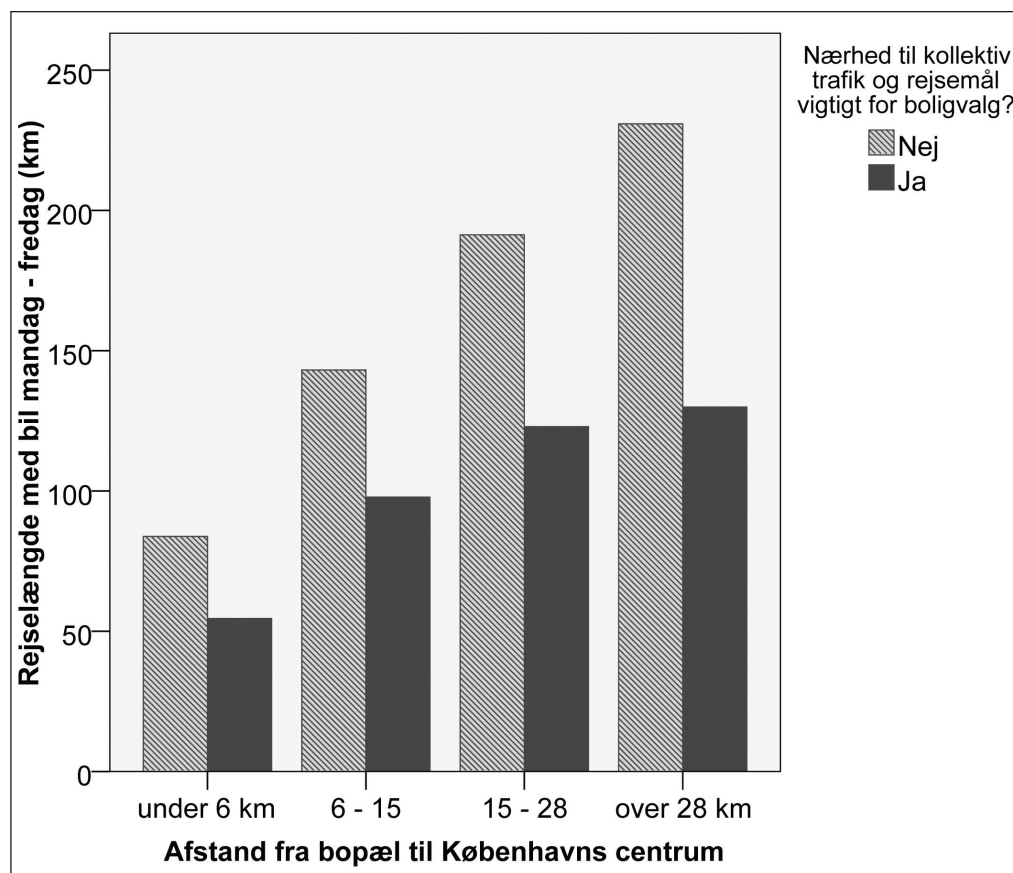
Hovedstaden

Undersøgelsen af Hovedstadsområdet viste et tilsvarende mønster (Næss & Jensen, 2005; Næss, 2006). De fleste respondenter, som bor i de ydre og perifere bydele, har et større samlet transportomfang og benytter bil i større udstrækning end dem, som bor i de indre og centrale bydele. De bor også som regel længere væk fra deres arbejds- eller uddannelsessted. De centralt bosiddende går og cykler mere end dem, der bor i de ydre dele af regionen, men denne transport kan på ingen måde opveje den langt mere omfattende bilbenyttelse blandt respondenterne fra de perifere dele af Hovedstadsområdet. De sidstnævnte anser sig i større grad end de centralt bosatte respondenter for at være afhængige af privatbil for at få deres hverdagsaktiviteter til at hænge sammen, og det faktiske bilejerskab er også højere i de perifere områder.

Det større transportomfang og de længere afstande til arbejde eller uddannelse blandt de perifert bosatte respondenter hænger sammen med den koncentration, som findes af arbejdspladser og servicefaciliteter i Hovedstadsrådets centrale og centrumsnære dele. Den samlede arbejdspladsfordeling såvel som de arbejdspladser, hvor vores erhvervsaktive respondenter har deres virke, udviser et mønster med en stærkt stigende arbejdspladstæthed, jo tættere man kommer på Københavns centrum.

Også respondenternes rejsemål for en række andre formål viser en koncentration i de centrale og indre dele af Hovedstadsområdet. Bortset fra respondenterne fra de mest centralt beliggende undersøgelsesområder er det en klar tendens, at flertallet af ture går til destinationer, der ligger tættere på centrum end områderne selv.

Indenfor den internationale forskning om sammenhænge mellem arealanvendelse og transport har der i de senere år været stor opmærksomhed omkring det såkaldte selvselektionsproblem (fx Kitamura et al., 1997; Boarnet & Crane, 2001). Nogle har hævdet, at forskellene i bilkørsel mellem beboere i centrale og perifere dele af et byområde først og fremmest skyldes, at folk har valgt at bosætte sig i områder, hvor de nemt kan realisere de former for transport, som de i forvejen har en forkærlighed for. Der kan rejses teoretiske indvendinger mod dette argument, for hvis boliglokaliseringen ikke havde nogen kausal indvirkning på behovet for transport og betingelserne for de forskellige transportformer, ville folk vælge bosted uafhængigt af deres transportholdninger (og desuden uafhængig af bilejerskab). Som en opfølgning på undersøgelsen i Hovedstadsområdet blev der alligevel lavet en særlig analyse af denne problematik (Næss, 2009). Disse analyser viser, at også når der tages højde for forskelle i bostedspræferencer og transportholdninger (så vel som en række socioøkonomiske og demografiske forskelle), er der fortsat stor forskel mellem centrale og perifere boligbebyggelser i transportomfang og bilanvendelse. Figur 3 viser,



Figur 3: Gennemsnitlige rejselængder med bil på hverdage blandt respondenter bosiddende i forskellige afstande fra Københavns centrum, og som henholdsvis nævner og ikke nævner nærhed til arbejdssted, indkøbsmuligheder, togstation og busstop blandt deres tre vigtigste boligpræferencer. Resultatet er baseret på svar fra 1793 voksne bosat i hovedstadsområdet. Kilde: Næss 2009.

hvordan den gennemsnitlige rejselængde med bil på hverdage varierer med boligens afstand fra Københavns centrum blandt respondenter, som lægger stor eller lille vægt på egenskaber ved boligens beliggenhed, der gør det muligt at klare sig uden omfattende bilkørsel i dagligdagen. Respondenter, der bor i Hovedstadsområdets perifere dele, og nævner nærhed til arbejdsplads, indkøbsmuligheder, togstation og/eller busstop, har en eventuel fremtidig bolig, har en betydeligt større

bilkørsel end centralt bosiddende respondenter, der ikke nævner nogen af disse egenskaber ved boligens beliggenhed.

Studiet i Hovedstadsområdet – både de kvalitative interviews og de statistiske analyser – viser også, at bilejerskabet påvirkes af boligens beliggenhed. Meget få af de husstande, der bor i de indre dele af København og på Frederiksberg, mener de er afhængige af bil for at få hverdagen til at hænge sammen, mens bilen er et "must"



Meget få af de husstande, der bor i de indre dele af København og på Frederiksberg, mener de er afhængige af bil for at få hverdagen til at hænge sammen. Foto: Thomas Sick Nielsen

for de fleste af dem, der bor i de ydre dele af Hovedstadsregionen. Derfor er to eller tre biler per husstand almindeligt i yderområderne, mens de, der bor centralt, typisk klarer sig med én bil eller dropper bilejerskabet helt. En sådan tydelig forskel findes også, når der tages højde for forskelle i indkomst, husstandens sammensætning og størrelse osv.

Holder resultaterne?

Der bør selvfølgelig spekuleres i robustheden af disse mønstre. Ser det lige sådan ud om 10 år? Kan man basere sig på det, hvis der skal planlægges for klimatilpasning langt ind i fremtiden? Ser man tilbage på tidligere undersøgelser (Larsen 1982), ser det ud til, at de generelle sammenhænge er og

har været de samme længe. Vi har imidlertid ikke studier, der f.eks. kan påvise, hvordan betydningen af lokale services har ændret sig over tid. Prøver man at se frem, er det især informations- og kommunikationsteknologien, der kan have betydning, samt højere energipriser og måske en skærpet dagsorden i relation til klimaforandringer, der kan forventes. Højere energipriser mv. kan virke for en større betydning af lokale udbud og faktorer - for transportens omfang og sammensætning - og dermed mindre betydning af centralitet i regional skala. Omvendt har de seneste års udvikling med en betydelig arbejdspladskoncentration i såvel Hovedstadsområdet som i det østjyske bybånd ført til større arbejdskraftoplande og dermed pendlingsoplande, hvilket i et vist opfang må for-

modes at have styrket betydningen af centralitet i regional skala i forhold til transportens omfang og sammensætning.

Informations- og kommunikationsteknologien, internet, virtuelle produkter, hjemmearbejdspladser o.l. kan både reducere transportbehovet og betydningen af lokalisering for transporten, og gøre det muligt at have f.eks. større pendlingsafstande, fordi 'opkoblingen' til arbejdspladsen bliver mere fleksibel. Resultatet kan så blive mere transport snarere end mindre. Brugen af IKT i relation til transportadfærd har ikke været studeret nærmere i Danmark, men udenlandske undersøgelser peger mod, at alle effekter er i spil. 'Erstatning' af fysiske rejser med virtuelle synes

langt fra at være blandt de primære anvendelser af kommunikationsteknologien. Her er snarere tale om en form for komplementaritet, hvor IKT lægger nye muligheder til, som med stor sandsynlighed vil være med til at modificere fremtidens transportadfærd. Hvor meget og hvad det kommer til at betyde vides ikke - om end en trendfremskrivning sammen med de historisk robuste relationer mellem centralitet og transport gør det meget svært at tro, at netop denne sammenhæng 'forsvinder' i en nær fremtid.

Generel konklusion

En generel konklusion i forhold til transportens energiforbrug og CO2 emission er, at bystrukturen- og lokaliseringsmønstret har en del af ansvaret. En indikation af størrelsen af dette ansvar kan fås ved at beregne de 'lokaliserings-afledte' forskelle i forbruget af primær energi til persontransport (tabel 1). For Hovedstadsregionen kan forskellen mellem de mindst energiforbrugende lokaliteter og de mest energiforbrugende beregnes til at være ca. 103% større energiforbrug til transport pr. person på de mest energikrævende lokaliteter. For Frederikshavn var forskellen fra de mindst til de mest energiforbrugende lokaliteter ca. 60%. Det er altså ikke kun i de største byer, at transportomfanget og transportmiddelfordelingen påvirkes af boligens lokalisering i forhold til byens centrum.

Resultaterne kan bruges til at angive et besparelspotentiale ved at byudvikle visse lokaliteter frem for andre. Med udgangspunkt i analyserne af Aalborg, kan det f.eks. beregnes,

at energiforbruget til transport på de mindst energikrævende lokaliteter (f.eks. bymidten og havneområder nær bymidten) er 20-25% mindre end en gennemsnitlig beliggenhed (forstæder i kanten af det sammenhængende byområde). Modsvarende er energiforbruget til transport på de mest energikrævende lokaliteter (spredt bebyggelse uden for det sammenhængende byområde) 30-40% større end for en gennemsnitlig beliggenhed. Det er sandsynligt, at betydningen af lokaliseringen varierer med bystørrelsen og byens regionale beliggenhed. Forskningsprojektet fandt dog væsentlige sammenhænge mellem energiforbruget til transport og bystrukturen i alle byerne.

Valget af beliggenhed – særligt i forhold til den overordnede bystruktur er væsentlig i forhold til bæredygtigheden af nye boligbyggerier. Den 'samfundsmæssige' betydning eller effekt af at bruge byplanlægningen til at imødekomme Danmarks forpligtelser til at reducere energiforbrug og CO2 emission afhænger yderligere af graden af byvækst og byomdannelse (og dermed også af befolkningsudvikling og migrationsmønstre), samt hvilke lokaliseringer, der kan opnås med udgangspunkt i hensynet til reduktion af energiforbrug og CO2 emission. I mange danske byer uden for vækstområderne er væksten meget lav og effekten på byens energiforbrug eller CO2 emission per person af endog meget stramme kriterier for lokalisering og byudvikling vil være tilsvarende lille. En 'liberalisering' af byudviklingen vil imidlertid med stor sandsynlighed bidrage til en udvikling, der går i den 'gale retning' – en

udvikling, der vil kunne blive næsten umulig at vende efterfølgende. Generelt gælder også, at det i store træk er lokaliseringsmønstret, der afgør, om det overhovedet er muligt at få hverdagen til at hænge samme ved at betjene sig af andre transportformer end bilen. Er cykel/gang et alternativ, og hvilket serviceniveau er det muligt at levere, når et byområde eller et bymønster skal betjenes med kollektiv trafik? Det er spørgsmål, der i høj grad er knyttet til områdets eller byens størrelse og områdets eller byens placering i det lokale eller regionale bymønster.

Ses der på de større byer med tilflytning og generel befolkningstilvækst har lokalisering og form på nye boligbyggerier selvsagt større betydning for CO2 regnskabet for transport. Som designprincipper for energivenlige og CO2-besparende byudvikling foreslås følgende:

1. Byudviklingen skal fokusere på lokaliteter, der ligger centralt i forhold til det regionale udbud af jobs og services. Alternativt fokuseres på sub-centre i større byregioner.
2. Høje bebyggelsestætheder skal benyttes for at få mest ud af de centrale lokaliteter.
3. Gode forhold for gang og cykling i boligområderne, herunder korte afstande til services, kan bidrage til at reducere bilafhængighed og bilejerskab.
4. Korte gangafstande til knudepunkter for kollektiv trafik kan understøtte brug af kollektiv trafik.

Principperne er i prioriteret rækkefølge med centralitet og den dertilhørende tæthed som de absolut vigtigste principper for CO2-besparende byudvikling. Rækkefølgende af punkt 3 og 4 kan siges at afhænge noget af såvel bystørrelsen som byens rolle i det regionale bymønster, samt ikke mindst af den tilstedeværende infrastruktur i form af skinnenet og stationer. I Hovedstadsregionen giver den kollektive trafik adgang til det regionale arbejdsmarked for mange, og en videre udbygning af den kollektive transportinfrastruktur i Hovedstadsområdet må have dette regionale arbejdsmarked for øje. I landets øvrige større byer og især i det østjyske bybånd kan en udbygning af det kollektive transporttilbud ligeledes tilføre bilen en længe ventet konkurrence. I mindre byer viser analyserne, at lokalområdets beskaffenhed og muligheder for at gå/cykle til services har nogen betydning for transportens omfang og sammensætning, mens serviceniveauet i den kollektive trafik til sammenligning kun har en mindre betydning for folks valg af transportmiddel.

Videnshuller

Som afrunding på artiklen er det på sin plads at pege på nogle af de videnshuller, der endnu består. Som nævnt i artiklen er det usikkert, hvad udviklingen i IKT kan betyde for transportens samspil med bystrukturen. Eftersom, der sker meget inden for IKT, vil det være svært at komme til nogen endelig konklusion, men det er dog muligt, at studere de aktuelle tendenser og for derudfra at spå om fremtiden. Videre må man – når man ser frem mod klimaudfordringerne – forestille sig nye energifremtider og herunder væsentligt højere

energipriser. På den baggrund burde samspillet mellem transport (adfærd), bystruktur og omkostninger også gøres til genstand for selvstændige analyser i en dansk sammenhæng.

Som en tredje ting skal der peges på tendenserne inden for udvikling af funktionelle regioner. I Østjylland går udviklingen f.eks. mod en polycentrisk byregion i kraft af stigende pendling og interaktion mellem byerne i området. Det er oplagt, at denne stigende 'aktionsradius', som udviklingen er udtryk for, også påvirker samspillet mellem transport og bystruktur, eller i det mindste den skala inden for hvilken det er relevant at snakke om en effekt af bymønster/bystruktur på transporten. De nærmere implikationer afhænger dog af karakteren af det øgede samkvem over store afstande, f.eks. ved at der kan være tale om en langt større afhængighed af den overordnede infrastruktur - og måske nye muligheder for at favorisere kollektiv trafik i regional skala – gennem tiltag på byniveau.

*Thomas Sick Nielsen, seniorforsker, Life KU
Petter Næss, professor, Aalborg Universitet
Hans Henrik Winter Johannsen, civilingeniør*

Referencer

Nielsen T.A.S. 2002. *Residential location and transportation in the city of Aalborg, Denmark, PhD-dissertation, Department of Development and Planning, Aalborg University, Aalborg*
Nielsen T.A.S. & Harder H. 2008. "Trends in interactions between cities and surroundings. Analysis of commute patterns around large European and American cities"; In: Atkinson R.

Rosignolo C. (Eds.) *The Re-creation of the European city*, Techne Press, Amsterdam

Næss, P. (2009). "Residential Self-Selection and Appropriate Control Variables in Land Use-Travel Studies." *Transport Reviews*, Vol. 29, pp. 293-324.

Næss, P. 2006. *Urban structure matters. Residential location, car dependence and travel behaviour*; London and New York: Routledge.

Næss P. & Jensen O. B. 2005. *Bilringene og cykelnavet. Bologlobalisering, bilafhængighed og sportadfærd i Hovedstadsområdet*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Næss P. & Jensen O. B. 2004. "Urban Structure Matters, Even in a Small Town." *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, pp. 35-56.

Næss, P. Johannsen, H.H.W. 2003. *Urban patterns of development affect travel behaviour - also at a regional level, Paper for the ACSP-AESOP third joint congress, Leuven, Belgium, July 8-12, 2003*

Næss, P. 2009. "Residential location, travel and energy use: the case of Hangzhou Metropolitan Area." *Journal of Transport and Land Use*, Vol. 2, 2009.

Næss, P. 2009. *Residential Self-Selection and Appropriate Control Variables in Land Use: Travel Studies, Transport Reviews*, Vol. 29, pp. 293-324

Larsen, F. 1982 *Samspillet mellem bymønster, trafik og energiforbrug, Persontrafikken og dens energiforbrug i forskellige centertyper*, Ministeriet for offentlige arbejder, Miljøministeriet, København

Hartoft-Nielsen, P. 2001. *Arbejdspladslokalisering og sportadfærd, By- og landsplanserien nr. 16 2001*, Skov & Landskab, Hørsholm

Christensen, L. 2001. *Bystruktur og sportadfærd. Hvad siger Transportvaneundersøgelsen? Faglig rapport fra DMU nr. 382, Danmarks Miljøundersøgelser, Roskilde*



LIVERPOOL VISION

EN PROAKTIV PLANKULTUR, DER HAR GJORT EN FORSKEL

I starten af 1990'erne lå bymidten i Liverpool øde hen, og kriminalitet og forfald var dominerende. Nu er bymidten et levende handelscentrum med masser af muligheder for både handlende, forretningsdrivende, turister og beboere.

Af Mikkel Henriques

Den korte historie om Liverpool Vision

Liverpool har igennem de seneste 8 år oplevet en økonomisk vækst med vækstrater, der langt overgår andre byer i England. Det skal ses på baggrund af en fortid, hvor byen igennem et århundrede har oplevet nedgang i indbyggerantal og i arbejdspladser, både i absolutte tal og i forhold til resten af England.

Én af de faktorer, der har spillet en afgørende rolle i den ændrede udvikling, er selskabet Urban Regeneration Company (URC), som blev stiftet i 1999, ved navn Liverpool Vision. Et URC, der har opereret under gunstige forhold med økonomisk vækst i hele England og i en by med store uudnyttede potentialer, men også et URC, der har brudt med defensiv politik og manglende tro på fremtiden og har bidraget med kvalitet, helhed og hastighed i det løft som er kommet til Liverpool bymidte. Alle er enige om, at Liverpool Vision har gjort en stor forskel for byens udvikling.

Urban Regeneration Company

Efter Lord Richard Rogers Urban Task Force blev

den engelske planlov ændret. Man sagde farvel til de tidligere Urban Development Corporations, der havde både store ressourcer og vidtgående planbeføjelser, og man sagde goddag til Urban Regeneration Companys, der hverken havde penge eller plankompetencer, men skulle operere alene ud fra parternes ressourcer. Men netop denne afhængighed af andre aktører skulle være de nye selskabers styrke.

URC fik som opgave at bringe investeringer tilbage til de værst stillede områder i byerne. Det skulle de gøre ved at identificere udviklingsmuligheder og udvikle en strategisk plan sammen med nøgleinteressenter og borgere, og derigennem skabe en kollektiv vision for fremtiden af det pågældende byområde. URC's kunne ikke iværksætte udviklingsprojekter på egen hånd, men skulle arbejde med partnerskaber og gennem koordinering maksimere udbyttet af de eksisterende organisationers aktiviteter. Liverpool Vision blev etableret af Liverpool City Council, Northwest Regional Development Agency (NRDA) og English Partnerships (EP). Hvor Liverpool City

Council havde plankompetencen, administrerede de andre to parter store summer af dels statslige støtte midler og dels EU-støtte midler. Et stærkt samarbejde når de blev kombineret. Liverpool Vision skulle alene sætte fokus på bymidten.

Liverpool Vision startede med et lille, men stærkt team af 8 medarbejdere, hvoraf en del var rekrutteret fra Liverpool City Council. Bestyrelsen af selskabet blev sammensat af repræsentanter fra de stiftende parter, men med et væsentligt supplement af udvalgte repræsentanter fra den private sektor. Bl.a. var formanden en pensioneret ingeniør fra entreprenørbranchen.

Proaktiv planlægning – in action

Liverpool Vision fik med vidtgående offentlige høringer i 2000 udarbejdet en strategisk plan, Strategic Regeneration Framework (SRF).

Planen var ambitiøs og den indledtes med et citat fra Daniel Burnham: "Make no little plans. They have no magic to stir men's blood and probably themselves will not be realized...". SRF satte

fokus på 7 indsatsområder, hvor man illustrerede de offentlige myndigheders forventede initiativer i form af pladser, gaderenoveringer mv, og samtidigt gjorde det klart, hvor der var plads til og gode muligheder for private investorer. Desuden indeholdt den målsætninger, som i princippet lå uden for Liverpool Visions ansvarsområde, herunder ansøgning om at blive Kulturbymidten og styrkelsen af tilgængeligheden til byen. SRF er siden blevet betegnet som Liverpool Visions bibel.

Med denne plan i hånden arbejdede Liverpool Vision mellem de offentlige myndigheder og de private parter for at koordinere initiativer, for at sætte gang i initiativer og for som katalysator at anspore parterne til at indgå samarbejde eller til at sætte initiativer i søen på egen hånd.

Med en solid repræsentation af private parter i bestyrelsen kunne Liverpool Vision opnå en større tillid fra de private parter, og på det praktiske plan kunne de møde de private parter på golfbanen og ved middagsbordet, på en mere ligeværdig platform end omkring mødebordet. Samtidigt var der god sammenhæng mellem byrådets repræsentanter i Liverpool Visions bestyrelse og byrådets beslutninger, hvorfor beslutninger kunne træffes hurtigere og hvorfor investorerne begyndte at tro på Liverpool Vision og på Liverpool.

Liverpool Vision arbejdede for at koordinere offentlige og private investeringer indenfor ind-

satsområderne. Samtidigt kunne Liverpool Vision give vejledning til de private parter om de offentlige investeringer og byrådets plangrundlag. De effektiviserede betjeningen og serviceringen af erhvervslivet, samtidigt med at de hjalp de offentlige myndigheder med at nå frem med deres budskaber til den private sektor og måske endda opnå en forståelse for de offentlige myndigheders dispositioner.

Resultaterne taler næsten for sig selv

I marts 2008 opgjorde man de samlede investeringer, som var genereret i samarbejde med Liverpool vision til: 394,91 mio. pund offentlige investeringer og 224,66 private investeringer. Tæller man de investeringer med, hvor Liverpool Vision har spillet en mere indirekte og faciliterende rolle, kan der lægges 170 mio. pund oven i de private investeringer.

Fra 2000 til 2006 har der været en vækst på 14,9 % arbejdspladser i Liverpool, mod 4,4% på landsplan. Mellem 1995 og 2005 er Gross Value Added steget med 75,3 % i Liverpool mod 64,1% i hele landet.

