

Soft space – byregioner, business

– et blik på udviklingen af det uformelle planlægningsrum i Danmark siden 1990

AF HENRIK MØLGAARD FRANSEN OG MIKKEL THELLE

22

dansk historisk forskning er udviklingen af urbane regioner meget sparsomt belyst, på trods af at netop regionale konstruktioner, som det vil blive indikeret, har en accelererende betydning for national og urban politik. Artiklen vil præsentere denne udvikling, som den har udfoldet sig siden starten af 1990'erne med fokus på udviklingen af de uformelle administrative strukturer, hvor politiske og planmæssige koncepter som byregioner, *business regions* og megaregioner spiller en stadigt mere central rolle for de, der arbejder med det urbane og regionale rum.

Der identificeres to spor i et udviklingsperspektiv. Med baggrund i eksisterende forskningslitteratur, landsplandokumenter og konsulentreddegørelser tegnes således dels en urban, politisk og erhvervsmæssig kontekst, hvor den økonomiske og demografiske vækst koncentrerer sig om de største byer, og samtidig med at byer i stigende grad forstås i en større regional sammenhæng. Dette kobles til en stigende konkurrence mellem de enkelte byregioner i dansk og international sammenhæng, præget af hård kamp for udviklingen af de mest optimale rammestrukturer i den givne byregion, der skal sikre den forløsende økonomiske og demografiske vækst.

Artiklen kortlægger denne udvikling ved at skelne mellem den traditionelle myndighedsramme, *hard space*, og på den anden side de institutionelle fora, der dannes uden om og på tværs af den formelle administration, *soft space*. Herigennem søger vi at påpege et spor i den senmoderne byudvikling med nye aktører, og samtidig foreslå to rumlige begreber som redskaber til at forstå denne proces.

Det er vores vurdering at de nye samarbejdsfora spiller en stigende rolle i forhold til udformningen og udviklingen af det danske urbane og regionale rum, idet de især påvirker rammestrukturerne for den regionale erhvervs- og infrastruktur.

I artiklen konstateres, at udviklingen af de nye samarbejdsstrukturer har aftenet sig begrænset bevågenhed fra den brede offentlighed til trods for, at der har været en voldsom opgradering af nye uformelle politiske fora. Dette kan på sin vis undre, da spørgsmålet om den ulige regionale og urbane udvikling i Danmark har været et centralt tema i den offentlige debat siden

starten af 0'erne.¹⁾ Artiklen vil i sin konklusion behandle, hvorvidt de nye *soft space* rum synes at være en fordel for udviklingen af et mere "balanceret Danmarkskort". Samtidig vil vi afslutningsvis pege på nye forskningsmæssige spor i forlængelse af artiklen.

Med artiklen ønsker vi at bidrage til belysningen af et forskningsfelt, der i dansk sammenhæng har været begrænset fokus på, som spiller afgørende ind på udviklingen af det urbane rum og som, i vores øjne, burde have væsentlig større bevågenhed i den brede offentlighed.