I bymidten er der fra 2000 til 2006 kommet 32,0% flere indbyggere, og Liverpool er vurderet til en top 6-placering i England som handelsby, mens den for få år siden lå omkring 14. pladsen. I 2000 var Liverpool den 13. mest besøgte by i UK, mens den i 2006 var den 6. mest besøgte by. I 2003 blev

byen vurderet som nr. 14 i forhold til at gøre forretninger, mens den i 2006 blev vurderet som nr. 5. I 2006 gennemførte man en tilfredshedsundersøgelse hos erhvervslivet i Liverpool, hvor 63% mente, at byen var forbedret eller meget forbedret gennem de seneste 5 år. I 2007 gennemførte man en holdningsanalyse, hvor 82% gav udtryk for, at bymidten var blevet mere levende.

Alt i alt er der altså rigtig mange rigtig gode resultater, som på forskellig vis peger på, at det går bedre i Liverpool. Ikke mange af resultater kan tilskrives Liverpool Vision alene. Det er svært at adskille Liverpool Visions arbejde fra en række andre faktorer i byens udvikling. Når personer i Liverpool bliver spurgt om det, så svarer alle fra planlæggere til universitetsprofessorer alligevel, at Liverpool Vision har haft en stor og afgørende rolle. De har tilført energi, hastighed og troen på at det kunne lade sig gøre. Alt sammen noget, der ikke var til stede før.

Hvad kan vi lære af Liverpool Vision?

Når man ser bort fra forskellene på den engelske og i særdeleshed Liverpools særlige kontekst, så er der en række pointer, som vi kan inspireres af i Danmark.

Høje ambitioner der inspirerer og giver håb

Med de klare ambitiøse udmeldinger fra Liverpool Vision i SRF skete der, ifølge aktørerne i byen, et skift i mentaliteten omkring Liverpools udvikling.

NRDA og EP oversættes bedst til de danske Saneringsnævn (fra 1959), Saneringsselskaberne (fra 1969) eller Byfornyelsesselskaberne (fra 1983). Selskaber der med økonomiske ressourcer til rådighed skulle hjælpe de danske byer med at gennemføre en fornyelse byerne indefra.



Liverpool har i de seneste år oplevet større vækst end andre engelske byer. Byggerod og kraner har været dagligdag for mange. Foto: Liverpools Strategic regeneration framework

Fra at lide af manglende tro på fremtiden, defensiv og indadvendt strategi gik man over til at tro på udviklingen og dermed til at tro på, at samarbejde kan skabe vækst. Man arbejdede meget bevidst med den psykologiske effekt via den store plan "make no little plans" og ved at have en strategisk målsætning om, at arbejdet skulle give synlige gevinster på både kort og langt sigt.

Det er selvfølgelig lidt af en tilsnigelse, at Liverpool Vision alene ændrede mentaliteten, men man kan måske snakke om gnisten, der fik sat fut i høstakken.

Proaktiv planlægning og katalysatoreffekt.

Liverpool Vision SRF nøjes ikke med at angive rammer for den potentielle udvikling, men giver også eksempler på, hvad der kan ske indenfor rammerne og anviser lokaliteter, hvor det vil anses som fordelagtigt at udvikle byen. Den er ikke blot en plan, der beskriver, hvad man IKKE ønsker, men en plan, der i høj grad sætter fokus på det, man ønsker sig. Derudover følger der handlinger med planen. Hvor den traditionelle planlægning efterlader initiativet til de private parter, fulgte Liverpool Vision op med initiativer til at sætte liv i planerne. Liverpool Vision engagerede sig

i at skabe kontakter på tværs, fremme ideer til udvikling og i vejledning og rådgivning. Den gode mulighedsorienterede proaktive plan blev altså suppleret med handlinger, der støtter op om virkeliggørelsen af planen.

Prioritering og koordinering af investeringer

Et af de helt afgørende elementer i Liverpool Visions succes ligger i, at der blev skabt enighed om, hvilken vej byen skulle udvikle sig. De fik skabt en kollektiv vision, som havde opbakning i både byrådet og blandt de private parter. Dermed



Med illustrationer af byggemuligheder har man sikret fokus på mulighederne i planerne. Illustration: Liverpools Strategic regeneration framework

blev det muligt at sætte fokus på udviklingen af bymidten før nogen andre steder, det blev muligt at sætte fokus på 7 indsatsområder, og det blev muligt at fokusere hovedparten af de offentlige og private investeringer indenfor disse 7 indsatsområder. Det er helt sikkert ikke alle investeringer og initiativer, der kan siges at være en del af den overordnede plan, men set i det store perspektiv

har koordineringen af offentlige og private investeringer alligevel gjort en stor forskel.

Rette initiativ i rette tid på rette sted

En stor del af Liverpool Visions resultaterne skal ses i sammenhæng med den vækstperiode, som hele England har oplevet i de seneste otte år. Resultaterne skal også ses i sammenhæng med

Liverpools tilstand og store uudnyttede potentiale. Det var dette særlige miks af muligheder og potentiale, der gjorde, at Liverpool Vision mere end noget andet blev det rette initiativ i rette tid på rette sted! Ambitiøse planer i byer, hvor der i forvejen er høje ambitioner og stor vækst, vil rumme en fare for drive planlægningen i en urealistisk retning. En strategi, der alene fokuserer på

“MAKE NO LITTLE PLANS

They have no magic to stir men's blood & probably themselves will not be realized.

Make big plans. Aim high in hope and work remembering that a noble, logical diagram once recorded will never die, but long after we are gone will be a living thing, asserting itself with evergrowing insistency.

Remember that our sons and grandsons are going to do things that would stagger us. Let you watch word be order and your beacon beauty”

Daniel Burnham, Amerikansk arkitekt, Planlægger og forfatter af “1909 Planen om Chicago”

bymidten, vil heller ikke være den rette løsning alle steder. Enhver by må gøre op med sig selv, hvilke dele af erfaringerne fra Liverpool Vision, der kan bringes i anvendelse som deres version af det rette initiativ til den rette tid.

Det danske eksempel

Som et lille efterspil mener jeg, at det er relevant at pege på Vejles Midtbystrategi og vejen til dens gennemførelse som en interessant dansk parallel til Liverpool Vision. I Vejle oplevede man igennem 90'erne, hvordan Kolding Storcenter trak handlen ud af Vejle bymidte. Man havde selv en drøm om at etablere et eksternt aflastningscenter, men af forskellige årsager

endte man med at vælge midtbyen som fokusområde for kultur og handel i Vejle Kommune.

Man udarbejdede en Midtbystrategi, og man skrev ind i kommuneplanen, at i Vejle Kommune er midtbyen en drivkraft. Midtbystrategien havde på mange områder ligheder med Liverpool Visions SRF. Der var en grundstrategi for målrettede kommunale indsatsområder, og man stillede samtidig forslag til, hvordan en række placeringer i bymidten kunne udnyttes af private parter. Denne visualisering af kommunens forventede investeringer blev kombineret med en stabil ledet kommune, der levede op til “løfterne” i midtbystrategien, hvilket gav tillid hos investorerne. Således

var grundstenen lagt til koordinering af investeringer fra kommunen og de private parter. Samtidigt arbejdede man med oplysning af borgere og fremvisning af sine planer i et storstilet infocenter, Økololariat, man deltog i proaktive samtaler med investorer og kommunens politikere og embedsmænd havde et tillidsfuldt samarbejde.

Når man ser på resultaterne i Vejle midtby i dag, og når målingerne af detailhandl stallene nu afslører, at det er Vejle Midtby, der trækker kunder fra Kolding Storcenter, så forbløffes man og tankerne ledes i retning af resultaterne fra Liverpool Vision. Her har man et dansk eksempel på proaktiv planlægning og koordinering af investeringer. Samtidigt er der tale om ambitiøse planer som med deres formulering har været med til at skabe troen på, at det vil lykkes. Her citerer man ikke Daniel Burnham, men man har formuleret sit eget slogan: “Vejle skal kunne ses fra månen”. Et stærkt mål og retningsanvisning for den enkelte medarbejder og samarbejdspart. Når du laver noget for og med kommunen, så skal det gøres ordentligt og med en kvalitet, som man lægger mærke til – også udenfor kommunens grænser.

NB.

Udviklingen i Liverpool er i dag, ligesom alle andre steder, gået helt i stå som følge af den økonomiske krise. Historien fra Liverpool fortæller os dog, at planlægning i modgang absolut ikke er lig med ingen planlægning overhovedet!!!

Mikkel Henriques, ansat i Plan09, har tidligere arbejdet som planlægger i Vejle Kommune

FRA BYMØNSTER TIL BYMOSAIK

UDVIKLINGEN AF ET NYT BYROLLEKONCEPT TIL KOMMUNEPLANEN

I Byplan Nr. 1 marts 2009 / 61. årgang kunne man læse om erfaringerne fra Aalborg Kommunes arbejde med Plan09-projektet "Nye byroller i kommuneplanen". Som opfølgning på dette initiativ og som led i en mere generel erfaringsudveksling ønsker vi hos NIRAS Konsulenterne at beskrive vores arbejde med udviklingen af et nyt byrollekoncept til kommuneplanen. Det nye byrollekoncept, som vi har døbt "Bymosaikken", er blevet til i samarbejde med Varde, Morsø og Kalundborg kommuner.

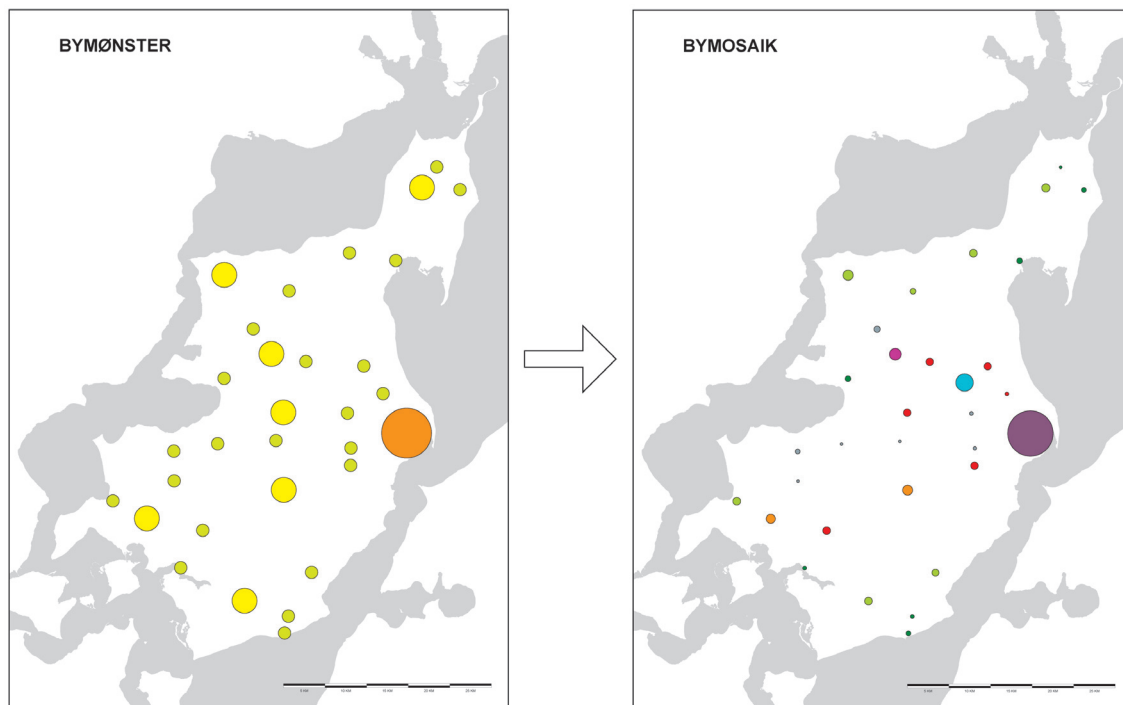
Af Thomas Juel Clemmensen

Behovet for et nyt byrollekoncept








I Landsplanredegørelse 2006 beskrives det, hvordan nye vilkår gør sig gældende for planlægningen – vilkår, der lægger op til en revision af de eksisterende planlægningsredskaber og -metoder. Herunder beskrives det, hvordan "en modernisering af det eksisterende bymønster trænger sig på". Behovet for en modernisering af bymønsteret er ikke noget nyt, men har længe trængt sig på som følge af de massive samfundsændringer, der har fundet sted, siden bymønsteret blev udtænkt og implementeret som planlægningsredskab for første gang. Dog er behovet blevet aktualiseret med strukturreformen og de mange kommunesammenlægninger.

Hvor det traditionelle bymønster, med dets hierarki af byer efter befolkningsstørrelse og serviceniveau, var et vigtigt og værdifuldt planlægningsredskab i forbindelse med opbygningen af velfærdssamfundet og velfærdsbyen, så er tiden i dag en anden. Øget konkurrence mellem byerne som følge af videns- og oplevelsesøkonomien,

Fig. 1: Morsø kommunes gamle bymønster og den nye bymosaik. Størrelsen på cirklerne i bymosaikken refererer til byernes areal (byzone/landsbyafgrænsning). Illustration: Morsø Kommune/NIRAS Konsulenterne v. Thomas Juel Clemmensen



BOSÆTNING

-  Byer med et særligt bosætningspotentiale
-  Landskab til beskyttelse (Plan09)
-  Landskab med visuelle oplevelsesmuligheder (Plan09)
-  Skole / friskole
-  Daginstitution
-  Idrætsfacilitet
-  Svinebrug (0-75, 75-250 og +250 dyreenheder)

voksende liberalisering på det politiske område og ikke mindst nye livsmønstre præget af en voksende mobilitet har gjort det traditionelle bymønster utidssvarende som planlægningsredskab.

Med udgangspunkt i en erkendelse af disse nye planlægningsmæssige vilkår har vi på tilsvarende vis som med Plan09-projektet i Aalborg Kommune ønsket at udvikle "et nyt byrollekoncept, der matcher de aktuelle udfordringer i videns- og oplevelsesøkonomien, og som giver reel værdi og mening i fortsat at planlægge for et niveau, der ligger over enkeltbyniveauet".

Helhedsorienteret, anerkendende og fremadrettet

For at sikre, at bymosaikken på væsentlige punkter virkelig vil være en forbedring i forhold til det traditionelle bymønster, formulerede vi tre målsætninger for det nye byrollekoncept: For det første ville vi gøre op med hierarkiet i det traditionelle bymønster, der 'blindt' tilskriver byerne en rolle ud fra befolkningsmæssig størrelse og serviceniveau. For det andet ønskede vi at introducere en mere helhedsorienteret byforståelse, som i højere grad inddrager byens kontekst eller omgivelser i forståelsen af byerne og deres mulige rolle. Sidst, men ikke mindst var det vores mål at gøre bymosaikken mere fremadrettet end bymønsteret, så det i højere grad vil kunne benyttes som et udviklingsorienteret planlægningsredskab.

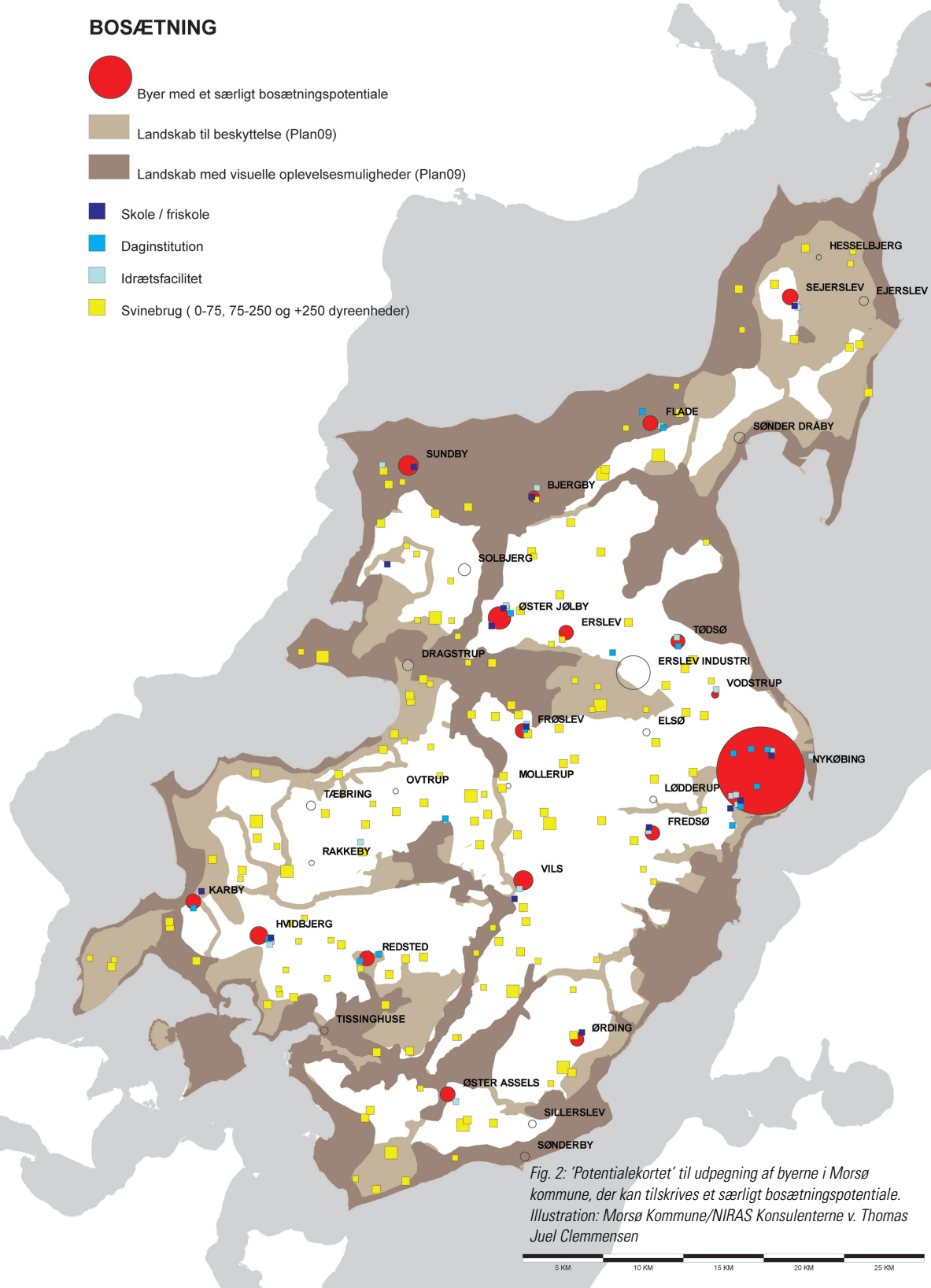


Fig. 2: 'Potentialekortet' til udpegning af byerne i Morsø kommune, der kan tilskrives et særligt bosætningspotentiale. Illustration: Morsø Kommune/NIRAS Konsulenterne v. Thomas Juel Clemmensen

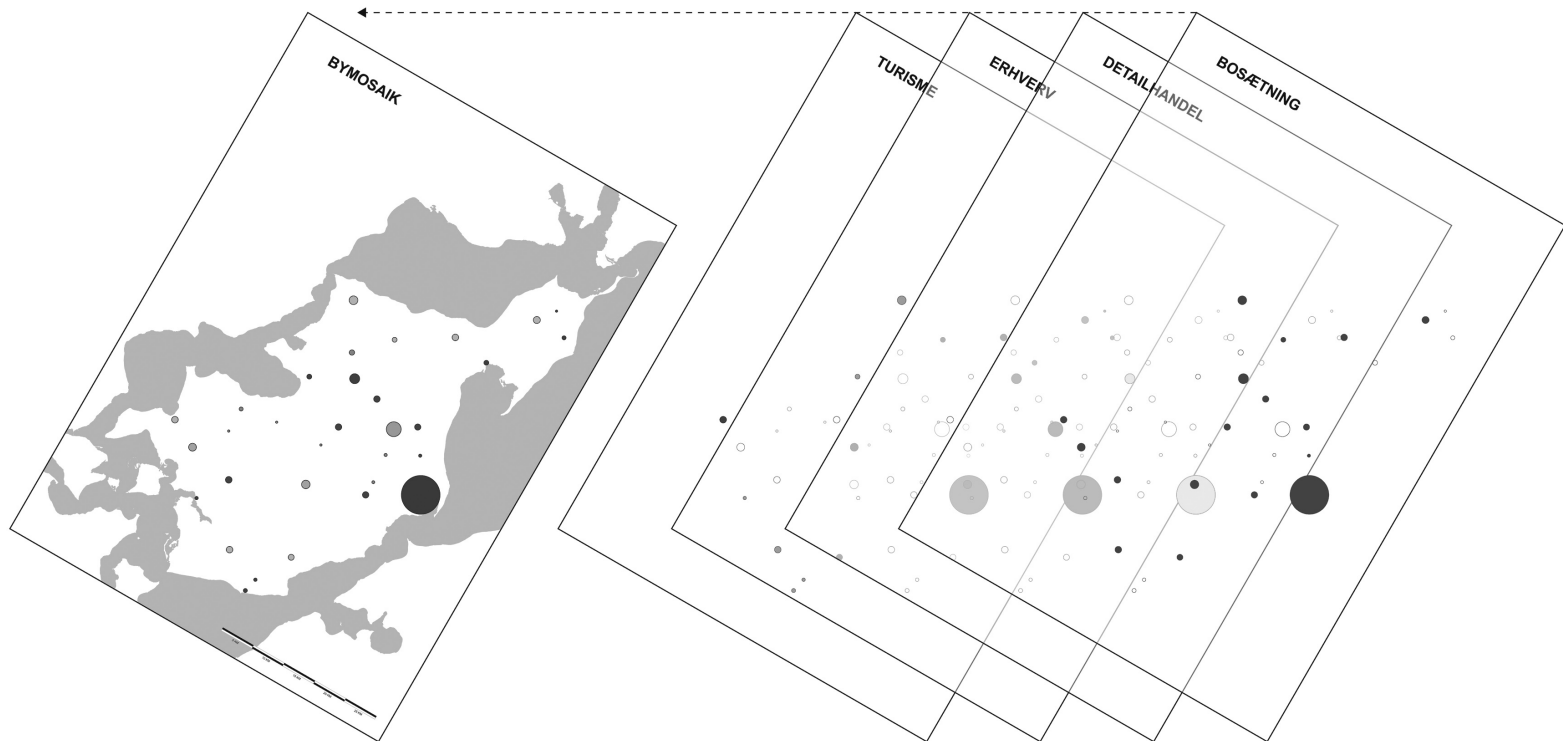


Fig. 3: Diagram, der viser, hvordan bymosaikken fremkommer ved at overlægge de fire 'Potentialekort'. Illustration: Morsø Kommune/NIRAS Konsulenterne v. Thomas Juel Clemmensen

I overensstemmelse med målsætningerne i Landsplanredegørelse 2006 ønskede vi, at bymosaikken skulle basere sig på "strategiske overvejelser i forhold til en afbalanceret regional udvikling". Det har vi har tolket på den måde, at byernes rolle skal afspejle deres regionale kontekst og tage hensyn til de områdemæssige forskelle, der gør sig gældende på tværs af kommunen. Denne tilgang bygger på en erkendelse af, at byer med samme befolkningmæssige størrelse og serviceniveau kan have vidt forskellige udviklingsmuligheder alt efter deres geografiske placering. Med andre ord har vi ønsket, at bymosaikken skulle kunne anvendes til at udstikke differentierede målsætninger for byudviklingen, som afspejler og tager hensyn til de forskelligartede vilkår, der gør sig gældende på tværs af en kommune, eksempelvis som i Varde Kommune, hvor hele den vestlige del udgør et særligt 'ferielandskab'.

Med implementeringen af en mere helhedsorienteret byforståelse, hvor byerne betragtes i relation til deres regionale kontekst, ønskede vi samtidig at lægge op til en mere anerkendende tilgang til udpegningen af byernes roller. Hvor bymønsteret med dets eksplicite hierarki har en tendens til implicit at værdisætte byerne efter deres placering i hierarkiet – lav placering = lav betydning = lav værdi – skulle bymosaikken gerne kunne åbne for en mere ligeværdig anerkendelse. Få indbyggere og eller få servicefunktioner er ikke ensbetydende med, at en by har en lille betydning eller nødvendigvis spiller en mere perifer rolle i forhold til de øvrige byer.

Set i forhold til det traditionelle bymønster, der ofte har karakter af en form for statusopgørelse eller tilstandsbeskrivelse, som ikke siger meget om byernes udviklingsmuligheder, har vi med bymosaikken ønsket at rette perspektivet mod

fremtiden. Derfor skulle bymosaikken tænkes som et mere fremadrettet og udviklingsorienteret planlægningsredskab.

Fokus på byernes udviklingspotentialer

Med målsætningen om at gøre bymosaikken til et fremadrettet og udviklingsorienteret planlægningsredskab er det naturligt at sætte fokus på byernes udviklingspotentialer. Her har vi, for at sikre bymosaikken bred anvendelighed i kommuneplanlægningen, valgt at fokusere på byernes potentiale i forhold til basale aspekter som bosætning, detailhandel, erhverv og turisme. Det er potentialer, der senere ville kunne udbygges og nuanceres som del af den løbende planlægning. Samtidig beskriver potentialerne aspekter af byudviklingen, der som udgangspunkt påvirker samtlige byer i en kommune, hvormed der sikres den grad af sammenlignelighed, som er nødvendig for at kunne anvende bymosaikken

til at udstikke målsætninger og prioriteringer på kommuneplanniveau.

Udpegningen af byernes potentialer baseres på en kortlægning af forskellige faktorer med afgørende relevans og betydning i forhold til hvert af de fire potentialer. Eksempelvis bliver nærheden til attraktive natur- og landskabsområder, nærheden til skoler, daginstitutioner og idrætsfaciliteter og afstanden til svinebrug brugt som faktorer i udpegningen af byer med bosætningspotentialer i Morsø kommune (se fig.2). Som udgangspunkt er der benyttet data, som allerede var tilgængelig i de pågældende kommuner. Både datagrundlag og kortlægning bliver efterfølgende kvalitetssikret af kommunens medarbejdere, der kan bidrage med et opdateret lokalkendskab.

Brugen af denne form for kortlægning har en afgørende fordel i forhold til at implementere en mere helhedsorienteret byforståelse, idet byerne forholdsvis nemt kan sættes i relation til de forskelle og sammenhænge, der træder frem på tværs af de enkelte kommuner. Kortlægningen gør det desuden muligt at håndtere og relatere forskelligartede typer af information samtidigt uden at miste overblikket.

Bymosaikken i Kommuneplan 2009

Bymosaikken fremstår ved at overlejre de fire 'potentialekort', hvorved det bliver muligt at bestemme kombinationen af potentialer for hver enkelt by. På denne måde kan der eksempelvis

udpeges otte forskellige kombinationer i Morsø Kommune, som i mosaikken symboliseres med hver sin farve (se fig. 3-4). Byer med samme farve i mosaikken har en form for slægtskab, idet de i forhold til de faktorer, der lægges til grund for udpegningen af de fire udviklingsmæssige potentialer, deler fælles vilkår. På denne måde kan bymosaikken danne grundlag for etableringen af netværk og alliancer mellem de enkelte byer, eksempelvis byer, der deler samme eller komplementerende vilkår. Tiltag til at benytte bymosaikken på denne måde ses tydeligt i kommuneplanen for Kalundborg, hvor følgende formulering stammer fra: "Hvor nærtliggende (lands-) byer rummer forskelligartede potentialer, kan der ligge udviklingsmuligheder i at udvikle synergien mellem de forskellige potentialer ved at se på området som helhed. Det gælder fx for Havnsø/Føllenslev/Eskebjerg/Snertinge-Særslev" (Kalundborg Kommuneplan 2009-21).

I Kommuneplan 2009 vil bymosaikken formelt set kunne spille den samme rolle som det traditionelle bymønster. Den danner en overordnet forståelsesramme for byudvikling, der gør det muligt at planlægge for større sammenhænge på niveauet over de enkelte byer. Det betyder også, at bymosaikken på lige fod med bymønsteret kan benyttes til at formulere retningslinjer for kommunens byudvikling: "Udlæg af nye arealer til boligbebyggelse skal ske i byer med et særligt bosætningspotentialer, og på tilsvarende vis skal nye arealer til erhverv ske i byer med et særligt

erhvervspotentialer" (Morsø Kommuneplan 2009-21). I modsætning til bymønsteret skal bymosaikken dog forstås langt mere dynamisk, idet byernes potentialer løbende vil være til revurdering i forhold til de forandringer, der finder sted i kommunen. Bymosaikken lægger op til, at kommunen i samarbejde med borgere og erhvervsliv gør en aktiv indsats for at bevare eksisterende potentialer og udvikle nye i de enkelte byer eller netværk af byer.

Perspektiver for videreudviklingen af bymosaikken









Bymosaikken befinder sig stadig på udviklingsstadiet og afspejler dermed de forandringer og den omstilling, som aktuelt finder sted inden for kommuneplanlægningen. Udformningen af denne første version af bymosaikken befinder sig derfor, som de fleste nye kommuneplaner, i en overgangssituation, hvor den nye forståelse af byroller i nogen grad begrænses af logikken bag det gamle bymønster. Det betyder også, at bymosaikken's potentialer som planlægningsredskab vil kunne udnyttes i stadig højere grad i takt med den gradvise forankring af den nye forståelse af byernes roller.

Vi ser i bymosaikken muligheden for et planlægningsredskab, der i langt højere grad end det gamle bymønster fungerer på tværs af kommunens forskellige arbejdsområder – et redskab, der vil kunne fungere som en platform for koordinering og prioritering af kommunens forskellige

planlægningsmæssige indsatser på niveauet over de enkelte byer. Dette gælder ikke mindst i forhold til at løfte de udfordringer, som er fulgt med kommunernes overtagelse af rollen som planlægningsmyndighed for det åbne land. Med foreningen af by- og åbent landplanlægningen hos kommunerne tegner der sig nye perspektiver for den kommunale planlægningsindsats. Dels stiller det udvidede kompetenceområde større krav til koordinationen mellem de forskellige dele af planlægningen, dels åbnes muligheden for at tænke langt mere integreret og udnytte fordelene ved en mere sammenhængende planlægning på tværs af by- og landzone. I begge tilfælde vil bymosaikken kunne fungere som en fælles platform. Eksemplet fra Morsø Kommune, hvor arbejdet med landskabskaraktermetoden blev integreret i udarbejdelsen af bymosaikken, kan ses som et bud på, hvordan 'landskabsplanlægning' og 'byplanlægning' koordineres. Her har kortlægningen af kommunens landskabskvaliteter gennem bymosaikken fået direkte indflydelse på retningslinjerne for byudviklingen, hvilket er helt i overensstemmelse med Miljøministeriets forventninger til, at kommunerne "planlægger med fokus på kvalitetene i områdets landskab og kulturmiljø" (forslag til Landsplanredegørelse 2009). Netop denne evne til at kunne opløse den rigide adskillelse af planlægningsparadigmerne for henholdsvis by og åbent land, som i årtier har karakteriseret planlægningen, betragter vi som et af bymosaikens helt centrale potentialer i forhold til at opgradere kommuneplanen til de nye vilkår for kommuneplanlægningen.

Thomas Juel Clemmensen, cand. arch., ph.d., konsulent hos NIRAS Konsulenterne og forskningsadjunkt på Institut for By og Landskab, Arkitektskolen Aarhus

BYMOSAIK

-  **BDET**
Byer med et særligt potentiale både i forhold til bosætning, detailhandel, erhverv og turisme.
-  **BDE**
Byer med et særligt potentiale både i forhold til bosætning, detailhandel og erhverv.
-  **BE**
Byer med et særligt potentiale i forhold til bosætning og erhverv.
-  **BT**
Byer med et særligt potentiale i forhold til bosætning og turisme.
-  **B**
Byer med et særligt potentiale i forhold til bosætning.
-  **E**
Byer med et særligt potentiale i forhold til erhverv.
-  **T**
Byer med et særligt potentiale i forhold til turisme.
-  **L**
Byer med landsbyens gængse potentiale

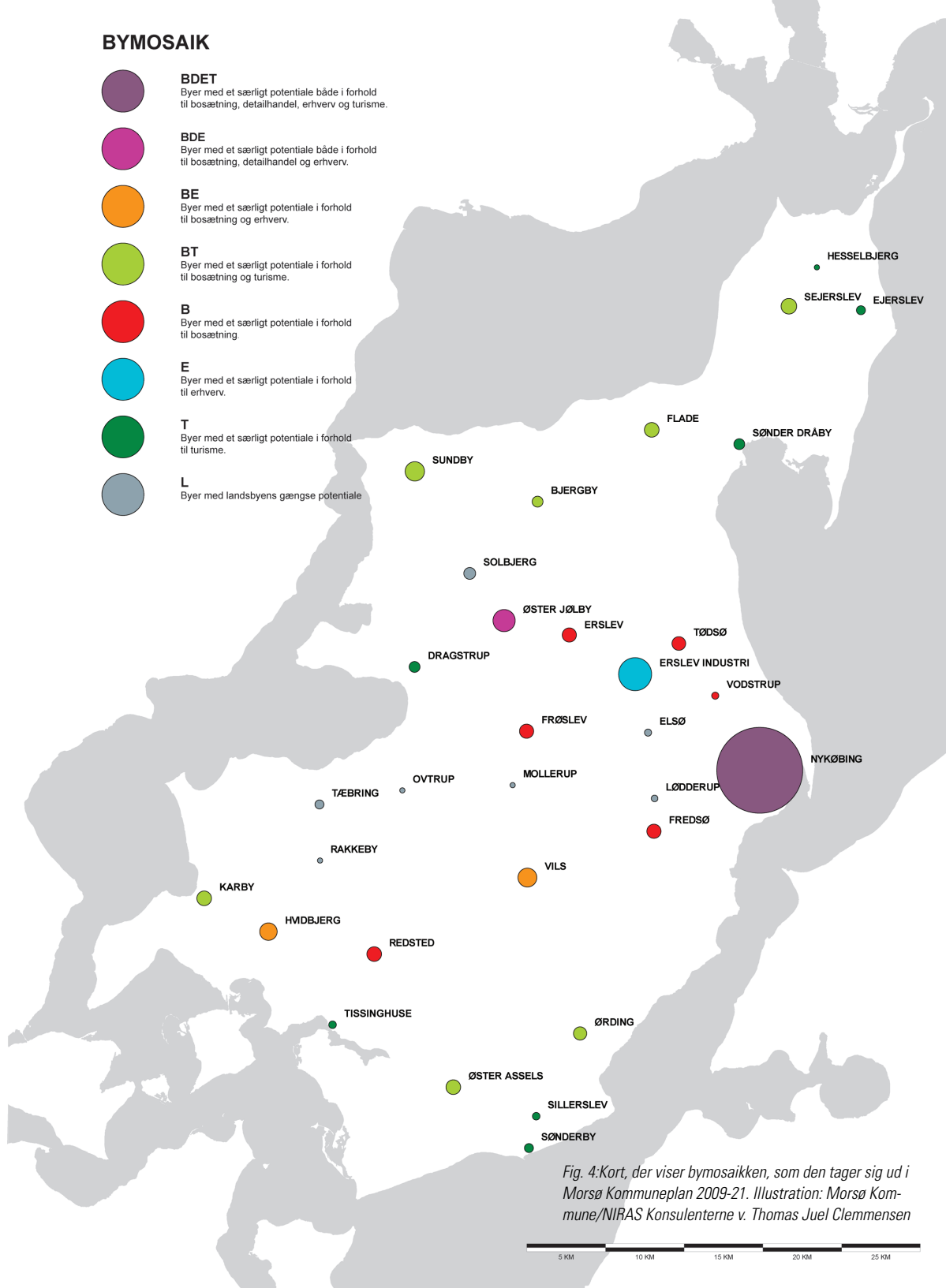


Fig. 4: Kort, der viser bymosaikken, som den tager sig ud i Morsø Kommuneplan 2009-21. Illustration: Morsø Kommune/NIRAS Konsulenterne v. Thomas Juel Clemmensen

”DET DYNAMISKE ØSTJYLLAND”

EN KLAR VISION FOR AREALREGULERING AF DE MOTORVEJSNÆRE AREALER I ØSTJYLLAND

I landsplanredegørelsen fra 2006 udpegede Staten to vækstregioner i Danmark: Hovedstaden og Østjylland, der begge er kendetegnet ved en høj befolknings- og trafiktilvækst. Gennem deres fysiske placering og tiltrækningskraft for såvel bosætning som erhvervsplacering har områderne et øget fokus. I Hovedstadsområdet blev der oprettet et plandirektiv, der har til formål at opretholde en fremtidig planlægning, der indordner sig under fingerplanen.

Af Lisa Gedsø, Sille Christiane Linnet, Henrik Harder og Peter Bro



Fig 1: Fingerplanen og plan for Østjylland. Illustration: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø

I Østjylland var der ikke en masterplan at arbejde ud fra, og der er ikke blevet oprettet et plandirektiv i forlængelse af kommunalreformen i 2007. Manglende retningslinjer for den fremtidige planlægning i den østjyske vækstregion blev dog pointeret i landsplanredegørelsen. Her blev det påpeget, at der var behov for et øget fokus på den fremtidige udvikling, hvis ikke landskabet helt skulle forsvinde (Harder, 2005). Det blev un-

derstregt, at der er behov for en overordnet plan for området. Denne skulle, som ”fingerplanen”, være en konkret plan, som kommunerne kunne arbejde ud fra i forbindelse med den fysiske planlægning.

I 2008 påbegyndte man derfor et dialogbaseret samarbejde mellem staten og Østjyllands 17 kommuner omkring en fælles vision for den fremtidige udvikling af området. Dette har dog vist sig ikke at være helt uproblematisk, idet staten ønsker, at områdets landskaber bevares, hvorimod kommunerne primært ønsker en udvidelse af infrastrukturen (Olesen, 2008). Kommunaløkonomiske hensyn synes allerede herved højere vægtet end landskabelige hensyn.

Staten ønsker formelt bevarelse af landskabet, mens kommunernes økonomiske optik indtil nu har skabt et stigende antal uplanlagte udviklingsområder ved de motorvejsnære arealer. Gennem en tur på E45 fra Randers til Kolding må det stå klart for enhver, at bebyggelsen langs motorvejen er mere omfattende end først antaget. Flere områder langs motorvejen er i dag bebygget med



Fig. 2: Billede fra turen langs det østjyske bybånd
Foto: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø



Fig. 3: Billede fra turen langs det østjyske bybånd
Foto: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø



Billeder fra turen langs det østjyske bybånd. Fotos: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø

store tunge industribyggerier, lagerhaller, bilforhandlere mm. Flere steder kan der iagttages områder, der er til salg og henlagt til yderligere erhvervsudvikling.

Ud fra disse betragtninger har kernen i dette efterfølgende arbejde været, at udarbejde en vision for den fremtidige arealregulering af de motorvejsnære arealer i Østjylland, herefter kaldet "Det dynamiske Østjylland" med henblik på at sikre eksistensen af de motorvejsnære landskaber, samt at skabe en varieret trafikantoplevelse.

Ny landskabsforståelse, nye landskabstyper

Der arbejdes i "Det dynamiske Østjylland" ud fra et funktionalistisk landskabssyn med afsæt i en rumlig forståelse af landskabet, hvor naturen og menneskets indblanding begge indgår i landskabets funktioner. Dette sker ud fra en erkendelse af, at det danske landskab har været under en dynamisk transformation lige fra fortidens skovklædte land til tilsandede områder, hede og enge til guldalderlandskabets tætte bøgeskove og dyrkningslandskaber. Forholdene har ændret sig siden da, og man ser nu i højere grad forskellige landskabsfunktioner, der hver især indeholder specifikke landskabselementer. Forhold der ikke altid bliver opfanget via Landskabskaraktermetoden, der netop er blevet benyttet i forbindelse med udviklingen af "Vision Østjylland" (a, 2008). Via registreringer langs motorvejene i Østjylland

er der lavet to slags analyser. For det første de "objektive" GIS- og arealbaserede analyser i form af traditionel, statisk kortlægning (statisk analyse). For det andet de "subjektive" i form af en subjektiv kortlægning (in motion analyse) af det nutidige landskab. Den funktionalistiske beskrivelse af landskabet er ud fra dette subjektive studie blevet udbygget til at indeholde fem forskellige landskabsfunktioner:

1. Infrastrukturelandskabet (veje, broer tunneller, vejskilte, autoværn etc.) Se fig.4
2. Bebyggelseslandskabet (landskabselementer som beboelse, erhverv, lagerbygninger, parkeringspladser etc.) Se fig.5
3. Det rekreative landskab (den "uberørte" natur som det funktionalistiske landskabssyn traditionelt har defineret det) Se fig.6
4. Produktionslandskabet (produktionsskabende landskabselementer som agerdyrkning, vindmøller, gartnerier, dambrug etc). Landbruget udvikler sig løbende fra at bestå af mange enheder til at bestå af få effektive produktionsanlæg samtidigt med, at vi går fra produktion af råstoffer til

en vidensbaseret produktion. Industri, transportanlæg og lagerpladser har i endnu højere grad forandret landskabet, ligesom byernes udvikling i retning mod effektiv infrastruktur har haft en vidtgående påvirkning. Se fig.7

5. Ydermere er der synstypen, der består af motorvejens vægge i form af støjvolde og beplantninger, der afskærmer for trafikanten udsyn til landskabet. Se fig.8

Opfattelsen af landskabet som bestående af arealenheder knytter sig til en geografisk forståelse af landskabet, hvilket afspejles i de metoder og grafiske formidlinger, der benyttes. Eksempelvis udarbejdes der inden for denne tilgang primært planer baseret på GIS, hvilket resulterer i en afbildning af et geografisk område ud fra en todimensionel anskuelse. I modsætning til denne tilgang er landskabet som billede stærkt knyttet til det centralt perciperende menneskes opfattelse af de landskabelige omgivelser, hvor rumlige strukturer danner grundlaget for forståelsen (Nymann, i.d.). Den todimensionelle tilgang til landskabet har en lang tradition inden for byplanlægning og præger i høj grad også dansk planlægning i dag, hvoraf årsagen nok i høj grad findes i manglende ressourcer. Planlægningen tager derfor ofte afsæt i en forholdsvis empirisk og objektiv baseret analyse, hvor særlige oplevelses-

Fig. 9: Farver og illustrationer af funktioner. Illustration: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø



muligheder og iboende kvaliteter i landskabsområderne ikke bliver kortlagt.

Gennem en tilgang til landskabet som billede, altså ud fra en subjektiv vurdering i forbindelse med en fysisk besigtigelse eller registrering af et givent område, kan en rumlig forståelse af landskabet opnås. I det planlægning i alle dets afgreninger udmunder i løsninger, der gennem generationer bliver oplevet ud fra det enkelte individs centrale perspektiv (subjektet), er det en nødvendighed at udføre en feltbesigtigelse, altså en fænomenologisk baseret analyse (b, 2008), af det givende område. Herved kan områderne eller stedernes dimensioner, karakter samt stedets iboende kvaliteter opleves og indgå aktivt i planlægningen. Ved en rumlig oplevelse af et område i skalaen 1:1 kan en sammenhæng i landskabet dog blive vanskelig at kortlægge, hvorfor en kombination mellem de to landskabstilgange vil danne grundlag for analyser i projektet "Det Dynamiske Østjylland".

En ny klar vision for Østjylland

Analysen af Østjylland i "Det dynamiske Østjylland" består som tidligere beskrevet af to slags undersøgelser: En traditionel, statisk kortlægning (statisk analyse) og en subjektiv kortlægning (in motion analyse). Den statiske analyse er en GIS-kortlægning af arealfordelingen i Østjylland af landskabsfunktioner: Produktions-, rekreativ-, infrastruktur- og bebyggelseslandskab. Infrastrukturelandskabet ses som selve motorvejen i dette

projekt. In motion analysen tager udgangspunkt i en videooptagelse af en strækning, der kortlægges gennem snapshot samt billeder fra strækningen. På baggrund af de to analysetilgange udarbejdes en vision for Østjylland, der har til formål at varetage den fremtidige arealregulering. Gennem analyserne registreres landskabsfunktioners placering og spændvidde langs vejen.

Gennem en sammenlægning og bearbejdning af analyserne (de to kort) udarbejdes en vision, der har til formål at varetage den fremtidige arealregulering med henblik på trafikantens oplevelse langs motorvejen. Gennem udarbejdelsen er Varmings teori (1970, Varming) om oplevelse anvendt for på denne måde løbende at forstærke og teste trafikantoplevelsen. Endvidere udarbej-

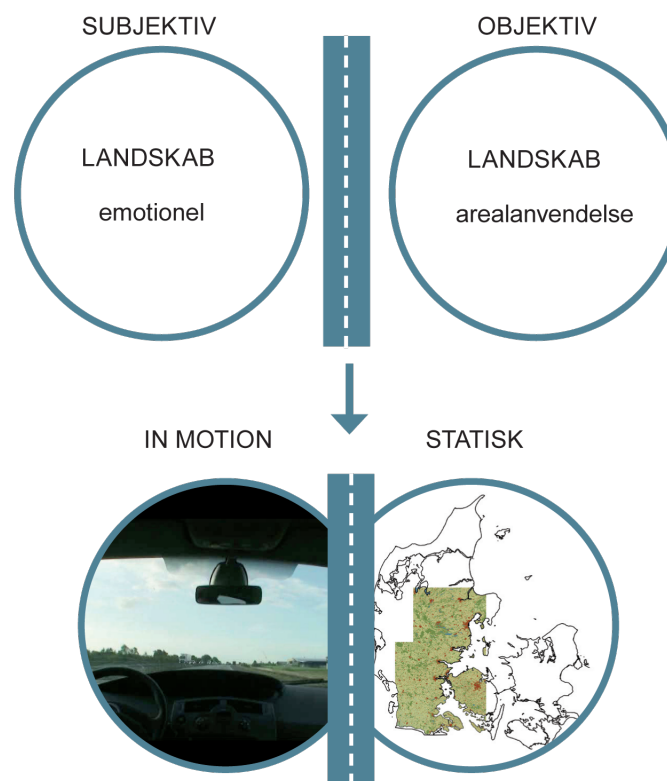


Fig. 10 : Tilgangen
Illustration: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø

Fig.11: Den statistiske analyse

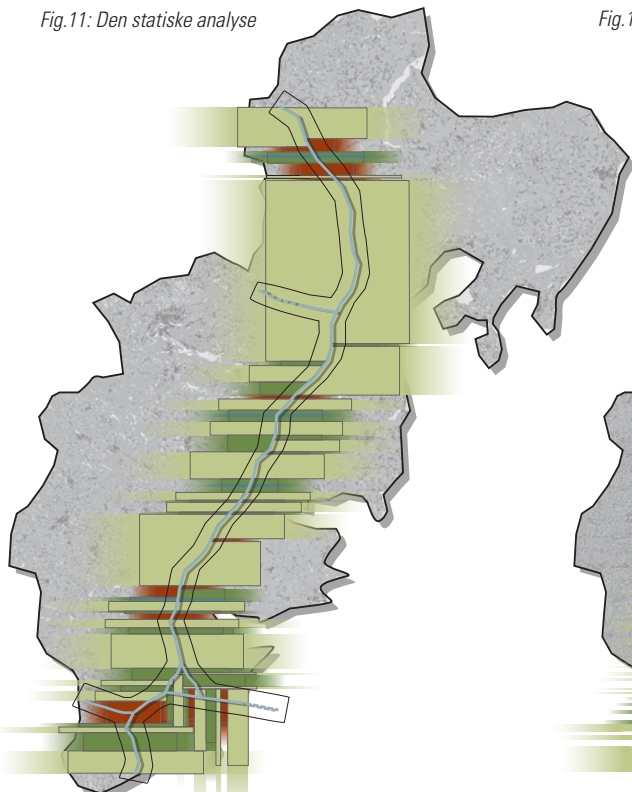


Fig.12: In Motion analysen

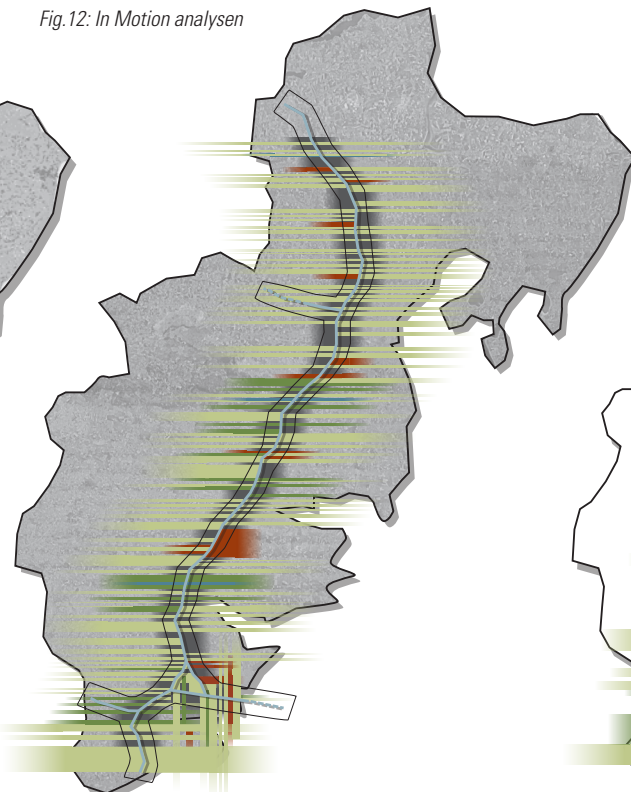


Fig.13: Visionskort

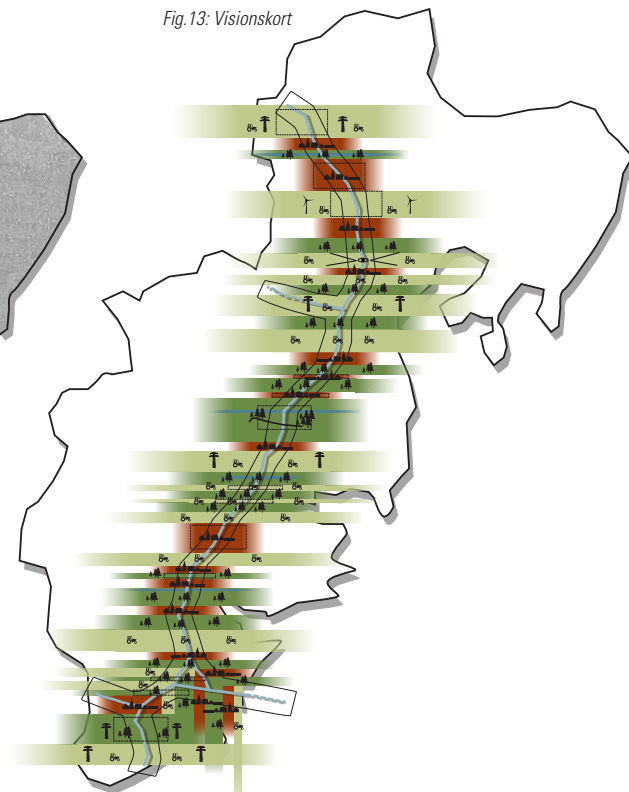


Illustration: Sille Christiane Linnet & Lisa Gedsø

des visionen efter opstillede designkriterier, der danner baggrund for den videre bearbejdning af visionen.