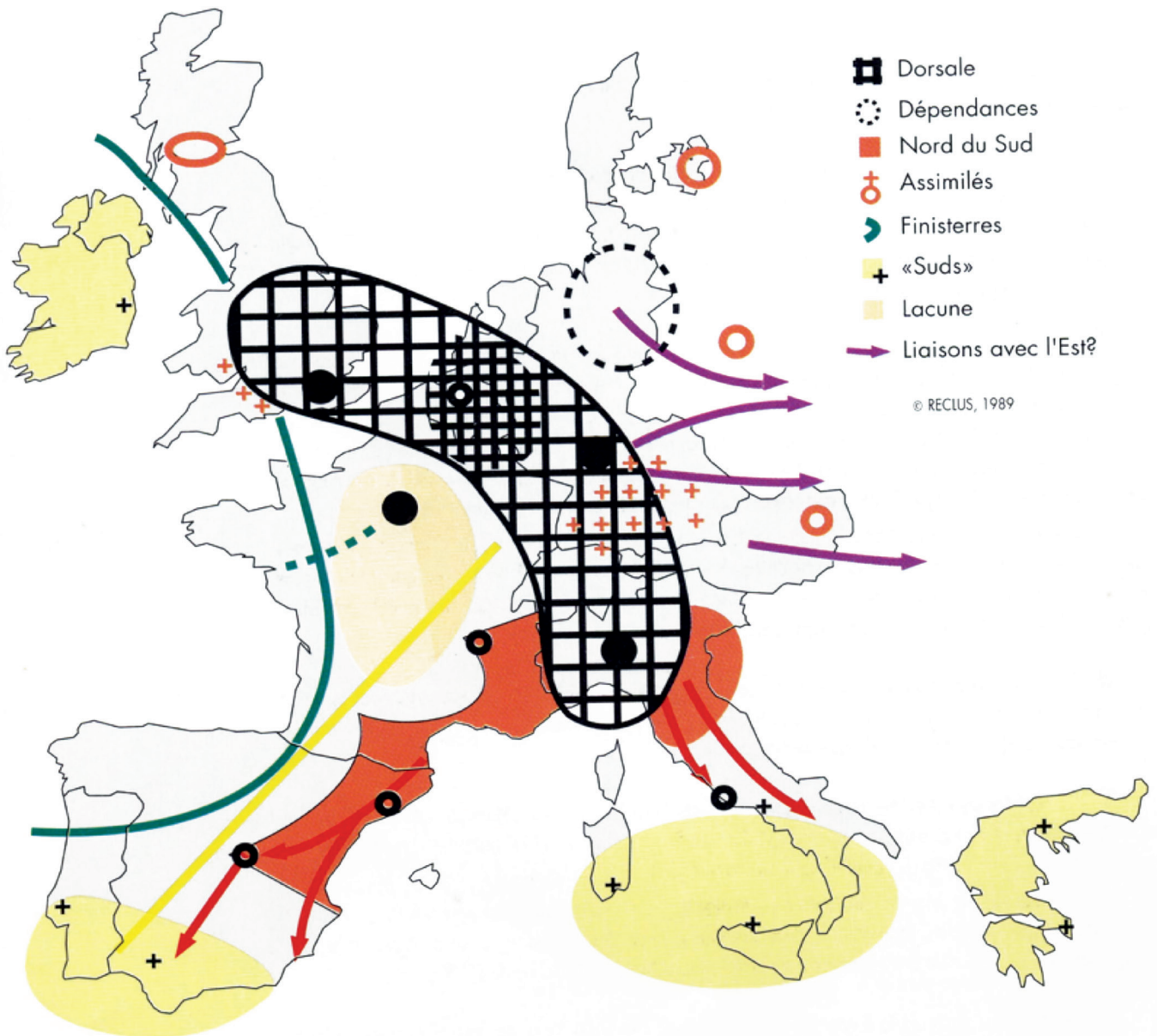
INDLEDNING

Det danske bysystem har gennemgået markante ændringer siden starten af 1990'erne – en udvikling der ligner byudviklingen mange andre steder i perioden. Således har man set en betydelig urbanisering og erhvervsconcentration, der i markant grad har favoriseret de største urbane centre. En stigende pendling har samtidig betydet at byer på regionalt plan mere og mere deler og danner et fælles arbejdsmarked samt interagerer og supplerer hinanden inden for en vifte af kulturtilbud, erhvervspecialiseringer og offentlige servicetilbud.

Følgerne af denne udvikling har været mangeartede. Vandringen fra land til by – og fra mindre til større byer – har presset det eksisterende system. Det gælder transportinfrastrukturen, miljøhensyn, udvikling af ny boligmasse, gentrificering, identitet og borgerinddragelse. Omvendt har de urbane vækstområder også haft betydelige økonomiske og strategiske fordele af udviklingen. For de mindre byer og rurale regioner har et helt andet problemscenario gjort sig gældende: økonomisk lavvækst, befolkningstilbagegang og en stigende andel af ældre borgere. På den hjemlige scene har begreber som "Udkantsdanmark" og "Den Rådne Banan", der begge dækker over samme geografiske lavvækstområde i Danmark, kraftigt bidraget til den offentlige debat de seneste år, og indkapslet de mest negative konsekvenser af urbaniserings- og vækstmønstret. I europæisk sammenhæng, og med modsat fortegn, har man udviklet termen "The Blue Banana", som dækker over en urban korridor i Europa, fra

regions og megaregioner

"The Blue Banana". Figuren illustrerer det geografiske omfang af det kraftigt urbaniserede og økonomisk tunge rum, der i bananform strækker sig fra Sydengland til Norditalien. Kilde: Brunet & RECLUS 1989.