Konceptet bag "Det dynamiske Østjylland" består af en båndstruktur, der "dikterer" arealreguleringen i nord-syd gående retning og herved sikrer de landskabelige elementer samt en styring af de bebyggede områder. Østjylland fremstår ud fra denne vision som en båndby, hvor arealfordelingen af landskabsfunktionerne og byområder fremkommer i parallelle bånd. Boliger og arbejdspladser kan vokse øst-vest, mens de er begrænset nord-syd. Endvidere er der større rekreative bånd, der underbygger dikotomien land-by og yder-

ligere bidrager til en varierende trafikantoplevelse. Trafikantoplevelsen er sikret ved, at landskabsbåndene har en længde på 2-4 km, hvilket er den længde en oplevelse skal have for at en trafikant, der kører med en hastighed på 110 km/t, opfatter den passede oplevelse. Visionens bånd består af landskabsfunktionerne: Produktions-, rekreativ- og bebyggelseslandskab. Disse landskabsfunktioner er kernen i trafikantens oplevelse i det østjyske bybånd. Derudover indeholder visionen områder med en særlig identitet, således at der opstår orienterbarhed og rytme i oplevelsen.

Ved at forsimple visionskortet opnås en lettere intuitiv forståelse af visionens hovedbudskab,

nemlig en klar adskillelse af land- og byområder langs motorvejene i Østjylland.

Vejen frem

Fingerplanen og Miljøministeriets forslag til Vision Østjylland, tager begge afsæt i infrastrukturelle forbindelser. Fingerplanen er bygget op omkring kollektiv trafik med nationale forbindelser. "Vision Østjylland" er derimod primært bygget op omkring privatbilisme og infrastruktur, der har til formål at skabe såvel nationale som internationale infrastrukturelle forbindelser. En stor forskel på de to planer er, at hvor fingerplanen "dikterer", hvor der skal bygges, og hvor der skal friholdes for bebyggelse, koncentrerer "Vision Østjylland"

sig om de infrastrukturelle forbindelser. "Vision Østjylland" indeholder ikke en decideret fremtidig arealfordeling af vækstregionen, men påpeger dog, at byerne bør ligge som perler på en snor. Miljøministeriets "Vision Østjylland" kan derfor tolkes som et kompromis ved at vægte infrastruktur og erhverv højt i forhold til landskabet. Bebyggelse skal der nok komme mere af, men det er tvivlsomt, hvorvidt landskabet vil blive bevaret i denne "Vision Østjylland".

Den evt. manglende arealregulering kan medføre, at der fortsat vil ske bebyggelse i de motorvejsnære arealer, som derved på sigt kan udvikle sig til et fysisk sammenhængende bybånd. Det store spørgsmål omkring hvordan Østjylland konkret arealreguleres i fremtiden, så et sammenhængende byområde langs E45 ikke bliver en realitet,

forbliver ubesvaret i Miljøministeriets Vision Østjylland.

I forslaget til en vision for Østjylland, "Det dynamiske Østjylland", som præsenteres i denne artikel som et alternativ til "Vision Østjylland", har det været intentionen at skabe en nutidig plan for området, som forholder sig til den aktuelle udvikling og konkretiserer, hvorledes planlægningen af området kan reguleres. Da den fremtidige arealregulering er en væsentlig del af visionen, kan man forestille sig, at den vil blive diskuteret af de involverede kommuner. Essensen i "Det Dynamiske Østjyllands" vision er, at arealreguleringen skal ske således, at fremtidig bebyggelse ikke spreder sig i nord-syd gående retning langs motorvejen. I stedet skal fremtidig bebyggelse koncentreres i de områder, hvor der allerede i

dag er bebygget – og dette skal ske i en øst-vest gående retning. Herved forholder visionen sig til den faktiske udvikling, men opstiller konkrete retningslinjer for, hvordan fremtidig bebyggelse må placeres.

Det er ikke uden grund, at borgmestre i Hovedstadsområdet dagligt opsøger plandirektivet med ønsker om udvidelse uden for Fingerplanens rammer (Stensgaard, 2008) – lige så vel som det ikke er uden grund, at kommunerne i Østjylland uden de store protester accepterede "Vision Østjylland" i efteråret 2008. På baggrund af disse forhold må det erkendes, at bebyggelsesområder i Østjylland langs motorvejene fortsat vil vokse. Men eksisterende landskabelige kvaliteter skal bevares og udbygges, så Østjylland også i fremtiden vil være mere end blot bebyggelse på bebyggelse. Ved at

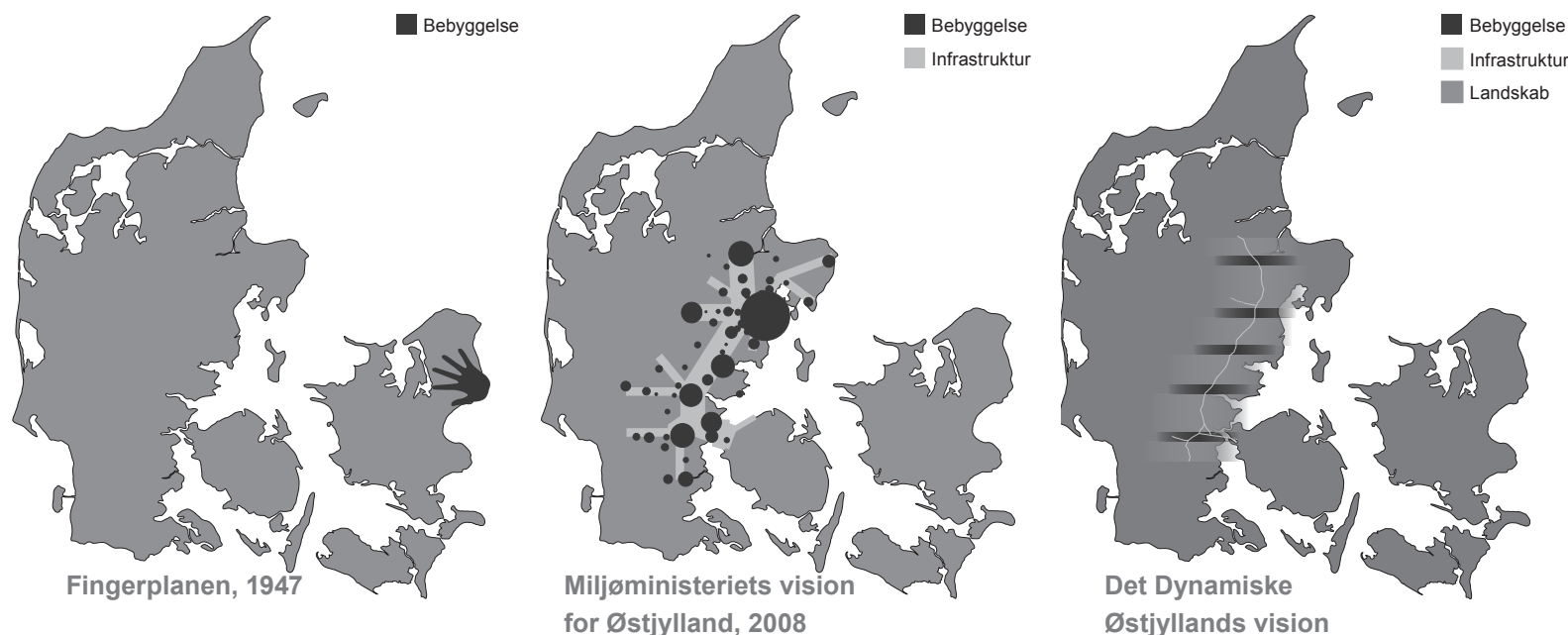


Fig. 14: "Fingerplanen", "Vision Østjylland" og "Det Dynamiske Østjylland". Illustration: Sille Christiane Linnert & Lisa Gedso

nedsætte et plandirektiv på baggrund af f.eks. tankerne bag "Det dynamiske Østjylland" sikrer man, at kommunerne ikke tillader bebyggelse, der ender med at dominere og ødelægge landskabet, hvorved en udvikling, der er ved at løbe løbsk, bliver stoppet i tide.

"Det dynamiske Østjylland" har arbejdet ud fra samme problematikker og kriterier som Miljøministeriet. Med udtalelser fra den forhenværende miljøminister Connie Hedegaard kommer det til udtryk, at hun med landsplanreddegørelsen ønskede, at planlægningen i Danmark skulle tage hånd om naturen og ikke mindst fastholde dikotomien by/land:

"Det smukke land bevarer ikke sig selv. De mange eksempler på byggeri, der rykker ud langs med motorvejene, har tydeligvist ødelagt noget af kvaliteten i landskabet og grænsen mellem by og land. Vi skal passe på, at vi ikke gradvist kommer til at udviske og slette de værdier, som vi har været vant til at se som ideal i Danmark. Derfor ønsker jeg med denne landsplanreddegørelse at genoplive det klassiske planprincip om at fastholde en adskillelse mellem land og by – et princip, som altid har været et omdrejningspunkt for dansk plantradition. Man må kunne se forskel, for forskelle giver mangfoldighed" (Miljøministeriet, 2006)

Den nuværende miljøminister Troels Lund Poulsen bliver måske mere specifik med hensyn til udviklingen i Østjylland:

"Mange af Østjyllands store landskabskvaliteter er under pres, og vi risikerer, at byerne efterhånden smelter sammen i én lang slange langs motorvejen. Vi oplever også stigende trængselsproblemer i trafikken. Begge problemer truer væksten i

Østjylland, fordi de naturskønne omgivelser og transporttider er centrale konkurrenceparametre, når det gælder om at tiltrække og fastholde den arbejdskraft" (Matzen, 2008) Udtalelserne fra både Connie Hedegaard og Troels Lund Poulsen stemmer begge overens med "Det dynamiske Østjyllands" vision, og dog er projektets vision markant forskelligt fra Miljøministeriets og de 17 kommuners "Vision Østjylland". En forklaring på denne dobbelthed er måske, at politikerne giver udtryk for en holdning og et synspunkt, men ikke handler efter denne. Dette er et forhold man har oplevet før blandt miljøministre ifølge David Rehling's beskrivelse af Svend Auken som miljøminister:

"Ved internationale konferencer siger han oftest det gode, det sande og det rigtige. Herhjemme har han modet til at sige, at ud fra hensynet til miljøet burde en liter benzin koste mindst 20 kr. Men selv samme Svend Auken er manden, der som formand for Socialdemokratiet indgik de aftaler med den daværende borgerlige regering, der førte til bilbroerne over Storebælt og Øresund og til det motorvejsræs i Jylland, der er blevet argumentet for nye firesporede veje overalt i landet" (Rehling, 2000).

Denne dobbelthed ses nu måske i forbindelse med miljøministeriets vision for Østjylland, der ikke kommer med en langsigtet løsning på områdets udfordringer, på trods af, at miljøministeren har erkendt, at landskabet er under pres. Den store forskel på retorik og handling medfører måske derfor, at der ikke bliver udarbejdet den fornødne konkrete og præcise plan for Østjylland. Og i den forbindelse kan man så spørge, hvis miljøministeren ikke tager ansvaret for Østjyllands fremtid, hvem gør så?

Referencer:

- Harder, Henrik mfl., 2005, "Effekter af motorveje" i Balsby, Jens ; Shcuultz, Anne Truelsen, "Byen, vejen og landskabet : motorveje til fremtiden". red. / Ulla Egebjerg ; Peter Simonsen. Aalborg Universitet ; KVL, Center for Skov, Landskab og Planlægning; Vejdirektoratet, s. 15-78
- Matzen, Jeppe, 2008; "Storstilet plan skal redde Østjylland fra at blive nyt Los Angeles" i Ingeniøren den 15.august 2008
- Miljøministeriet, 2006: "Det nye Danmarkskort – Planlægning under nye vilkår"
- Nymann, Pernille, Landskabsarkitekt og Ph.D studerende, id Olesen, Kristian, 2008, Stratigic Spatial Planning in Denmark –A Case Study of Strategy Formation in Eastern Jutland: master thesis in Urban Planning & Management, Aalborg Universitet
- Rehling, David, 2000: "Miljøet ævlet ihjel" i Information den 22. april 2000
- Stensgaard, Pernille, 2008: "DØM selv!", Weekendavisen, den 18. august 2008
- Varming, Michael, 1970, Motorveje i landskabet: København, Statens Byggestitut
- A, 2008: Landskabsforhold i Østjylland - bidrag til samarbejdsprojektet om Byudvikling i Østjylland
- B, 2008: Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen http://www.blst.dk/NR/rdonlyres/6A87C2DF-F8D9-4F15-9781-6A7895CD010C/46053/Vejledningenilandskab_050707b.pdf <http://www.blst.dk/Landskab/Landskabsinteresser/Landskabskaraktermetoden/>

Se i øvrigt www.bvl.aau.dk, hvor projektet "Det Dynamiske Østjylland", der er beskrevet i denne artikel, kan downloades i sin helhed eller <http://www.blst.dk/common/404.htm>, hvor det er muligt at hente flere informationer om "Vision Østjylland"

Lisa Gedsø, cand.polyt urbant design
Sille Christiane Linnet, cand.polyt urbant design
Henrik Harder, lektor
Peter Bro, ph.d.

MERE FOKUS, MERE DIALOG OG MINDRE TIDSFORBRUG I MILJØVURDERINGERNE

Hvis miljøvurderingerne afgrænses strammere og organiseres bedre kan der blive tid og ressourcer til både at styrke fagligheden og til at øge dialogen med relevante interessenter.

Af Morten Weile

Miljøvurderingerne skal afgrænses bedre

Arbejdet med udarbejdelsen af kommuneplan '09 har for mange kommuner været en stor og kompleks opgave med mange delprojekter. Og i mange tilfælde er opgaven med miljøvurderingen også blevet for stor i forhold til de afsatte tidsrammer og ressourcer i forvaltningerne. En væsentlig årsag er, at alle miljøparametrene i Miljøvurderingslovens § 1, stk. 2 som udgangspunkt er relevante i miljøvurderingerne af kommuneplanerne - og erfaringerne med miljøvurderingerne af de nye kommuneplaner viser da også en større anvendelse af det brede bæredygtighedsbegreb, end hidtil set i forbindelse med fx lokalplaner. I nogle kommuner har det imidlertid medført et svækket fokus på de lokaliteter og miljøaspekter, hvor der er stor sandsynlighed for, at der kan opstå væsentlige miljøpåvirkninger.

Det er vigtigt, at der i scoping og afgrænsningen af opgaven bliver fortaget nogle klare prioriteringer i forhold til emner, lokaliteter

“Det er vigtigt, at der i scoping og afgrænsningen af opgaven bliver fortaget nogle klare prioriteringer i forhold til emner, lokaliteter og vurderingernes ”dybde”. ”

og vurderingernes ”dybde”. Udover afgrænsningen af opgaven gennem et skarpere fokus, bør vurderingerne også afgrænses ved at vægte de mere overordnede strategiske og kvalitative vurderinger af hovedstrukturemnerne i planen højere; fx bymønstre og -roller samt lokaliseringen af nye større byudviklingsområder, samt de tilhørende mere overordnede retningslinjer. De retningslinjer, der er indarbejdet fra regionplanerne, kan vurderes i det omfang, der er brug for justering, men er netop generelt opstillet for at afbøde væsentlige negative miljøpåvirkninger, og behøver derfor kun at blive vurderet mere overordnet.

Et andet eksempel på afgrænsning kan være at undlade miljøvurdering af de mere detaljerede rammebestemmelser, hvis påvirkninger kan være svære at vurdere, da de efterfølgende planers mere præcise indhold som regel ikke kendes på dette tidspunkt - og vidensniveauet dermed er lavt. Derved bliver det mere hensigtsmæssigt at

”fange” eventuelle væsentlige miljøpåvirkninger i miljøscreeningerne af de efterfølgende mellem- og lokalplaner, hvor man har et betydeligt større kendskab til planernes indhold. De generelle rammebestemmelser bør dog miljøvurderes, da de hænger tæt sammen med væsentlige bæredygtige planprincipper.

Miljøvurderingerne af mellempplanerne, der siden 15. april 2009 også er omfattet af Lov om miljøvurdering af planer og programmer, kan desuden betyde en mere proaktiv planlægning, der kan være med til at sikre, at planerne i forhold til væsentlige bæredygtighedsprincipper om fx trafikbetjening, energiforsyning og bebyggelsestæthed i de respektive områder bliver så bæredygtig som mulig. På den måde afbødes sandsynlige negative miljøpåvirkninger tidligt – og kan medføre, at en efterfølgende miljøvurdering af lokalplanerne ikke bliver nødvendig.

Dybere og mere kvantitative vurderinger af effekterne af kommuneplanen bør generelt nedtones, men kan i nogle tilfælde være nødvendige for visse aspekter og lokaliteter i planen. Det kan fx være et væsentligt større byudviklingsområde, der tænkes realiseret i en nær fremtid.

“Det bør vurderes, i hvor høj grad kommuneplanen og andre planer som helhed bidrager til at de lokale, regionale, nationale og internationale miljømål nås.”

Nogle kommuner har fulgt lovens mindstekrav og kun miljøvurderet ændringerne i plangrundlaget: Kommuneplan inklusive tilhørende tillæg samt de regionplansretningslinjer, der er justeret i forbindelse med integreringen i planen. Derved tabes helheden og muligheden for at vurdere miljøpåvirkningerne af planernes store træk og ”klodser”- ikke mindst i de sammenlagte kommuner med en helt ny geografi og ”systemafgrænsning”; altså afgrænsningen af det område eller lokalitet, der vurderes på. En sådan miljøvurdering er på samme måde som en sen mere ”reaktiv” miljøvurdering dog bedre end ingen. Med hensyn til ”systemafgrænsning” er der behov for at få afklaret, hvordan man håndterer vurderinger af de væsentlige miljøpåvirkninger, der går ud / ind over kommunegrænserne.

Kommuneplanen og bæredygtig udvikling

Det bør vurderes, i hvor høj grad kommuneplanen og andre planer som helhed bidrager til at de lokale, regionale, nationale og internationale miljømål nås. Bidrager planen til en mere bæredygtig udvikling af kommunen - med hensyn til de natur- og miljømæssige, de sociale og kulturelle samt de økonomiske aspekter? Er der overensstemmelse med målsætningerne i den lokale

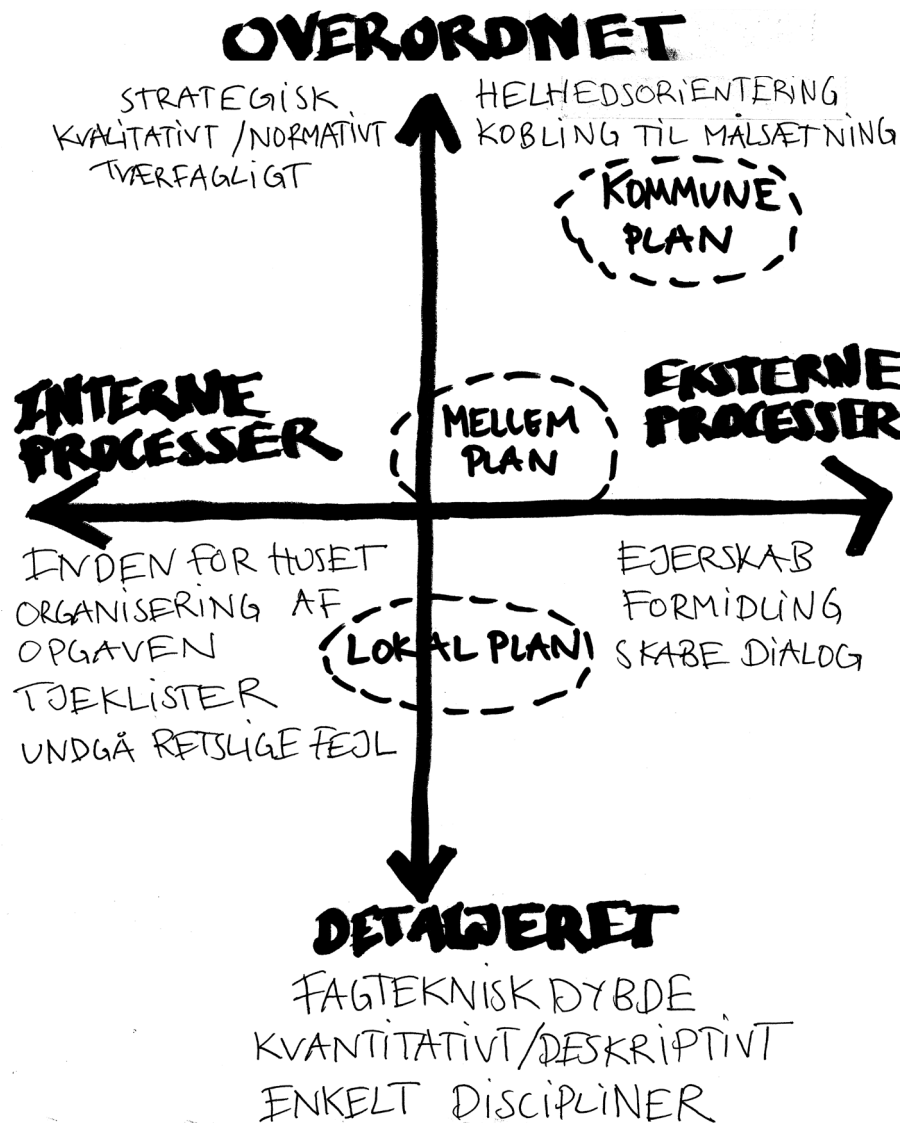
Agenda 21 strategi? Her kan miljøvurderingen anvendes til at sikre, at der er en ”lige linje” fra de overordnede målsætninger over retningslinjerne og ned til de generelle rammebestemmelser.

Den næste revision af kommuneplanen må forventes at blive en mere overkommelig opgave, idet bl.a. digitaliseringen af planen og indarbejdelsen og harmoniseringen af regionplaner-

En mere intelligent brug af bilen og øget anvendelse af bæredygtige transportformer, som kollektiv trafik samt cykel- og gangtrafik, vil reducere transportsektorens bidrag til klimaforandringerne. Trafikken spiller desuden en stor rolle for miljøbelastningen i forbindelse med flere andre miljøparametre som befolkningens sundhed, socioøkonomiske og sociokulturelle aspekter - fx transporttid, byliv, adgang til indkøbsmuligheder mm. Foto: Vibeke Meyling



FOKUS I MILJØVURDERINGERNE



Diagram, der illustrerer, hvor fokus i miljøvurderingerne bør være i forskellige plantyper - i forhold til deres placering i planhierarkiet. Illustration: Morten Weile

nes retningslinjer vil være på plads. Det giver mulighed for, at "opruste" på andre områder af opgaven – herunder miljøvurderingen. Med en strammere afgrænsning og et skarpere fokus kan miljøvurderingen udvikles på de mere "procesuelle" aspekter af opgaven – både i forhold til kommuneplanen og i forhold til andre plantyper.

Ejerskabet skal udbredes

Miljøvurderingerne af de nye kommuneplaner har vist, at disse har medført et højere miljøbeskyttelsesniveau og en højere inddragelse af miljøhensyn. Og de har også i nogen grad givet politikerne og borgerne et bedre overblik.

Miljøvurderingerne kan dog bidrage yderligere til en bæredygtig planlægning, hvis der skabes større ejerskab og forståelse for miljøvurderingen hos politikere, borgere, erhvervsliv og interesseorganisationer.

Politikerne skal i højere grad "blende sig" i miljøvurderingsarbejdet og i højere grad kende "mellemløbet" og de faglige valg, der fører til det færdige planforslag.

Det vil betyde, at politikerne får et mere kvalificeret og bedre belyst beslutningsgrundlag, der vil medføre, at miljørapporternes vurderinger og anbefalede afbødende foranstaltninger i højere grad vil blive taget til efterretning, således at de på den baggrund kan vedtage mere bæredygtige planer - og at eventuelt mere bæredygtige alternativer kan blive realiseret. Samtidigt styrkes samarbejdet mellem planlæggerne og politikerne. I



Borgere, erhvervsliv og interesseorganisationer kan ofte bidrage med betydelig viden og erfaring, som kan kvalificere planerne og miljøvurderingerne yderligere... Foto: Marie Partoft

den forbindelse kan det anbefales at argumentere for den øgede kvalitet, som miljøvurderingen kan give planen – og mindre på at opgaven er lovpligtig.

Men det er ikke kun politikkerne, der skal inddrages mere i arbejdet med miljøvurderingerne. Også blandt borgere, erhvervsliv og interesseor-

ganisationer skal der skabes et større ejerskab og øget forståelse, således at miljørapporterne – og dermed de respektive planer - vil få en større troværdighed og legitimitet. Det vil igen betyde, at planerne i højere grad vil kunne blive realiseret, uden processen trækkes i langdrag af fx indsigelser og langstrakte forhandlinger og således at aktuelle muligheder for realisering af samfunds-

“Det ”ikke tekniske resumé” kan mange steder gøres mere læseværdige og læselige, men kan ikke alene skabe den fornødne dialog.”

nyttige projekter dermed forpasses. Det ”ikke tekniske resumé” kan mange steder gøres mere læseværdige og læselige, men kan ikke alene skabe den fornødne dialog.

Borgere, erhvervsliv og interesseorganisationer kan ofte bidrage med betydelig viden og erfaring, som kan kvalificere planerne og miljøvurderingerne yderligere - fx konkret viden om de faktuelle forhold på de berørte lokaliteter i kommunen samt om planens konsekvenser for lokalområdet på de mere ”bløde” miljøparametre. Også borgere, erhvervsliv og interesseorganisationer bør som udgangspunkt om muligt inddrages helt fra begyndelsen af planlægningen.

Det tværfaglige samarbejde skal styrkes

Den gode interne dialog, der i mange kommuner er skabt mellem planafdeling og de andre afdelinger og forvaltninger i forbindelse med miljøvurderingerne, bør styrkes og udvikles. Det vil give mulighed for en endnu større integrering af væsentlige temaer som bl.a. klima og sundhed (bl.a. koblingen til sundhedskonsekvensvurderinger) samt trafik i kommuneplanen. Disse er nogle af vores største fælles udfordringer og er tæt forbundne. Hvis temaerne integreres, kobles og ”foldes ud” på tværs af kommuneplanens andre emner, er der mulighed at opnå langt større gennemslagskraft og mulighed for virkelig store rationaliserings- og synergieffekter. Både med hensyn til tidsforbrug og til øget bæredygtighed. Det kan fx gøres ved at integrere disse områders strategier, politikker og handlingsplaner.



Mulighederne for fysisk aktivitet for alle aldersgrupper har stor betydning for befolkningens sundhed og kan analyseres og vurderes ud fra et såkaldt "Bevægelses-indeks". Foto: Vibeke Meyling

Også dialogen på tværs af kommunegrænserne skal styrkes – trods eller måske snarere på grund af den stadig stigende konkurrence mellem kommunerne, der øger behovet for samarbejde om at sikre en bæredygtig udvikling. Det kan være med

til at sikre, at området som helhed udvikles til et mere bæredygtigt og attraktivt bosætnings- og erhvervsområde.

Andre emner og sektorer kan naturligvis også inddrages og bidrage til løsninger på områder,

hvor komplekse plan- og miljøforhold kræver en oprustning og tværfaglige, multidisciplinære løsninger. Fx i forbindelse med mere socioøkonomiske og sociokulturelle aspekter, som fx lokale samfundsinvesteringer, arbejdspladser, rækkefølgeplan, bolig- og erhvervs politik, energi- og service forsyning mm. Her kan miljøvurderingen og dens brede bæredygtighedsbegreb anvendes til at identificere de emner, hvor der kan være væsentlige miljøpåvirkninger og opmærksomhedspunkter som bør indgå i det fremtidige arbejde med Kommuneplan- og Lokal Agenda 21 strategier og efterfølgende kommuneplanrevision.

Få styr på interessenterne

Det er klart, at en sådan udvidet dialog med politikere, borgere, erhvervsliv og interesseorganisationer – samt interne afdelinger, nabokommuner og eksterne myndigheder – her og nu vil give et øget tidsforbrug.

En udvidet dialog vil dog ofte på den lidt længere bane nedsætte tidsforbruget i form af mindre sagsbehandling i forbindelse med indsigelser osv. Erfaringerne fra kommuner, der har haft stor borgerinddragelse har vist, at det med god planlægning, gennemtænkte forventningsafstemninger og rollefordelinger, kan lade sig gøre at få konstruktive dialog- og beslutningsprocesser uden at planudarbejdelsen forlænges væsentligt – samtid-

Politikerne skal i højere grad "blande sig" i miljøvurderingsarbejdet og i højere grad kende "mellemregningerne" og de faglige valg, der fører til det færdige planforslag.

igt med at politikerne føler, at der er tale om relevant borgerinddragelse, der giver en god føling med borgernes holdninger. Det kan i den forbindelse anbefales, at det gøres meget tydeligt, at det er byrådet henholdsvis kommunalbestyrelsen, der har beslutningskompetencen: Det vil sige, at politikerne, på baggrund af politiske helhedsbetragtninger, kan, men ikke skal - følge miljørapportens anbefalinger og forslag til afbødende foranstaltninger.

Dialogerne skal være klart defineret med udgangspunkt i en oversigtlig interessentanalyse og kommunikationsplan – der ikke behøver at være omfattende. Den vil kunne give et mere billede af, hvem de primære målgrupper er – samt formålet med, formen på og tidspunkt for dialogen.

Det vil sandsynligvis ikke være alle miljøvurderinger, som behøver en større inddragelse. Der er fremover behov for at finde modeller for disse dialoger – et emne som vi forventer at tage op i Netværket for Bæredygtig Planlægning. Netop miljøvurdering er et helt centralt emne i netværket, og på de seneste mange møder har det været miljøvurdering af kommuneplanen, der har været på dagsordenen.

Der findes ikke én type rigtig miljøvurdering af kommuneplaner, men nedenfor er en række an-

dre anbefalinger til fremtidige miljøvurderinger af kommune bl.a. i næste plan- og Agenda 21 strategi og næste KP revision:

- Evaluér miljøvurderingen af kommuneplanen – hvad har vi lært til det videre arbejde?
- Gør miljøvurderingen mere strategisk og langsigtet
- Indarbejd mere fysisk planlægning i planstrategierne – her kan de overordnede strategiske aspekter behandles og miljøvurderes
- Brug miljøvurderingerne til at opstille og synliggøre relevante alternativer og målsætninger for en bæredygtig udvikling – juster eventuelt målsætningerne
- Afstem tidligt forventningerne til miljøvurderingerne hos politikere og andre relevante aktører og sørg for at få den nødvendige opbakning til arbejdet – også i de andre forvaltninger og hos ledelsen
- Begynd miljøvurderingen i god tid

og sørg for at få den integreret i en vekselvirkning med planarbejdet

- Få identificeret de aspekter som kan få stor politisk bevågenhed for at kunne anvende miljøvurderingen til at styrke beslutningsgrundlaget
- Vær åben overfor, at det efterhånden, som man får større viden om de enkelte miljøparametre og lokaliteter, kan blive nødvendigt med ændringer og eventuel fornyet screening og scoping.

Morten Weile, cand.comm. og chefkonsulent i COGITA.

Artiklen bygger på erfaringerne fra medvirken til udarbejdelsen af mere end 16 miljøvurderinger af kommuneplaner over hele landet samt fra Netværket for Bæredygtig Planlægning, som COGITA siden 2005 har koordineret og hvor mere end 30 kommuner deltager aktivt. Netværket er målrettet kommunale planlæggere og miljømedarbejdere og har de på de seneste møder netop fokuseret på miljøvurdering af kommuneplanerne.

DISKURSER, INDSATSER OG MULIGHEDER I UDKANTS- OG YDEROMRÅDER

Når der tales om udkantsområder, yder- og randområder, landdistrikter, landsbyer, land- og yderkommuner mv. er det ofte i flæng og uden at det gøres klart, hvilke forskelle, ligheder og sammenhænge der er mellem disse. Også når der er mere entydigt fokus på udkants- og yderområder, er der stor forskel på, hvordan disse områder og fremtidsmulighederne beskrives nemlig fra de helt dystre meldinger og henvisning til 'den rådne banan', hvor alle muligheder for udvikling afskrives eller som steder for fri udfoldelse og med mulighed for 'det gode liv'.

Af Helle Nørgaard

En del af begrebsforvirringen har baggrund i, at der arbejdes med forskellige problematikker i de ministerier, som har udkants- eller yderområderne som arbejdsfelt og indsatsområde. Her har man i sprogbrug bevæget sig fra det, for nogle, negativt ladede 'udkantsområde' til en mere neutral betegnelse nemlig 'yderområde'. Samtidig er der kommet øget bevågenhed – politisk, i medierne og i forskerkredse – og i kølvandet heraf introduceres nye begreber, betegnelser og forståelser. For øjeblikket bruges mest begrebet yderområde, som både indeholder landdistrikter, landsbyer og mindre byer. I forhold til udviklingsmuligheder er den generelle forståelse, at yderområderne står overfor en række udfordringer, mens det fortsat diskuteres hvilke muligheder for udvikling, der er til stede.

Hvem arbejder med udkants- og yderområder?

Der er en lang række ministerier, som har indsatser og bevillinger rettet mod yderområder og landdistrikter dog primært Miljøministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for

Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. De centrale redegørelser fra disse ministerier afspejler, at der gennem en kort årrække er sket væsentlige ændringer i forhold til, hvilke problemer der identificeres, hvilke tiltag der sættes i værk, hvilke overordnede mål der er for indsatserne og ikke mindst i diskursen eller den måde, hvorpå man omtaler områderne.

Udover de statslige redegørelser, indsatser og bevillinger findes en række regionale og lokale udviklingsprogrammer og EU-fonde, men fokus i artiklen er alene de danske tiltag og indsatser.

Regionale udviklingstræk

Status er, at vilkårene og udviklingsmulighederne er tydeligt forskellige mellem forskellige dele af landet, men også at målene for udvikling heller ikke nødvendigvis er de samme. I den forbindelse er det nyttigt at vurdere udviklingen i et historisk perspektiv, idet der er sket væsentlige regionale skift gennem blot de seneste 50 år. Kort fortalt skete der en gradvis koncentration af den økonomiske aktivitet og beskæftigelse, som fort-

satte indtil slutningen af 1960'erne. 1970'erne og 1980'erne var i stedet karakteriseret af en spredning af den økonomiske aktivitet med udvikling af mange regionale centre landet over. 1990'erne markerer et andet væsentligt skift i den regionale udvikling, hvor udvikling og vækst i vidensbaserede erhverv koncentrerer sig i og omkring Hovedstaden og landets øvrige større byer. Samtidig og i sammenhæng med konkurrencen med andre europæiske storbyer blev der fra statslig side satset på København som lokomotiv for økonomisk vækst. Fra det tidspunkt er den regionale udvikling igen blevet karakteriseret af en koncentration af den økonomiske aktivitet.

Hele udviklingsforløbet skal ses i lyset af en række strukturelle forandringer, som i stikord handler om omstrukturering og nedgang i landbruget, industrialisering og afindustrialisering samt udvikling og vækst i vidensintensive erhverv mv. Denne udvikling har haft afgørende betydning for og samtidig påvirket af statslige politikker og indsatser med vekslende målsætninger om regional udvikling og udligning til satsning på stor-

Storbyoplande ■
 Mellemstore byers oplande ■
 Småbyoplande (yderområder) ■

byregionerne som økonomisk drivkraft. Disse skift i den politiske dagsorden og virkelighed kommer til udtryk i en række statslige redegørelser, hvor regionale udviklingstræk, udfordringer og indsætter skitseres.

Landsplanredegørelser 2000, 2003 og 2006

Hvis man alene fokuserer på de tre seneste landsplanredegørelser er der i løbet af mindre end 10 år sket markante skift. I Landsplanredegørelsen fra 2000 var der endnu ikke fokus på udkants- eller yderområder, men på forskelle mellem by og land. I Landsplanredegørelse 2003: Et Danmark i balance – hvad skal der gøres, var fokus – som antydnet i titlen – at styrke den regionale og lokale balance. I landsplanredegørelsen erkendes det samtidigt, at der er markante, regionale forskelle i Danmark og der fokuseres især på yderområdernes udfordringer, men også at den regionale udvikling havde den rigtige retning nemlig mod større udligning landsdelene imellem.

I Landsplanredegørelse 2003 blev udpeget tre områdetyper nemlig storbyoplande, mellemstore byers oplande og småbyomlande (yderområder). Her defineres yderområder som pendlingsoplande til byer under 20.000 indbyggere.

Med landsplanredegørelsen fra 2006 er meldingerne langt fra tankerne om regional udligning. I Landsplanredegørelsen med titlen Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår, er udgangspunktet en landsplanpolitik med regional karakter. Med dette udgangspunkt arbejdes der med forskellige regionale problemstillinger og udfordringer i forhold til fem områder nemlig Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområder. I Landsplanredegørelsen illustreres 'regionernes

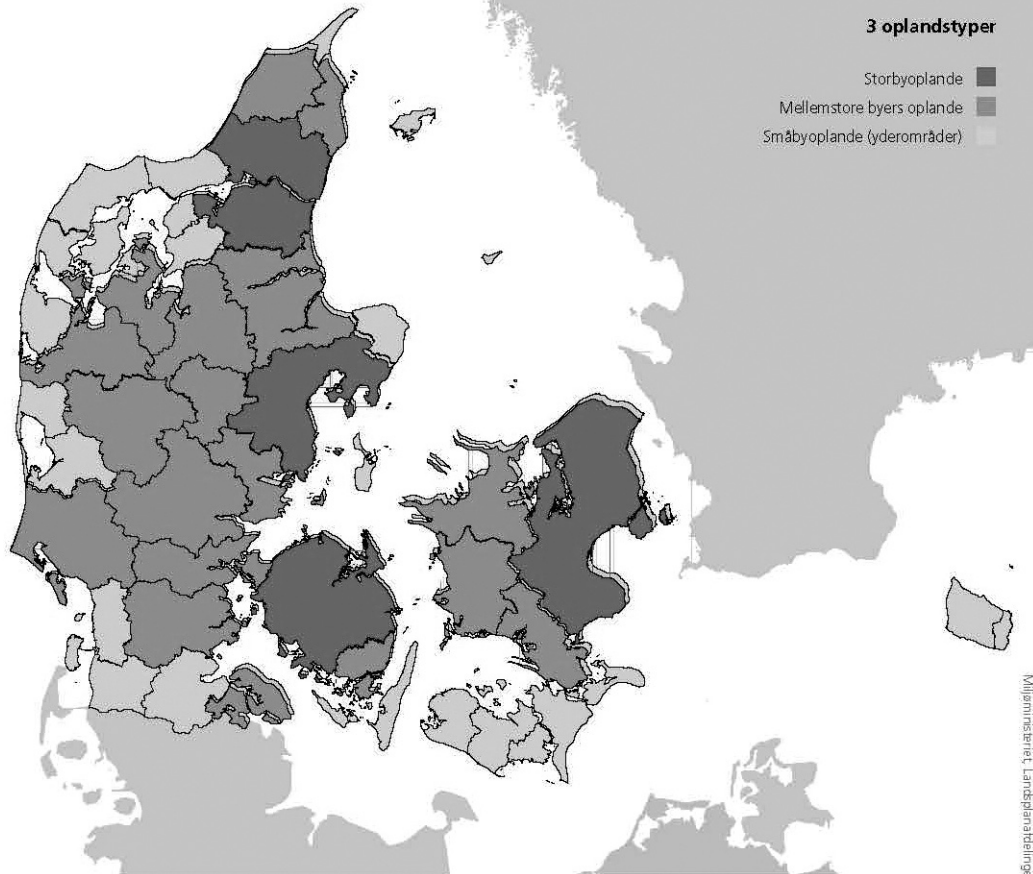


Fig 1: Tre områdetyper. Landsplanredegørelse 2003

geografi' med to storbyregioner omkring København og Århus, byer over 100.000 hhv. 20.000 indbyggere samt yderområder.

Yderområderne (skraveret signatur) defineres fortsat i Landsplanredegørelse 2006 som pendlingsoplande til byer under 20.000 indbyggere og relativt langt til en større by. I modsætning til en række andre statslige redegørelser, defineres yderområder hos Miljøministeriet og i landsplanredegørelsen primært på baggrund af geografiske kriterier.

Den regionalpolitiske vækstredgørelse

Samme år som landsplanredegørelse 2006 kom

på gaden, kom Den regionalpolitiske vækstredgørelse 2006 fra Økonomi- og erhvervsministeriet, hvor yderområder udpeges som "områder af landet kendetegnet ved relativt lav erhvervsindkomst og en stagnerende – eller i visse tilfælde faldende – befolkningsudvikling" kan man læse på s. 14.

Kortet viser de dele af landet, som er udpeget som yderområder og overgangsområder. Yderområderne omfatter i alt 16 kommuner samt småøerne. Der er samtidig udpeget en række overgangsområder, som består af tidligere yderområder, "som bliver en del af nye, relativt stærke kommuner", samme side.

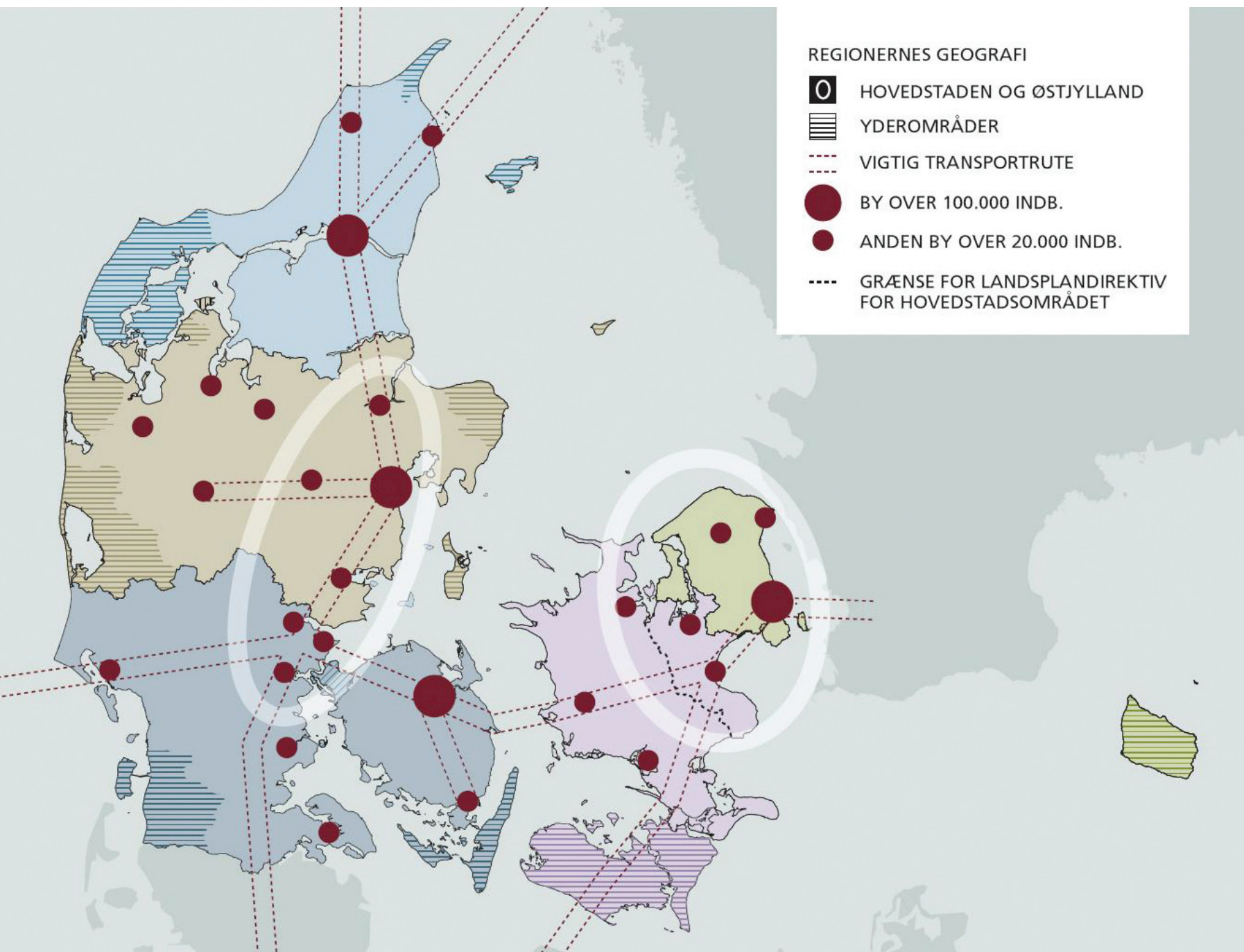


Fig 2: Regionernes geografi. Kilde: Miljøministeriet, Landsplanredegørelse 2006

I den regionalpolitiske vækstredøgørelse er yderområderne udpeget på baggrund af to objektive samfundsøkonomiske indikatorer, nemlig lav erhvervsindkomst og svag befolkningsudvikling. Når man er bosat i et yderområde eller overgangsområde og pendler mellem arbejde og hjem, har man ret til et forhøjet befordringsfradrag. Befordringsfradraget har udgangspunkt i de markerede yderområder i fig. 3, hvoraf størstedelen er sammenfaldende med yderområderne, som de er defineret i Miljøministeriets landsplanredøgørelse. Udover at være grundlag for det forhøjede befordringsfradrag, er yderområderne og overgangsområder illustreret i fig. 3 også grundlag for strukturfondsindsatsen 2007-2013.