24 Manchester til Milano. Ud over at korridoren dækker over det mest urbaniserede og økonomisk stærke område i Europa, så kan man ifølge flere forskere se, at samme rum har fungeret som økonomisk kraftlokomotiv på den europæiske og globale scene med en række selvforstærkende synergieffekter der har bidraget til korridorens økonomiske og demografiske dominans.²⁾

Samspejlet mellem en økonomisk globalisering og koncentrationen af virksomheder og befolkning har medført, at byer i stadig højere grad ser sig selv i en regional kontekst. Dette afspejles i høj grad i det stigende antal uformelle strategiske samarbejdsfora, som de enkelte byer og regioner indgår i samt tyngden af disse. En central og bagvedliggende årsag til, at byer og regioner så at sige "søger hinanden", synes samtidig at være ønsket om at opnå en større kritisk masse, økonomisk såvel som demografisk, idet sidstnævnte i stigende grad synes at være en forudsætning for regional vækst.³⁾

Netop i forlængelse af dette er spørgsmålet om det byregionale, og begreberne omkring det, blevet voldsomt politiserede. Megaregionener således, ligesom tidligere f.eks. "den kreative by", på samme tid en analytisk ramme og overskriften på en særlig, ekspansiv urban policy, ofte knyttet til neoliberale strategier for ny vækst. Som Hoyler o.a. formulerer det, er megaregionen blevet del af en megapolitik.⁴⁾

UDVIKLINGEN AF DET STRATEGISKE BYPLANLÆGNINGSRUM – IMELLEM SOFT SPACE OG HARD SPACE

Sideløbende med den økonomiske globaliserings pres på bysystemet, har den politisk-administrative rammestruktur også været under et betydeligt pres siden starten af 1990'erne. Traditionelt har staten været enerådende som "strategisk" aktør i konfigurationen af disse strukturer, inddelt i konkrete geografiske administrative rum, hvis legitimitet blev hentet i et demokratisk funderet basisgrundlag. I Danmark udvikler den statslige organisering sig i forskellige tempi, hvor der eksempelvis med den moderne byplanlægning fra 1938 er sket en formalisering af byens og statens rolle i denne konfiguration.⁵⁾ "Staten" har i

dansk sammenhæng i denne periode været defineret af de centrale myndigheder, amter/regioner og kommunerne. Man kunne diskutere om det kommunale niveau er stat eller ikke, og måske i en bredere forstand ville det give bedre mening at henvise til "det offentlige", men ingen af definitionerne fungerer præcist nok som analytiske kategorier, hvilket netop hænger sammen med den seneste byhistoriske dynamik.

Dette billede har nemlig ændret sig de seneste 30 år. I stigende grad ser man en lang række af nye geografiske samarbejdsflader og rum, der udgør helt nye fora ved siden af de formelle, "statslige". Her har man kunnet konstatere, at der har udviklet sig en bred vifte af forskellige territoriale samarbejder, der går på kryds og tværs af de etablerede nationale myndighedsstrukturer og dertil ofte over landegrænser. De nye samarbejdsfora findes på alle skalaniveauer – gående fra tværkommunale samarbejder til overnationale organisationsdannelser. Den danske udvikling er langt fra unik, men derimod et generelt mønster, der har tegnet sig på både europæisk og globalt plan.

Målsætningerne og rationalerne bag de nye fora varierer, men typiske temaer er diverse former for erhvervsamarbejder, miljøområdet, infrastrukturudvikling, vidensområdet og optimering af boligudviklingen. De nye samarbejdsflader inddrager også en bred palet af forskelligartede interesser. Ofte ser man dog, at de involverer enten politikere eller administratorer fra de formelle myndighedsstrukturer, erhvervsinteresser og repræsentanter fra større undervisnings- eller kulturinstitutioner.⁶⁾ Fælles for de forskellige fora er, at de eksisterer ved siden af eller parallelt med de formelle/traditionelle myndighedsniveauer. De bidrager således til det, førende forskere inden for planlægningsområdet kalder "*a market for governance*", idet de nye samarbejdsrum ofte indgår i en konkurrence med de formelle styreorganer omkring bl.a. tiltrækning af kapital, offentlig genkendelse og institutionel anerkendelse. Dette bidrager til en "*era of Darwinian struggle for institutional survival, it is down to the individual actors [de formelle myndighedsfora og de nye tværgående uformelle institutioner] to try to survive by competing with each other or by developing complementary roles*".⁷⁾ Man taler her om "bløde" og "hårde" rum, *soft* og *hard spaces*, altså henholds-

Metropolregion Hamburg, med mørkegrønt afspejles samarbejdet Metropolregion Hamburg, som omfatter delstaten Hamburg og dele af de tre delstater Slesvig-Holsten, Niedersachsen og Mecklenburg-Vorpommern. Kilde, Geokarte, Metropolregion Hamburg, CC BY 3.0 DE.



vis de nye samarbejdsfora, der skyder op på tværs og ved siden af de traditionelle statsligt definerede styringsrum, og de traditionelle myndighedsrum med et klart defineret juridisk, politisk og geografisk territorium.