Landdistriktsredøgørelse 2007

I Landdistriktsredøgørelse fra 2007 er der fokus på udvikling i landdistrikterne og her arbejder man med en klassificering af 16 yderkommuner, 29 landkommuner, 18 mellemkommuner og 35 bykommuner. Også her er der overlap, men også forskelle sammenlignet med yderområder i Landsplanredøgørelsen hhv. Den regionale vækstredøgørelse. En grundlæggende forskel er, at der i Landsplanredøgørelsen og i Den regionale vækstredøgørelse er fokus på områder, mens man i Landdistriktsredøgørelsen tager udgangspunkt i en klassificering af kommuner, som det ses på fig. 4. Samtidig er der i de tre redøgørelser forskel på, hvilke indikationer og kriterier man anvender som grundlag for yderområder- og kommuner. Kommuneklassificeringen i Landdistriktsprogrammet er sket på baggrund af beregning og sammenvejning af 14 udvalgte indikatorer. Det drejer sig om bl.a. om befolkningstæthed, andel af beskæftigede i landbrugerhverv, andel af kommunens areal i landzone, befolknings og beskæftigelsesudvikling mv.

Hvad er problemet?

Selvom der er forskelle i både sprogbrug og identifikation af udkant- eller yderområder, så handler det helt overordnet om de dele af landet, hvor der har været en befolkningstilbagegang eller hvor befolkningsudviklingen er stagneret, hvor især de unge flytter fra området med en aldrende befolkning som resultat. Det er de områder, som er mærket af strukturændringer i landbruget, lukning eller udflytning af store industrivirksomheder og en samlet nedgang i beskæftigelsen og i antallet af arbejdspladser. Derudover er yderområderne præget af et vigende skattegrundlag og forringet kommunal service med lukning af skoler, nedskæringer i den kollektive trafik mv. Det handler også mange steder om både fysisk og socialt forfald med tomme misligholdte bygninger og en overrepræsentation af personer på overførselsindkomster. Hvis man skulle pege på et afgørende forhold for yderområdernes problemer, så er det geografien idet yderområderne er perifert beliggende og langt væk fra de områder, hvor væksterhvervene er koncentreret nemlig i og omkring København og de større byer. Tilbagegang eller stagnation i yderområdernes beskæftigelse står i skarp kontrast til væksten i storbyområderne og rejser spørgsmålet, om hvorvidt der er mulighed for udvikling i yderområderne.

Hvilke udviklingsmuligheder har yderområderne?

I de statslige redøgørelser fremhæves bosætningen som et udviklingspotentiale på baggrund af den øgede mobilitet og boligpriserne i vækstområderne. Der peges også på turisme og kulturarven som en vej til udvikling og på mulighederne for brugen af det åbne land til en anden anvendelse. I forhold til erhvervsudvikling er der fokus på udvikling af nicheerhverv, turisme og

oplevelsesøkonomi med afsæt i lokale styrker, særkender og kvaliteter. Et eksempel er Landdistriktsredøgørelsen, hvor de forskellige vilkår i landdistrikter og landsbyer understreges og der peges på det lokale udgangspunkt som grundlag for fremtidig udvikling. Der er flere afledte initiativer, som er igangsat på baggrund af de statslige redøgørelser. Således blev Arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder nedsat i forlængelse af de problemer, som blev skitseret i Landsplanredøgørelse 2006. I udvalgets Rapport fra arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder blev der peget på "det faktum, at landsbyerne er i en væsensforskellig situation, og udvikling i de forskellige dele af landet betyder, at en indsats for at fremme udviklingen i landsbyer med tilbagegang må være geografisk specifik og ikke af landsdækkende karakter" (s.15). Der er bl.a. på den baggrund igangsat en lang række projekter, som netop tager udgangspunkt i lokale styrker og særkender.

Planfaglige diskurser og diskussioner

Også i planfaglige kredse har problematikken omkring udkants- eller yderområder haft plads i debatten gennem flere år. I lighed med de statslige redøgørelser har den planfaglige debat om udkants- eller yderområder ændret kurs i løbet af få år. Hvis man tager udgangspunkt i Byplan Nyt, tegner udviklingen sig sådan, at man i 2003 (2) lagde ud med en artikel, der på baggrund af Landsplanredøgørelse 2003 pegede på problemer i forhold til regionale ubalancer (Heiberg) og på baggrund af pendlingsanalyser (Sick-Nielsen & Harder Hovegesen) kortlagde den geografiske skævvridning med en koncentration af væksten i Østdanmark bl.a. i Byplan Nyt (3) 2004. I det første nummer af Byplan Nyt i 2004 blev 'Tilbagetogets helte' introduceret (Steensgaard) og i slutningen

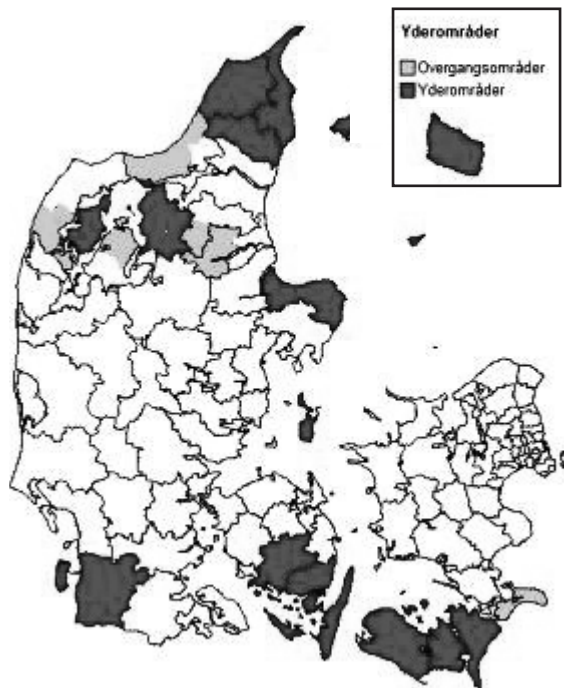


Fig 3: Yderområder og overgangsområder i forhold til det forhøjede befordringsfradrag og EU's strukturfondsmidler. Kilde: Den regionale vækstreddegørelse 2006, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

af 2005 blev temaet 'Liv uden vækst?' præsenteret (Højgaard-Jensen) og der var efterfølgende en række artikler med fokus på udkantsområdernes udviklingsmuligheder. I 2007 afsluttes temaet 'Liv uden vækst?' (Thierry).

I det første nummer af Byplan Nyt fra 2009 var temaet 'Landsbyer under pres', hvor det diskuteres, hvordan fremtiden tegner sig for landsbyerne. Der har også gennem årene været en række provokerende indlæg både i Byplan, Byplan Nyt og en række andre tidsskrifter såvel som aviser samt tv-udsendelser, hvor der udpeges 'rådne bananer' og lægges op til afviklingen af landsbyer og yderområder, der 'ikke kan følge med udviklingen'. Hvis man skulle pege på nogle gennemgående temaer i debatten om yder- eller udkants-

områderne, er det et grundlæggende spørgsmål om udvikling contra afvikling, om der kan være liv uden vækst og hvorvidt, der er en prioritering af indsatser og midler i områder præget af tilbagegang eller stagnation. Et andet gennemgående tema tager afsæt i en række 'virkelighedsbeskrivelser' fra yderområderne, der bevæger sig fra de helt dystre perspektiver og redegørelser for de overvældende udfordringer, til opløftende beskrivelser af yderområdernes kvaliteter og muligheder med eksempler på succesfulde lokale projekter, udvikling af stærke netværk og lokale ildsjæles ihærdige indsats mv. Som eksempel på sidstnævnte er en række artikler med beskrivelser af tiltag og forsøgsprojekter under Mulighedernes Land, initiativer og projekter iværksat gennem lokale aktionsgrupper (LAG) såvel som eksempelprojekter i regi af Plan09. Ligesom der er nogle gennemgående temaer i udkantsdebatten, er der også et gennemgående tema eller udgangspunkt i de forsøgsprojekter og initiativer der igangsættes.

De forsøgsprojekter, der er iværksat i regi af Mulighedernes Land, som er et samarbejde mellem Realdania og de tre kommuner Lolland, Bornholm og Thisted tager udgangspunkt i det såkaldte New Rural Paradigme eller det nye landdistriktsparadigme. I Mulighedernes Land beskrives det nye landdistriktsparadigme som 'modsatning til traditionel landdistriktspolitik med støtte til landbrug og fiskeri og med fokus på at skabe lige udviklingsmuligheder alle steder. Udgangspunktet er nu stedet og dets særlige ressourcer.

Trods de mange beskrivelser af projekter, tiltag og initiativer, er det svært at få et overblik over, hvad der egentlig foregår, hvilken betydning det har lokalt set, og om der f.eks. er en varig effekt for det lokale erhvervsliv, i samarbejdet mellem private og offentlige aktører, i den kommunale forvaltning eller noget helt fjerde. Der findes analyser og evalueringer fra bl.a. Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, men der er behov for systematisk viden, om de erfaringer man har i landets udkants- og yderområder.

Behov for et samlet overblik

Det der efterlyses er et overblik over, hvad der samlet set foregår i landets yderområder dvs. både landsbyerne, landdistrikter og de mindre byer i yderområderne. Om betydningen af enkeltprojekter for lokalområdet og for andre dele af kommunen. Om der er sat noget blivende i gang og ikke mindst, på hvilken måde det bidrager til at ændre på de grundlæggende udviklingsvilkår. I forhold til de mange forsøgsprojekter handler det også om, hvad læringen i de enkelte projekter er, og hvorvidt disse er så lokale i deres udgangspunkt, at det ikke er muligt at bruge erfaringerne andre steder og i andre sammenhænge. I forlængelse heraf kunne man også savne et overblik over, hvilke særkender og styrker, som kendetegner de enkelte yderområder- eller kommuner og på den måde få indblik i, hvilke fremtidige udviklingsmuligheder der tegner sig, udover det der i statslige redegørelser, skitseres som muligheder for bosætning og oplevelseserhverv. Selv i de kommunale planstrategier kan det være svært

at få indtryk af, hvilke udviklingspotentialer der realistisk set er til stede. Samlet set efterlyses systematisk viden om yderområdernes aktuelle situation, et overblik over tiltag og erfaringer og ikke mindst værdien og betydningen af disse.

I nogle kommuner er man allerede i gang med at kortlægge f.eks. boligerne og har indsatser i forhold til at fjerne dem, der er i meget dårlig stand som beskrevet i det første nummer af Byplan Nyt (Ærø) i 2009. Det er et led i at gøre kommunerne mere attraktive bl.a. i forhold til bosætning. Og selvom der i yderområderne generelt er flere fraflyttere end tilflyttere, så er der faktisk hele vejen rundt tilflyttere til yderområderne. I gennemsnit er mere end 50 % af tilflytterne i beskæftigelse, hvoraf nogle etablerer vidensarbejdspladser, som kan være grundlag for udvikling af yderligere beskæftigelse. Den nuværende situation med koncentration af den økonomiske aktivitet er med andre ord, hverken naturlov eller hele sandheden. Men det er vigtigt at vide, hvad der sker og hvor det foregår. Tilflytning og bosætning er et realistisk bud i forhold til yderområdernes udvikling bl.a. på baggrund af høje boligpriser i vækstråderne såvel som ændrede værdier og prioriteringer i hverdagslivet.

I projektet 'Liv uden vækst?' er konklusionen, at man kun skal satse på tilflyttere, der realistisk set vil bosætte sig i området. Det er et godt udgangspunkt, men det forudsætter både analyser og kortlægning for at identificere potentielle tilflyttere, som måske er andre og flere

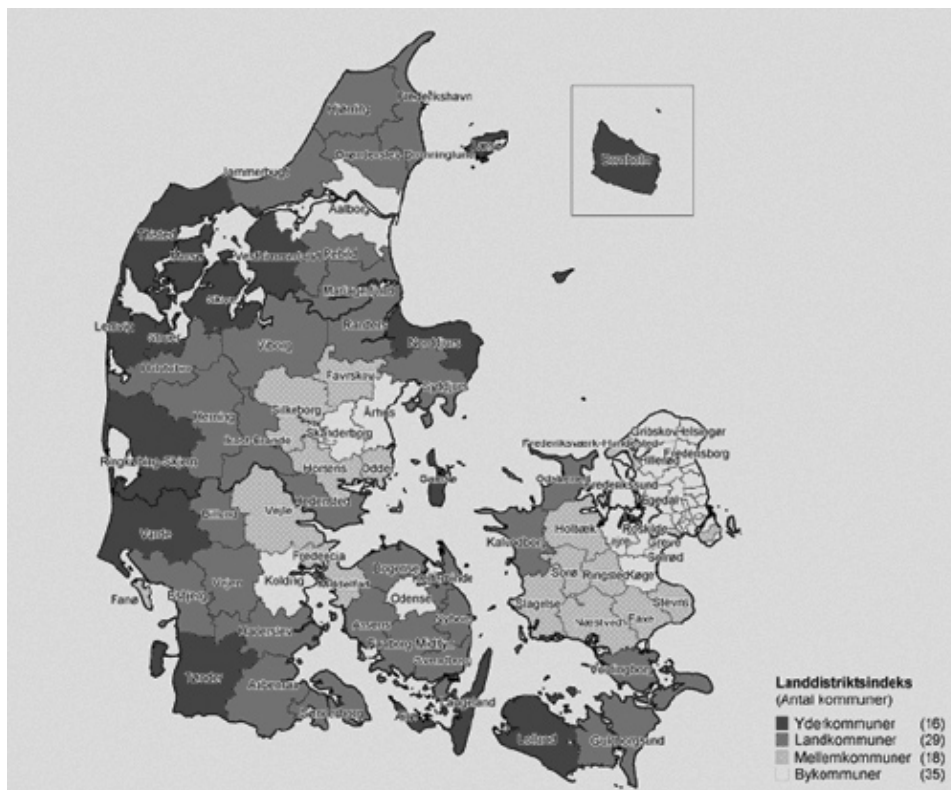


Fig 4: Landdistriktreregulering 2007. Mere liv på landet. Kilde: Landdistriktsprogrammet 2007-2013. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

end forventet. Derudover er det væsentligt, at kommunerne ikke kun fokuserer på at tiltrække, men også på at fastholde tilflyttere. På baggrund af igangværende forskningsprojekt på Statens Byggeforskningsinstitut med titlen Bosætning og tilflytning til yderområder er samlet en række erfaringer og forslag til, hvordan kommunerne kan arbejde med at tiltrække og fastholde tilflyttere. Det drejer sig bl.a. om at kortlægge virkeligheden indenfor kommunens grænser i forhold til, hvem der bor hvor og hvordan. Men der er mange andre virkeligheder, det vil være nyttigt at kortlægge for at lære kommunen og dens indbyggere at kende bl.a. i forhold til at tiltrække og fastholde tilflyttere. Disse redskaber vil være nyttige til udvikling af

bosætningsstrategier, men også i forhold til kortlægning af realistiske udviklingsmuligheder.

Det nævnte projekt har fokus på bosætning og tilflytning til to yderkommuner. Projektet undersøger dels tilflytternes oplevelse af deres nye bosted og baggrund for at flytte dertil, dels de to kommuners tiltag i forhold til at tiltrække og fastholde tilflyttere. Projektet indgår i Center for Bolig og Velfærd, som er finansieret af Realdata.

Helle Nørgaard er seniorforsker på Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet



PLANLÆGNING FOR BYERS RELATIONER

Befolkningens mobilitet og netværksrelationer i erhvervslivet har medført et behov for en samlet planlægning af bymønsteret og arbejdsdelingen mellem byerne i større geografiske områder end kommunerne. En sådan planlægning forudsætter et kendskab til relationerne mellem erhvervslivet i de forskellige byer og til befolkningens brug af byerne, en viden som ikke eksisterer i dag.

Af Bue Nielsen

Det lokale opland har i dag normalt kun beskeden betydning for byernes indtjening. For erhvervslivet er regional, national og ofte international afsætning langt vigtigere. Den arbejdsdeling, der har udviklet sig, består hovedsageligt af relationer mellem byer.

Arbejdsdeling og samarbejde mellem nærtliggende byer kan gøre det muligt at udbygge og specialisere de nationale og internationale opgaver, som byerne tilsammen har. Tilsvarende vil det serviceudbud, der er rettet til befolkning og erhvervsliv, gennem samarbejde byerne imellem kunne opnå en bredde og en kvalitet, som er større, end hvad byerne hver for sig vil være i stand til.

Det er en væsentlig opgave for den fysiske planlægning at medvirke til, at strategier for supplerende og komplementære byfunktioner frembringes og omsættes i praksis. Det kræver en samlet

planlægning for bymønsteret i det område, der samarbejder, og forudsætter en viden om den eksisterende arbejdsdeling mellem byerne, som ikke findes i dag.

Relationernes geografi

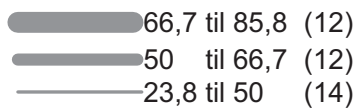
Mens den traditionelle byplanlægning fastlægger arealanvendelsen til de forskellige funktioner i et bysamfund, og kommuneplanlægningen i dag integrerer planerne for det åbne land (oplandet) med byplanerne, er planlægningen for et bymønster mest af alt en planlægning af arbejdsdelingen bebyggelser og byer imellem, også på tværs af kommunegrænser.

Videngrundlaget for denne type planlægning er svagt. Vi ved ikke særligt meget om de faktisk eksisterende relationer mellem byerne. Vi ved ganske vist en hel del om hver enkelt bys erhvervsgrundlag, serviceudbud osv., og derigennem også ganske meget om byens opgaver, og

hvilket bidrag den yder i den nationale og internationale arbejdsdeling. Men når man skal vurdere relationerne mellem byer, kan man ikke begrænse sig til fx at sammenligne de enkelte byers erhvervs sammensætning. Selv klare forskelle mellem nærtliggende byers erhvervs sammensætning dokumenterer ikke i sig selv nogen relation mellem byerne. Når det kommer til spørgsmålet, præcist med hvilke byer en bestemt by er i arbejdsdeling eller har andre relationer til, ved vi næsten ingenting. Det, vi kan kalde relationernes geografi, det som behandler strømme af varer, information og mennesker, er med få undtagelser ukendt.

Lidt kender vi dog til. Fx er pendlingen mellem kommunerne belyst statistisk. Men pendlingen mellem enkelte bebyggelser er langt dårligere belyst; i enkelte dele af landet som fx Hovedstadsområdet findes dog en detaljeret dokumentation heraf (By- og Landskabsstyrelsen, 2008).

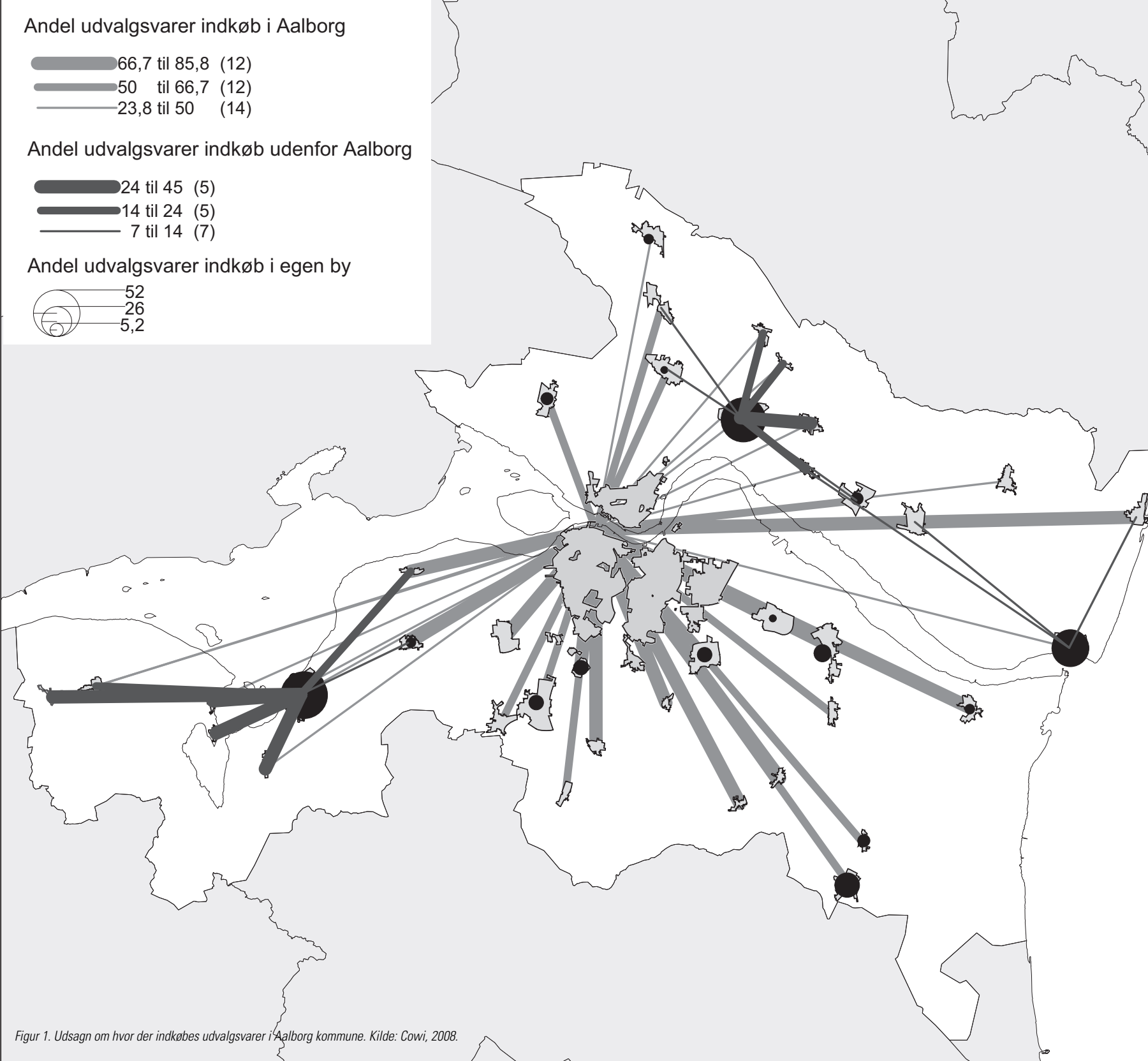
Andel udvalgsvarer indkøb i Aalborg



Andel udvalgsvarer indkøb udenfor Aalborg



Andel udvalgsvarer indkøb i egen by



Figur 1. Udsagn om hvor der indkøbes udvalgsvarer i Aalborg kommune. Kilde: Cowi, 2008.

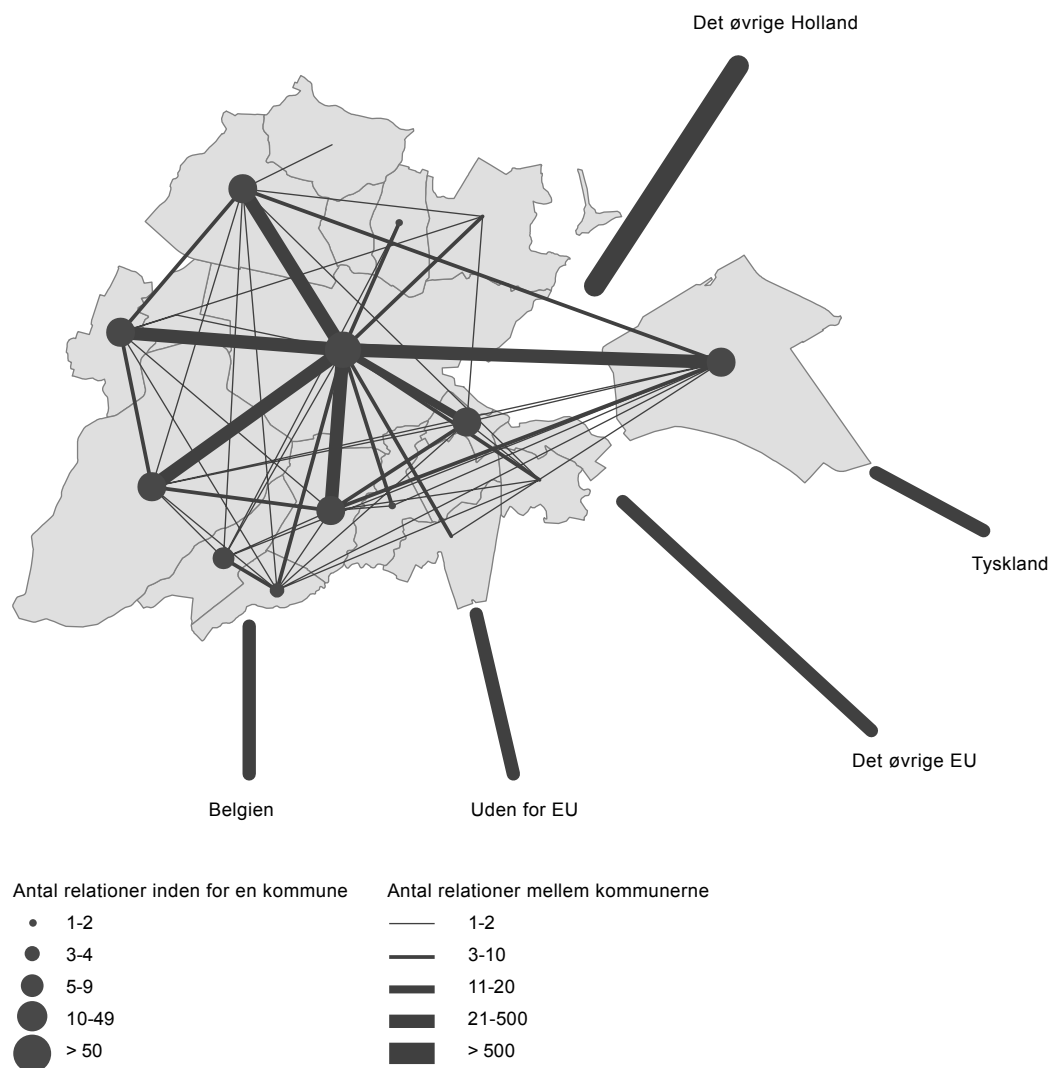



Befolkningens øvrige færden er kun sporadisk kortlagt. Fra tidligere findes undersøgelser, som fastlagde handelsoplande og lignende og dermed befolkningens geografiske indkøbsmønstre i grove træk. På det seneste er der i regi af Plan09 lavet interviewundersøgelser af befolkningens service- og fritidsforbrug i Aalborg Kommune (Cowi 2008) og i Region Midtjylland (Plan09 2008), og befolkningens bevægelser mellem byerne i forbindelse hermed har derved kunnet kortlægges.

Cowi (2008) har eksempelvis undersøgt den brug af tolv forskellige servicetilbud, som borgere bosat i byerne uden for Aalborg gør, såvel i Aalborg som i andre byer i kommunen. Cowi påviser, at Aalborg naturligt nok spiller en stor rolle som den by, hvor serviceydelser indkøbes, men også at andre byer i mange sammenhænge spiller en rolle som fx Nibe for udvalgsvarernes vedkommende, se figur 1. Disse resultater vil kunne anvendes i den kommunale planlægning.

Også data fra det såkaldte TU-projekt, der undersøger befolkningens transport i forbindelse med forskellige aktiviteter, er enkelte gange anvendt til undersøgelser af befolkningens bevægelser i forbindelse med indkøb og brug af service. Men selv taget tilsammen giver disse undersøgelser intet systematisk overblik over befolkningens brug af byerne. Hertil kommer, at relationerne mellem byernes virksomheder er så godt som ukendt land. Alt i alt er det helt utilstrækkeligt til en fysisk planlægning af konkrete forhold.

Figur 2. Antal virksomhedsrelationer i Amsterdam-regionen. Absolut antal.
Kilde: van Oort et. al., 2006.





I det følgende vil der blive gjort et forsøg på at beskrive tankegangen bag en planlægning for en bymæssig arbejdsdeling.

Centerstrukturen er forældet

Byernes relationer blev tidligere forstået med udgangspunkt i, at byer er centre for personrettet service, som de leverer til deres opland, oplande som er af forskellig størrelse, alt efter hvilken service der er tale om. Det er denne centralstedsmodel for byers relationer, der lå bag planlæggernes udpegning af byer til centre på forskellige niveauer fra landsdelscentre til lokalcentre. Byer er imidlertid meget andet end centre for personrettet service. Byerne rummer fx industri, engroshandel, transportvirksomhed og erhvervsrettet service mm. Sådanne funktioner har tit et langt mere nationalt og internationalt orienteret indkøbs- og afsætningsmønster end de befolkningsrettede serviceerhverv.

Den store betydning for byernes udvikling, som ekstralokale forbindelser har, gør det vanskeligt at fastholde en forestilling om et bymønster, der er baseret på lokal serviceforsyning. Også ændringerne i den personrettede service, hvor relationen mellem by og opland ikke længere er entydig, hvad storcentrene har vist for detailhandelens vedkommende, har bidraget til at nedbryde centerstrukturen.

Netværksmodellen, et alternativ

Der er gennem årene kommet adskillige alterna-

tive bud på, hvordan byers relationer skal forstås og analyseres. Jeg vil her begrænse mig til en omtale af netværksmodellen, som de seneste år været diskuteret af bygeografer og planlæggere, især i England og Holland.

Det centrale i netværksmodellen er, at de funktioner, som udøves i hver af byerne, indgår i en bymæssig arbejdsdeling. Dette til forskel fra centralstedsmodellen, hvor arbejdsdelingen mellem by og opland er i fokus.

Mens byer med samme størrelse principielt udøver samme funktioner i centralstedsmodellen, udøver de forskellige funktioner i netværksmodellen. Byerne er i netværksmodellen unikke: Hver by er i besiddelse af bestemte funktioner, som den forsyner andre byer og byregioner med.

Byerne er i netværksmodellen komplementære over for det samlede bysystem, mens de i centralstedsmodellen alene har funktioner i forhold til deres opland. Det betyder også, at netværksmodellen er åben over for at inddrage globale relationer eller relationer til udlandet, idet arbejdsdelingen mellem byer tit går på tværs af landegrænser, mens grænseoverskridende oplande er svære at etablere i centralstedsmodellen.

Forskellen mellem de to modeller kan illustreres med Paris. I centralstedsmodellen opfattes Paris som en verdensby, fordi den yder service til forbrugerne i et opland, som teoretisk er ca.

300.000 km². I netværksmodellen opfattes Paris som en verdensby, fordi den leverer bestemte overordnede, avancerede erhvervs-serviceydelser globalt (Saey, 2008).

Centralstedsmodellen og netværksmodellen kan måske ses som uforenelige, men kan også opfattes som gensidigt supplerende. Centralstedsmodellen er egnet til at beskrive lokale oplandsrelationer, mens netværksmodellen er egnet til at beskrive relationer mellem byregioner. Centralstedsmodellen beskæftiger sig med betjening af husholdninger, mens netværksmodellen baserer sit bymønster på service til erhvervslivet.

Vi har altså at gøre med to forskellige processer og typer af relationer i en markedsøkonomi. Den ene type kan beskrives af teorier for centralsteder ('central place theory'). Den anden type kan beskrives af teorier for, hvad Taylor et al. (2008) betegner centralstrømme ('central flow theory'). Alle byer rummer elementer af begge processer, selv om vægtningen i en bestemt by kan være svært ulige.

Taylor et al. hævder, at det særligt er de overordnede erhvervsrettede tjenesteydelser, som er centrale i netværksdannelsen. Det er de globalt afsættende firmaer i disse brancher, hvis netværk af kontorlokaliteter i fællesskab udgør kernen i netværket af byer på globalt niveau, som dette ser ud i nutiden. Om disse funktioner er afgørende over alt og til enhver tid, er imidlertid diskutabelt.



I mange mindre byer er det fx virksomheder i industri eller engroshandel, som er centrale for byens udadrettede kontakter, og ikke overordnede erhvervsrettede tjenesteydelser.

Konkrete undersøgelser af byrelationer

Det er velkendt, at hvor den enkelte bys eller bebyggelses udvikling og planlægningsproblematik tidligere var bestemt af eller kunne forstås ud fra bebyggelsens placering i hierarkiet af centralsteder, er byens udvikling og planproblematik nu bestemt af dens placering regionalt, dvs. af i hvilken region, bebyggelsen befinder sig, eller i hvilket bynetværk den indgår (Andersen et al., 2005). Dette er i sig selv en indikation på, at netværksmodellen udtrykker en mere relevant forståelse af dagens bymønster end centralstedsmodellen.

At det forholder sig sådan, bekræftes af en af de meget få empiriske undersøgelser af problemet, der er lavet (Neal 2008). Kernen i Neals analyse er en regressionsligning, der søger at forklare forskellen mellem 64 US-amerikanske storbyers erhvervs sammensætning hvert tiende år det 20. århundrede igennem.

Forskellen i erhvervs sammensætningen ses i undersøgelsen som afhængig af:

1) Forskel i placering i byhierarkiet, målt

ved forskel i folketal,

2) Forskel mellem byernes betydning i et netværk, målt ved forskel i antal flypassagerer.

Faktor 1) er et udtryk for et traditionelt oplandsbaseret hierarki. Jo flere mennesker, jo højere position i hierarkiet. Faktor 2) udtrykker relationer til andre storbyer, altså på tværs af centralstedsregionerne.

Neal konstaterer, at forskellene i erhvervs sammensætningen var signifikant positivt korreleret med faktor 1) for 1900 - 1930 og siden da ukorreleret. Han konstaterer også, at forskellene i erhvervs sammensætningen er signifikant positivt korreleret med faktor 2) for 1980-2000. Endvidere aftager erhvervs sammensætningens sammenhæng med faktor 1) signifikant 1900-2000, mens sammenhængen med faktor 2) vokser signifikant 1940-2000. Neal forklarer dette som et skift i bymønsterets karakter. I løbet af 1900-tallet er det traditionelle hierarki af centralsteder, baseret på folketal og storbyens dominans over sin byregion, aftaget i betydning, mens betydningen af byens placering i et netværk af interurbane strømme (af fly, og dermed af mennesker, information og penge) er forøget.

I Holland har landsplanmyndigheden forestået en større undersøgelse af virksomhedsrelationer i

industri, engroshandel og forretningsservice, som bruges til at vurdere centralsteds- og netværksmodellernes relevans (van Oort et al. 2006). Undersøgelsen omfatter virksomheder i seks byregioner i Holland, herunder områderne omkring Amsterdam og Rotterdam.

Spørgsmålet om centralstedsmodel vs. netværksmodel undersøges af van Oort et al. på to måder: Dels kigges på de absolutte antal virksomhedsforbindelser mellem kommunerne i hver af de 6 regioner, dels på antallet af forbindelser sat i forhold til det antal, man må forvente ud fra det samlede antal forbindelser med relation til kommunen.

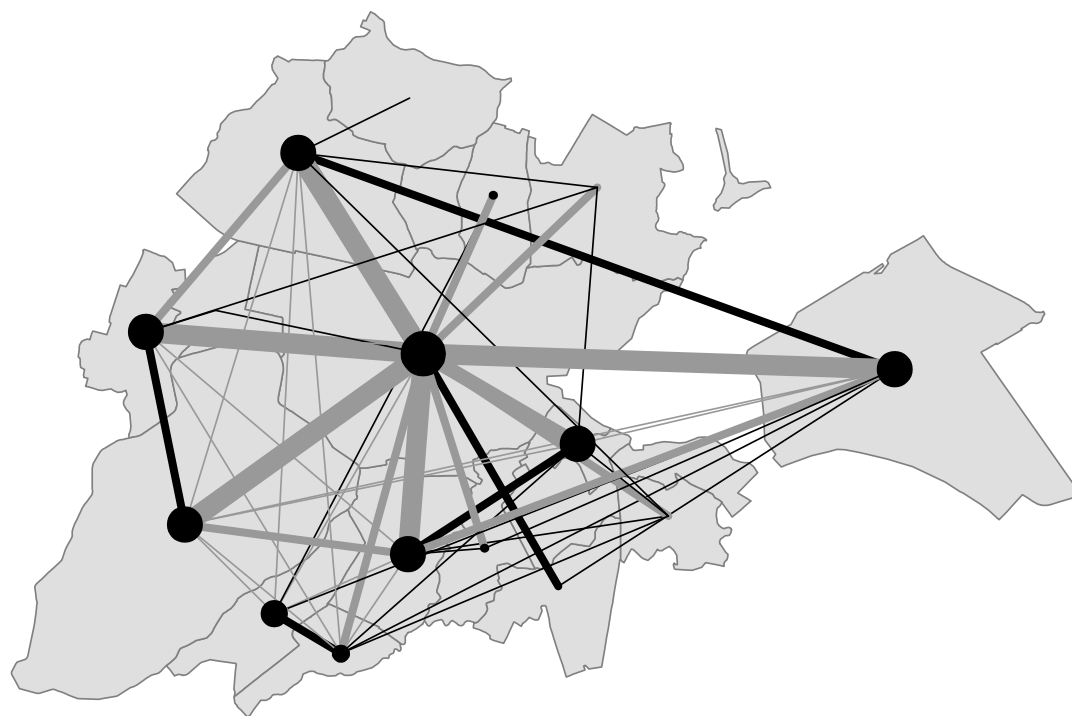
Analysen af det absolutte antal forbindelser i regionerne peger umiddelbart på, at byregionernes hovedbyer er centralsteder i deres region (monocentriske relationer), se figur 2.

Men kigger man på det relative antal forbindelser, viser det sig, at forbindelserne mellem de perifere kommuner er kraftigere end forventet. I de fleste regioner er der også færre center-periferi forbindelser, end man skulle forvente, se figur 3.

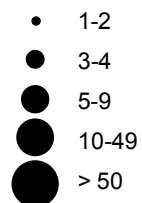
Van Oort et al. konkluderer, at centralstedsmodellen ganske vist ikke er passé, men at netværksmodellen spiller en stor rolle i de regionale virksomhedsrelationer, navnlig i relationerne mellem



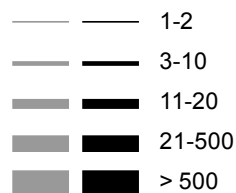
Figur 3. Antal virksomhedsrelationer i Amsterdam-regionen. Sort farve betyder flere relationer end forventet, grå farve færre.
Kilde: van Oort et. al., 2006.



Antal relationer inden for en kommune



Antal relationer mellem kommunerne



mindre byer, der ligger perifert i storbyregionerne. Samlet peger de nævnte undersøgelser på, at bymønsteret i samfund, som ligner vores, i dag bedre beskrives af netværksmodellen end af den traditionelt brugte centralstedsmodel.

Konklusion - behov for kendskab til relationerne mellem byer

Der er i stigende grad brug for kommunalt samarbejde om en planlægning af kommunernes fælles bymønster. En sådan ny type planlægning forudsætter en viden om faktiske relationer byerne imellem. Dels om befolkningens brug af byernes udbud, dels om relationerne mellem byernes virksomheder.

Planlægningen for arbejdsdelingen byerne imellem kan ikke som udgangspunkt benytte de hidtidige udpegninger af byerne til centre på forskellige niveauer. Byernes indbyrdes relationer følger nemlig ikke længere det simple mønster, som udpegningerne forudsætter.

I stedet må planlægningen basere sig på et kendskab til de konkrete strømme af mennesker og varer, der går mellem byerne i et større regionalt bymønster.

Bue Nielsen
Geograf, cand. scient.

LÆSERBREV

LANGSOM BY REJSER SIG FOR DINE FØDDER

Af Erik Abitz

Dette års landsplanredegørelse fra vore kolleger i Haraldsgade er til bristepunktet spræng fyldt med viden og mening. Tempoet er hæsblæsende.

Som gammel byplanlægger vil jeg anbefale, at vi gearer ned. Vi må være glade for at møde vore naboer på vejen. Er vi travle, så bliver vi stressede og kører naboerne og hinanden ned. Så kære læsere af vort revitaliserede fagblad Byplan, lad mig anbefale jer, at I lader jer fortrylle af et par tillægsord til landsplanlægningen: Slow food & cittaslow.

Jeg har i maj i år besøgt Rom, besøgte Svendborg i juli og deltog i trafikdage i Aalborg i august.

Det 10 år gamle italienske cittaslow-fænomen har jeg i dag valgt som mit faglige forbillede. Italienerne og svenborgenserne forstår at nyde livet. Hvorfor så travlt, når slow food smager langt bedre end fast. I Rom blev jeg ikke dyttet af. Jeg krydsede trygt og godt til fods Roms trafikerede gader. Bilister i cittaslow respekterer liv uden for bilruden. Svendborg dyrker også langsomheden. Trafikforskere fortæller, at selv også min-

dre norditalienske byer nu har fået flere cyklister, metro og letbaner. Italienerne er undervejs mod vendepunktet og kvantespringet, at fravælge bilisme og automobil, på vej til livet efter bilen.

Bemærk lige, hvor meget dagens danske byer generelt er indrettet og styret af hensyn til teknologien privatbil. Vore fortove og cykelstier er anlagt for at fastholde bilernes påtagne dominerende adfærd at fare af sted midt på vejen. Skal vi afprøve ny bæredygtig teknologi og levnis, så foreslår jeg, at vi går i gang med at forestille os og eksperimentere med livet efter bilen. Vi er uundgåeligt på vej mod en post car future. Isfjord- en midt i Grønland har UNESCO optaget på listen over verdens naturarv. Enten forlader vi bilen og undgår at indlandsisen smelter. Eller også fordufter ressourcerne til at holde vore biler i gang, mens isen smelter bort. Vi undgår desværre ikke at forlade vor kære bil. Så vi kan lige så godt starte ud allerede nu med at sætte tempoet ned, forbruge mindre benzin og give os tid til at nyde naboens smil. Hvad med at møde hinanden i morgen i cittaslow byen Carlsberg og sammen tage livtag på den genstand?

Byplanlæggeren styrer som bekendt ikke samfundsudviklingen. Det gør spillerne på gulvet selv. Byplanlæggeren kan være holdets træner, men scorer ikke målene. I konkurrencen om at være byen, hvor folk lever livet, vinder den, som evner fælles drømme og at efterleve disse. Vi kan og skal bidrage til holdarbejdet med vor faglige viden om naboholdets styrker. Selvfølgelig kan og skal vi drage fuld nytte af landsplanredegørelsens væsentlige oplysninger og synspunkter. Vi byplanlæggere kan godt blive noget bedre til at facilitere samarbejdet på holdet. Anvender vi værktøjerne integreret og strategisk planlægning, vil vi fagligt blive mere effektive. Det er svært for lægfolk at dechiffrere landsplanredegørelsens kodesprog. Vi skal som byplanlæggere evne at afkode og kondensere redegørelsen. Vi skal søge dens bedste pointer. Og vi skal finde og gerne tilføje de kodeord, som den mangler.

Erik Abitz, medlem af bestyrelsen i Foreningen af byplanlæggere

LÆSERBREV

ENDEN PÅ LANDSPLANLÆGNINGEN?

Forslaget til landsplanredegørelse 2009 som miljøminister Troels Lund Poulsen sendte til høring i juni måned, er en overraskelse. Ikke kun på grund af dets sære format og beskedne omfang (20 sider inklusive omslaget). Det gælder også indholdet og hensigten med landsplanredegørelsen.

Af Kirsten Jensen

Landsplanredegørelse 2009 har natur og miljø i fokus. Der er omtaler af klimaforandringenes påvirkning af naturen, af kanaler og søer i byerne, af vandkvaliteten i åerne og af at vejforløb skal tage hensyn til landskabet. Derimod glimrer samfundsmæssige forhold som erhvervsudvikling, bolig-byggeri, vidensamfund og landets rolle i den internationale arbejdsdeling ved deres fravær. Selv forandringerne i befolkningens alderssammensætning og geografiske fordeling er så godt som uomtalt.

På den måde er der tale om en redegørelse for forhold i udvalgte sektorer, hvor natur og miljøforhold dominerer, en opsamling af tiltag og initiativer i miljøministeriets sektorforvaltninger og i andre ministerier. Det er ikke en geografisk redegørelse, hvor de forskellige sektorer sammenfattes i et regionalgeografisk helhedsbillede af forskellige dele af landet. Der er intet billede af landets fremtidige indretning, slet ikke noget geografisk helhedsbillede af fremtiden. Landsplanredegørelsen er blevet en sektorredegørelse.

Fra vision til katalog

Det er måske denne mangel på geografi og geo-

grafiske helheder som allertydeligst adskiller den nye landsplanredegørelse fra dens forgængere. Det bliver derved også umuligt for de enkelte kommuner at bruge landsplanredegørelsen til at sammenligne sig med andre og se sig selv i forhold til de geografiske omgivelser. Hvor tidligere landsplanredegørelser udmøntede regeringens politik for landets fremtid i en geografisk vision, er den nye landsplanredegørelse mest af alt et katalog over gennemførte eller besluttede aktiviteter.

Netop fordi forslaget er et katalog over lidt af hvert, er mange af de fremlagte statslige handlinger ligegyldige i en landsplanmæssig sammenhæng. Der er eksempelvis detaljer om kørselsafgifter og støjsvag asfalt (som endda nævnes to gange). Det er sikkert udmærkede tiltag, men vel ikke landsplanlægning?

Hvad er en landsplanredegørelse - sådan rent formelt?

Det har regeringen tilbage i 2005 beskrevet i lovforslaget til den ny planlov som trådte i kraft sammen med kommunalreformen. I bemærkningerne til dette lovforslag står der at "Landsplanredegørelsens funktion er at tilvejebringe sammenhæng

mellem de enkelte dele af landet og mellem Danmark og udlandet". Og videre: "Landsplanredegørelsen vil...indeholde analyser af udviklingen og fremtiden for de enkelte egne af landet set i et nationalt og internationalt (europæisk) perspektiv."

Enhver, der læser redegørelsen, kan konstatere, at den fremlagte landsplanredegørelse ikke lever op til regeringens løfter til Folketinget i forslaget til ny planlov. Der er ingen analyser af udviklingen, ja knap nok nogen beskrivelse af udviklingen overhovedet, og et internationalt perspektiv er totalt fraværende!

Loven kræver at landsplanredegørelsen skal "omfatte de særlige forhold af betydning for planlægningen i hovedstadsområdet" (Lov om Planlægning, § 2, stk.3). Velvilligt fortolket er loven måske formelt overholdt med den ene side i redegørelsen med overskriften Hovedstaden (side 10). Men lovbemærkningernes krav om "en vurdering af de overordnede udviklingstendenser", er ikke opfyldt, og heller ikke de mere ambitiøse bemærkninger om, at "overvejelserne kan være understøttet af prognoser for udviklingen, inter-

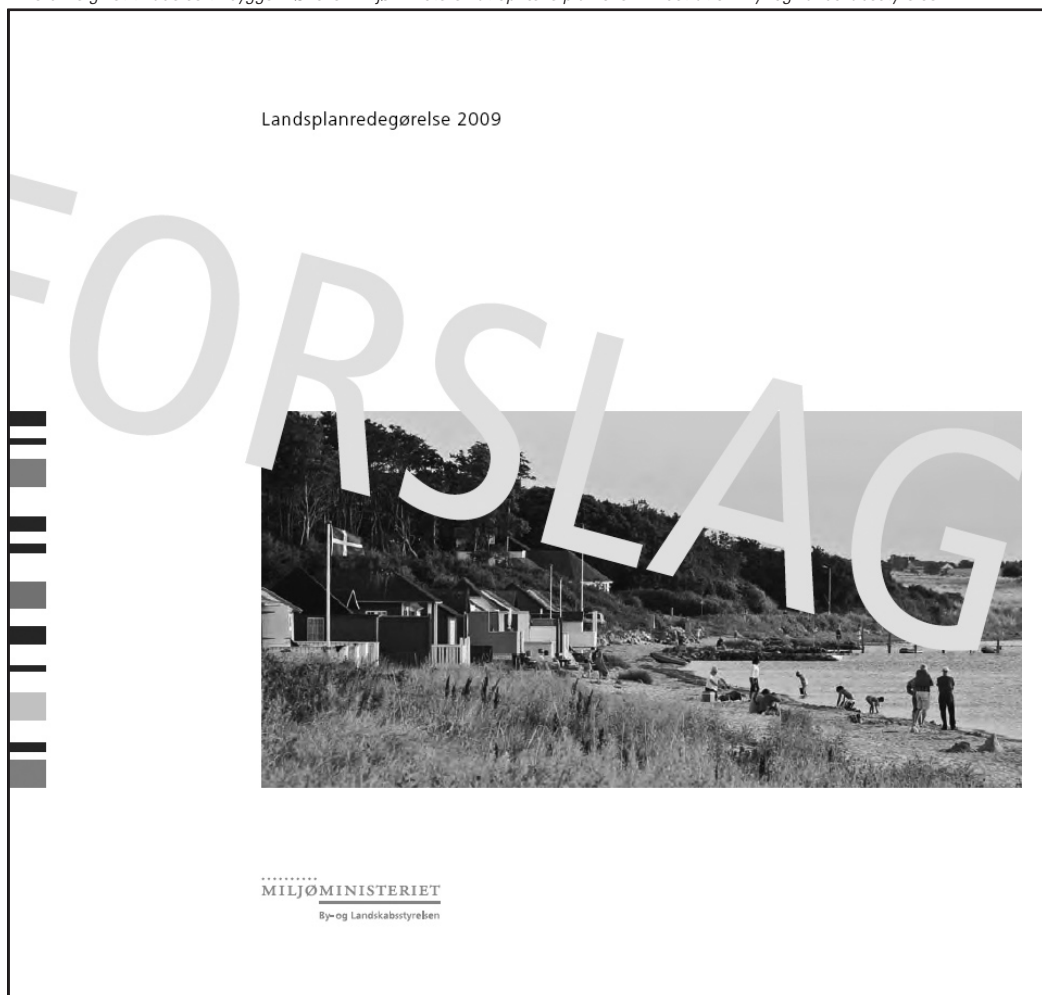
nationale trends, trends i områdets udvikling og planlægning." Sådan analytisk dokumentation er redegørelsen grundigt støvsuget for.

Det hedder også i bemærkningerne fra 2005, at "landsplanredegørelsen vil få større betydning som regeringens overordnede udmelding for den territorielle udvikling af Danmark". Kravet om at redegørelsen melder ud om landets territorielle udvikling er aldeles uopfyldt, ja det er end ikke forsøgt i denne landsplanredegørelse.

Forslaget til landsplanredegørelse 2009 lever ikke op til regeringens tidligere karakteristik af kerneindholdet i en landsplanredegørelse. Det løfte om 'styrket landsplanlægning', som lå i kommunalreformen, er ikke blevet holdt.

Selv de steder hvor redegørelsen kommer ind på samfundsskabte problemer, kigger man forgæves efter forklaringer og visioner. F.eks. peges der på det uheldige ved, at det kan være økonomisk fordelagtigt at sælge hoteller som private ferieboliger, men de samfundsmæssige udviklingstræk der skaber efterspørgselen efter ferieboliger (f.eks. nye ferieformer, kortere og hyppigere ferier) og baggrunden herfor (f.eks. demografiske forhold, et mere fleksibelt arbejdsmarked, også hvad ferier og fritid angår) er uomtalt. Derved bliver de foreslåede løsningsmuligheder ikke underbygget, det bliver umuligt at finde ud af, om de vil virke, og alternative svar på udfordringen

Landsplanredegørelsens forside viser nogle farvestrålende sommerhuse helt på vandet, så tæt på, at der ikke med dagens lovgivning ville blive givet tilladelse til byggeri. Ønsker miljøministeren at ophæve planloven? Illustration: By- og Landskabsstyrelsen



bliver umulige at opstille eller beskrive. Noget tilsvarende gælder redegørelsens omtale af anlæg af trafik infrastruktur - her ses trafikvæksten som et naturfænomen, som infrastrukturen så skal indrettes efter, uden at det bliver overvejet om trafikvæksten vil eller kan fortsætte.

Når der i den medfølgende miljøvurdering skrives at "forslagene i landsplanredegørelsen er valgt på baggrund af en nærmere vurdering af udviklingstendenserne i landet" (side 16), virker det mest af alt som en besværgelse. Påstanden er i hvert fald ikke dokumenteret.

Debat om landsplanredegørelsen?

I disse år ser vi en række nye landsplanmæssige problemer dukke frem. Her skal jeg kun nævne omstillingen i erhvervene og deres geografi som følge af globaliseringen og på kortere sigt som følge af den igangværende økonomiske krise. Hvilken industri vil der f.eks. være tilbage i Danmark om nogle år, og hvor vil den være placeret. Om dette presserende emne tier redegørelsen helt. Man må også lede forgæves efter vurderinger af, om den kommende tids stigende antal ældre og færre midaldrende vil have konsekvenser for bolig efterspørgselen, for behovet for nye parcelhus- og erhvervs kvarterer og i det hele taget for den måde, vi bruger byerne på. Klimaforandringer er omtalt, men stort set kun som noget planlægningen skal tilpasse sig. Det at landsplanredegørelsen ikke beskæftiger sig med

geografi og kun meget lidt med samfundet, føles som en mangel og gør redegørelsen og dermed en debat om dens indhold uinteressant.

Når redegørelsen som nævnt i høj grad samtidig er et katalog over allerede truffne beslutninger, bliver høringen af redegørelsen næsten meningsløs. Beslutningerne er jo truffet og de politiske aftaler indgået. Det kan høringssvar ikke lave om på.

I den sammenhæng er den ændring i de eksplicite adressater for forslaget til landsplanredegørelse som er sket, bemærkelsesværdig. Mens den tidligere var en redegørelse til Folketinget, rettes landsplanredegørelsen nu til kommuner og regioner. Det er formentlig årsagen til, at ministeren i sit forord til redegørelsen ikke inviterer f.eks. borgere eller faglige og frivillige organisationer til at kommentere redegørelsen, men alene kommunerne og regionerne. I stedet for som tidligere at lægge op til eller tilmed fremelske en debat om landets indretning, fremtræder landsplanredegørelsen som et kedsommeligt myndighedspapir.

Man kan konstatere, at det med denne landsplanredegørelse er lykkedes for miljøministeren og regeringen at afvikle landsplanlægningen, som vi har kendt den gennem flere årtier. Kan vi virkelig undvære den?

Der kan være mange grunde til ændringen af landsplanredegørelsen fra geografisk, analyserende,

visionær og debatskabende til et sektororienteret katalog over vedtagne statslige handlinger. Er årsagen til skiftet den nye By- og Landskabsstyrelses behov for at præsentere viften af sine opgaver som er domineret af vand, natur og landskabsbeskyttelse, og har styrelsen derfor glemt behovet for en politik for samfundsmæssige og geografiske helheder? Har miljøministeriet haft brug for en ekstra natur- og miljøredegørelse og glemt at det også er ressortministeriet for landsplanlægningen? Er det ministeren hvis liberale sindelag tilsiger ham en svag stat, og som derfor ikke har ønsket at fremlægge et statsligt fremtidsbillede af landets geografiske indretning? Eller er det erhvervslivet, hvis orientering mod landbrug, turisme og transport gør, at det opfatter fysisk planlægning som en forhindring for en ordentlig indtjening? For at give den rigtige forklaring skal man sikkert være inde i ministeriets cirkler. Landsplanredegørelsen giver ikke svaret.

Man må håbe, at forklaringen skal findes hos den siddende regering og minister. De bliver jo af og til skiftet ud. Værre er det, hvis årsagen skal søges i miljø- og planforvaltningen. Her vil ændringer tage årtier. Regeringer forgår, bureaukratier består.

Kirsten Jensen er et pseudonym. Hendes rigtige navn er redaktionen bekendt.

STRATEGISK DIALOG ER VÆRKTØJET TIL BYUDVIKLING

Af Erik Abitz, byplanlægger, udviklingskonsulent i Region Syddanmark og medlem af FAB's bestyelse.

Ved Foreningen af Byplanlæggeres årsmøde 28. maj 2009 var det centrale læringspunkt, at samtlige vi byplanlæggere ønsker os tæt by. Men byplan er ingen playmaker. Mål scores ved handling i skala 1:1. Strategisk tænkning er drivkraften. Vore drømme om levende by bliver omsat i projekter og events, hvilket bærer og leder bolden i nettet. Moderne byer lever sammen i globalt netværk. Internt er disse byer som regel funktionelt usammenhængende. Byens indbyggere vender hinanden ryggen. Vi byplanlæggere spiller ikke den ledende, men en sideordnet rolle i moderne byers udvikling. Udvikling sker i politisk, strategisk dialog, på en mediescene, hvor private og offentlige projektmagere og interessenter agerer. Moderne byer i Europa og Danmark konkurrerer om at tiltrække liv. Verdens dygtigste bybestyrelser har succes med at skabe og tiltrække liv.

Læren af Manchester, Barcelona og Bordeaux

Manchester leverer varen, Barcelona lægger sand på strand og Bordeaux opdyrker flodbred. Manchesters bystyre har i de sidste årtier trukket den nedslidte by op. Bystyrets kode for byudvikling er at levere resultater. Barcelona har de sidste 20 år haft vor opmærksomhed, fordi byen tager lederskab i kunstarten byudvikling og fortættet byliv. Ved fortsat, præcis offentlig investering i få projekter, hvor mennesker kan mødes, ny metro-linje, etablering af nye stationsnære arealer og udlæg af strandsand, tiltrækkes betydelig privat investering. Bordeaux er historisk rig by, som i

årevis har hvilet i dvale. Historisk bykerne er nu pudset op, flodbred, bl.a. med tilføjelse af ny langsgående sporvognsline, er nu rødvinbyens mega boardwalk. Bordeaux's modsatte flodbred er nyanlagt fælles dynamiske have, som mange parter i fællesskab anvender og opdyrker og hvor privat og offentlig virksomhed mødes.

Nogle danske byer udvikler sig tættere og mere levende

Vejles drømme skaber værdi, tilstrømningen til Århus nødvendiggør tættere by, og i Helsingør strammer bæltet af skov og strand byens figur op. Mikropolzonen i Vejle er koden i bystyrets visionsdrevne innovation. Vejle vil ses fra Månen. Med store offentlige initiativer og investeringer, som bystyret sammenligner med landsbykirkerens fremkomst og Kong Chr. 4 initiativer, sendes stærke signaler til private investorer, der svarer igen med tifold investeringer i byudvikling.

Uden at være konkurrenceudsat kan Århus skaffe husly til stadig flere indbyggere og arbejdspladser på nedlagte industriarealer, i havnen, ved udfyldning af huller i byrum, udnyttelse af tagetager og fortætning ved stationer. Århus har godt nok en politik for højhuse, men få nye af slagsen. Tæt og levende by forudsætter åbenbart ikke højhuse. Tæt by, tættere på Helsingørs kvaliteter, det er bystyrets kode for fremtidens by. Entasis og Hausenberg tilkaldes og bykvartererne udvikles efter indbyggernes og områdernes forskellige styrker. I Kongernes Nordsjælland bevares reserverende åbent land.

Vores bydel

Carlsberg projektet er byfornyelse i bydelsskala. Tæthed efterstræbes for at give kritisk masse for investeringer og byliv. Fælles, offentlig, mangearartet brug af byrum prioriteres. Smalle gader er forudsætning for kritisk masse, øjenkontakt og trivsel mellem mennesker. Efter at produktionen af vores øl er flyttet til Fredericia markedsføres det potente potentiale Carlsberg som vores by.

Fra sin fødsel har Københavns havn været byens åbenlyse livsnerve. Kontorsiloer som Tjæreborg, Ørkenfortet og andre nyere, indadvendte, alt for store pixels i havnebilledet har i årtier repræsenteret livsnerven. Sluseholmen er Københavns nye strategiske projekt til at fremskynde og styre havnens rolle og tiltrækningskraft i Hovedstadsområdet. Tæt by er igen blevet moderne. Vesterbro var ågerkarles værk. Sluseholmens er et strategisk politisk valg.

Koden til byudvikling

Tårnet i Haraldsgade mister mere og mere kontrol over danske byers udvikling. Det sker efterhånden som vi byplanlæggere rundt i Danmark dropper vort enetalende juridiske virkemiddel, byplanen, og griber til strategisk dialog om at levere intens by, tæt på.

Erik Abitz, byplanlægger, udviklingskonsulent i Region Syddanmark og medlem af FAB's bestyelse.



Foto: Vibeke Meyling

Det er blevet billigere at være medlem af FAB

På FAB's generalforsamling den 28. maj 2009 blev det vedtaget at nedsætte kontingentet. Prisen er fremover for et medlemskab er 550 kr. årligt, 450 kr. årligt for studerende og arbejdsløse samt 700 kr. årligt for kommuner og virksomheder.

Alle der har en særlig interesse for byplanlægning kan blive medlem af FAB.

Et medlemskab indeholder:

- Gratis entré til medlemsmøder og rabat til åbne møder med betaling
- Indkaldelse til medlemsmøder tilsendt
- Tidsskriftet Byplan tilsendt med posten, udkommer 4 gange årligt
- Bladet Byplan Nyt tilsendt med posten, udkommer 5 gange årligt

Du kan melde dig ind ved at sende en e-mail med dit navn og adresse samt oplysning om du er i arbejde, arbejdsløs eller studerende til post@fabnet.dk

FAB mangler desperat din mailadresse

På generalforsamlingen blev det ligeledes gentaget, at al korrespondance mellem FAB og medlemmerne skal ske elektronisk, men FAB mangler opdateret mailadresser for at det kan lade sig gøre. Send din mailadresse til post@fabnet.dk, hvis du vil være sikker på at få nyt fra FAB om møder, foredrag, studieture m.m.

ET SVAGT STATSLIGT ENGAGEMENT I KOMMUNERNES OG REGIONERNES PLANLÆGNING?

Byplanlaboratoriets refleksioner over forslag til Landsplanredegørelse 2009

Dansk Byplanlaboratorium, der er en uafhængig organisation til fremme af god fysisk planlægning i Danmark, har drøftet forslaget til Landsplanredegørelse 2009. Redegørelsen viser klart, at kommunerne efter kommunalreformen har fået et stort nyt råderum på planområdet. Der er ikke mange konkrete udmeldinger om, hvor regeringen ønsker, at landet skal bevæge sig hen. Det er en politisk prioritering. Imidlertid undrer det os, at der heller ikke leveres de nødvendige analyser af landets tilstand og fremtid. Før vi dykker ned i detaljerne, vil vi knytte et par generelle bemærkninger til dokumentet.

Landsplanredegørelsens formål

Planloven afslører ikke mange detaljer om, hvilke forventninger vi med rette kan have til en landsplanredegørelse. Loven slår fast, at "miljøministeren er ansvarlig for den sammenfattende fysiske landsplanlægning og for, at der foretages de undersøgelser, som er nødvendige herfor". I forlængelse heraf er ministeren forpligtet til at afgive en redegørelse om landsplanarbejdet til brug for den regionale udviklingsplanlægning og kommuneplanlægningen.

En nærliggende fortolkning af ovenstående er, at landsplanredegørelsen har to vigtige formål.

Det ene formål er politisk. Landsplanredegørelsen skal formidle statens indsats for at sikre en sammenfattende fysisk landsplanlægning. Det åbner mulighed for at give vigtige politiske udmeldinger og pejlemærker i forhold til samspillet mellem aktuelle udviklingstræk og den fysiske planlægning. Det har man kun ønsket at gøre i et begrænset omfang i det aktuelle udkast til landsplanredegørelsen.

Det er ærgerligt, for landsplanredegørelsen burde være stedet, hvor regeringen giver konkrete bud på, hvordan de nationalpolitiske prioriteringer spiller sammen med den fysiske planlægning.

Det andet formål er fagligt. Landsplanredegørelsen bør levere analyser af vigtige udviklingstendenser og væsentlige dilemmaer. Landsplanredegørelsen har en vigtig funktion i forhold til at skabe debat i regionsråd og kommunalbestyrelser. Denne forpligtelse har man svigtet. Afsnittet om udviklingstendenser fylder to sider og er ikke overbevisende. Det er også bemærkelsesværdigt, at der i meget høj grad henvises til andre dokumenter, som netop ikke indeholder den klare kobling til den fysiske planlægning.

Byplanlaboratoriet opfordrer til, at redegørelsen

i højere grad udnyttes som potentiale i forhold til at skabe debat om de væsentligste udviklingstræk – såvel politisk som fagligt.

Dialog og forpligtende samarbejde

Efter kommunalreformen er det kommunerne, der står med hovedansvaret for den fysiske planlægning i Danmark. Det er positivt, at miljøministeren har ført dialog med landets borgmestre op til udarbejdelsen af landsplanredegørelsen. Det er vigtigt for den fysiske planlægning, at de ansvarlige myndigheder bliver gode til at samarbejde om opgaven. Det kræver, at dialogen oprettholdes og bliver stærkere. Desværre er det svært at se de konkrete spor af dialogen i det endelige dokument – ligesom der heller ikke er konkrete bud på, hvordan kommuner, regioner og stat kan fortsætte en dialog og et tættere samarbejde. Den forrige landsplanredegørelses tanker om dialogprojekter ser for eksempel ud til at være forladt, og det er en skam.

På væsentlige områder som klima, trafik og bystruktur savner vi et oplæg til diskussion. Selvom kommunerne har overtaget en meget stor del af plankompetencen, er der stadig meget, der fastlægges centralt. De nationalpolitiske prioriteringer bidrager til at sætte rammer for den re-

gionale og lokale planlægning, ligesom Danmark er en del af et europæisk samarbejde.

Spørgsmålet er, om udkastet til landsplanredegørelse bygger på en antagelse om, at hver myndighed passer sit? Men planlægning handler jo i høj grad om at koordinere, om at finde kompromiser og om at udvikle løsninger i fællesskab.

Det gælder på tværs af myndighedsniveauerne i Danmark, og det gælder ikke mindst på tværs af nationaliteter.

Efter disse overordnede betragtninger vil vi dykke ned i forslagens enkelte emner:

Bystruktur, lokalisering og trafik

Det er glædeligt, at infrastrukturen har så stor en plads i landsplanredegørelsen. Infrastrukturen har altid været styrende for byudviklingen, og infrastrukturen er en af de væsentligste brikker, der kan flyttes på, når vi taler CO2 og klima.

De investeringer, som staten foretager i dag, vil få stor betydning for bydannelse og pendlingsmønstre i fremtiden. Hvis CO2 målene og de nationale målsætninger om en kollektiv trafik i verdensklasse skal tages alvorligt, vil det kræve et koordineret samarbejde om mobilitet. Trafikformerne skal støtte hinanden. Staten spiller en vigtig rolle i dette spil. Landsplanredegørelsen kunne være stedet, hvor den udfordring adresseres.

Samtidig vil vi pege på, at det ikke kun er kommunerne, der skal tænke i miljø, når de lokaliserer deres institutioner. Statens prioriteringer påvirker også den rumlige organisering af byerne. I disse år bliver der rykket rundt på Danmarkskortet. Der



Der er behov for udvikling af helhedsorienterede jordbrugsplaner i det åbne land. Foto: Dansk Byplanlaboratorium

sker relokalisering af offentlige arbejdspladser (f.eks. sygehuse, domstole og uddannelsesinstitutioner), og det har konsekvenser for bolig-arbejdsstedsbalancen. Staten bør derfor forholde sig til, om man med de statslige investeringer først og fremmest vil fremme bæredygtighed i form af byfortætning eller et Danmark, hvor vækst og udvikling fordeles geografisk. Det er et væsentligt dilemma, som landsplanredegørelsen kunne rejse en spændende debat om.

Det fremgår klart, at regeringen satser på det Østjyske Bybånd og Sjælland samt at yderområderne vil få særlige vilkår. Men hvad med de mellemstore byregioner? Hvilken rolle skal de spille i fremtidens trafik- og bymønstre? Det forholder landsplanredegørelsen sig ikke til – på trods af miljøministerens forpligtelse til at varetage en sammenfattende fysisk landsplanlægning. Det er bemærkelsesværdigt, da de mellemstore byregioner omfatter ca. en tredjedel af landet. I 2006 meldte Miljøministeriet ud, at de ville igangsætte et udviklingsarbejde om by-

roller. Det er desværre ikke iværksat. Tanken om et overordnet bymønster blev allerede forladt i sidste landsplanredegørelse. Men spørgsmålet er, om der ikke stadig er behov for at signalere, at staten lægger vægt på at sikre et vist udbud af offentlig service i bl.a. landsdelscentrene.

Regionernes rolle adresseres ikke i landsplanredegørelsen. Vi savner refleksioner over de regionale udviklingsplaner. Netop nu kan der skabes en ny dynamik i det regionale samarbejde. Sjællandsprojektet, som var et udspring af den sidste landsplanredegørelse, er et godt eksempel på de nye tværgående samarbejder.

Et Danmark i balance?

Det er Byplanlaboratoriets opfattelse, at kombinationen af stadig urbanisering på Sjælland og i det Østjyske Bybånd samt en udvikling hen imod større industrielle landbrugskomplekser vil få stor betydning for udviklingen af vores byer og landskaber. Det er vigtig allerede nu at opstille scenarier for, hvordan det vil ske. Vi ser frem til

det nye regionalpolitiske udspil om et "Danmark i balance", da vi går ud fra, at de vil forelægge her, når nu landsplanredegørelsen ikke lægger op til den debat.

Vi er enige i, at man skal planlægge med strømmen – altså planlægge for de områder, hvor befolkningen trækker hen. Men det er ikke uden problemer. Vi står overfor store udfordringer. Den grænseløse by er en realitet, og det er vigtigt, at kommunerne får redskaber til at foretage en sammenhængende planlægning i det åbne land.

Der er nok af udfordringer: Faldefærdige produktionsbygninger, elendige boliger samt større produktionsanlæg, der vil forskyde bymønster og bosætning i yderområderne.

Grøn vækst

Landsplanredegørelsen har afventet udspillet om Grøn Vækst. Det er naturligt, for nye produktionsformer og nye prioriteringer i forhold til energiproduktionen har historisk set haft stor betydning for udviklingen – også af landskabet. Desværre savner vi også her en analyse af de arealmæssige konsekvenser af et nationalpolitisk udspil. Grøn vækst har på væsentlige områder indflydelse på planlægningen i det åbne land. Det gælder lokaliseringen af nye biogasanlæg samt ophævelse af arealkravene, der vil betyde mulighed for væsentlig større enheder samt egentlig landbrugsproduktion i bynære industriområder. Landbrugsenhederne bliver større og mere industrirægede, og landskabet ændrer karakter.

Kommunerne skal også være opmærksomme på at bibeholde tilgængeligheden til det åbne land, der erfaringsmæssigt mindskes, når landbrugsenhederne bliver større. Spørgsmålet er, om kommunerne på nuværende tidspunkt har redskaberne? Byplanlaboratoriet foreslår udvikling af helhedsorienterede jordbrugsplaner i det åbne land.

Klima og bæredygtige byer

Klimaet er en af vores største fælles udfordringer, men analyserne overbeviser ikke læseren om, at vi er på rette vej – selvom det står i teksten. Staten skylder kommunerne en grundigere analyse på netop dette område.

Vi ser frem til det bypolitiske initiativ, der vil give anvisninger på bæredygtig byudvikling. Byplanlaboratoriet har indsendt særskilte kommentarer til ministerens debatoplæg fra sidste år, men vi vil også i denne sammenhæng gøre opmærksom på, at vi anbefaler, at man som et led i det videre arbejde ser på, om lokalplankataloget skal udvides, og om reglerne om lavenergi skal udbygges, så man i højere grad kan inddrage helhedsbetragtninger. Der er brug for at tænke ud over den enkelte matrikel.

Fremtidig udvikling, debat og formidling

Alt i alt er det vores opfattelse, at udkastet til landsplanredegørelsen hverken politisk eller fagligt markerer sig bemærkelsesværdigt. Det kalder i sig selv på en debat om, hvilke forventninger vi skal møde en landsplanredegørelse med.

Byplanlaboratoriet foreslår følgende særlige initiativer, der kan bidrage til en udvikling af landsplanredegørelsen:

1. Byplanlaboratoriet vil gerne bistå med udvikling af helhedsorienterede jordbrugsplaner i det åbne land
2. Byplanlaboratoriet foreslår en analyse af byroller og bynetværk i hele Danmark
3. Byplanlaboratoriet foreslår, at mobilitetsplanlægningen kvalificeres. Vi vil gerne bidrage. Der er f.eks. behov for at blive klogere på potentialerne i parker- og rejs anlæg og for at analysere, hvad trafikudviklingen betyder for den fremtidige bystruktur
4. Byplanlaboratoriet vil gennem Byplan Nyt og andre aktiviteter understøtte deatten om Grøn vækst, et Danmark i balance og bæredygtige byer

Maj Green
Formand for Dansk
Byplanlaboratorium

Ellen Højgaard Jensen
Direktør i Dansk Byplan-
laboratorium

(Miljøministeriets repræsentant i bestyrelsen har i sagens natur ikke deltaget i udarbejdelsen af dette papir.)



Handy-Print A/S