Som central årsag til udviklingen af *soft space* fremhæves, at den statslige styring og kontrol af det fysiske planlægningsrum har været presset af flere sideløbende processer siden starten af 1990'erne. Det gælder både på det overnationale niveau, hvor man i europæisk sammenhæng har set, at EU har understøttet udviklingen af en lang række tværregionale og overnationale samarbejdsfora.⁹⁾ Det gælder også internt i de nationale planlægningsrum, hvor staterne i stigende grad presses på både det regionale, metropole og byregionale plan af en stigende selvbevidsthed, autonom tænkning og ageren fra de regionale og lokale aktører.¹⁰⁾ En væsentlig og bagvedliggende årsag er den økonomiske globalisering. Her har markedsudviklingen i sig selv bevirket, at virksomheder, kapital og mennesker er blevet koncentreret i de største og stærkeste byregioner. I den sammenhæng indgår de enkelte byer, byregioner og større geopolitiske rum i et stærkt konkurrencepræget globalt system, hvor de i stigende grad ser sig selv som delvis selvstændige konkurrerende aktører.¹¹⁾ I denne proces ligger to præmisser, eller forestillinger om man vil, som i den grad har skubbet til udbygningen og udviklingen af samarbejdsflader i *soft space*:

- For at indgå i den globale byregionale konkurrence, er det en forudsætning, at en given territorial aktør har en vis økonomisk og demografisk kritisk masse.
- For at høste synergifordelene (økonomisk vækst, kultur og vidensudvikling etc.) af sin kritiske masse, har man forudsat, at den givne region koordinerer sin politik inden for en række kerneområder (typisk infrastruktur, vidensudveksling, erhvervs-politik, miljø etc.).

I denne proces ligger altså typisk en distribution af magt, der går på tværs af de gængse *hard space* grænseflader. Med andre ord har den økonomiske globalisering og neoliberale politik på andre niveauer i høj grad været en central drivkraft i udviklingen af

de nye territorielle samarbejdsflader og rum, som man har set etableret og udviklet siden den globale højkonjunktur tog fart i starten af 1990'erne.¹²⁾ De to centrale præmisser har været, og er, så integrerede og accepterede fra centralt hold, at nationalstaterne også i vid udstrækning har søgt at understøtte de regionale vækstmotorer – til trods for at de nye samarbejdsfora i visse henseender kan siges, at dele myndighed med, supplere eller decideret konkurrere med gængse nationale politiske *hard space* rammestrukturer.¹³⁾ Man ser på sin vis den traditionelle, statslige autoritet i planlægning byttet ud for håbet om økonomisk, decentral vækst.

SOFT SPACE – BEVÆGGRUNDE OG ULEMPER

Ud over de nævnte økonomiske bevæggrunde for udviklingen af *soft space*, kan der også påpeges nogle mere generelle betragtninger omkring det bagvedliggende rationale. Et tilbagevendende parameter er således, at *soft space* er et mere fleksibelt organisatorisk svar på de konkrete udfordringer, som det geografiske rum står over for. Hvad enten der er tale om miljø-, erhvervs- eller større infrastruktureludfordringer eller lignende, kan det ofte være nemmere at oprette et helt nyt samarbejdsorgan til koordinering og langtidspanlægning inden for området, hvorimod de gængse *hard space* konstruktioner i deres udformning kan være decideret begrænsende ift. at løse udfordringerne. I den forstand kan det give ganske god mening, at de etablerede myndighedsinstitutioner så at sige "shopper rundt" mellem de forskellige sektorområder og etablerer nye tværgående *soft space* rammer, der på bedre vis kan løse givne problemområder. *Soft space* er også typisk en begrænset omkostning, da der ikke i så høj grad er institutionelle bureaukratier involveret. Dertil kan de nye institutioner være glimrende netværk til udveksling af viden og erfaring på tværs af myndighedsskel, erhvervssfærer og territorier. Et andet gennemgående kendetegn er, at parterne kan være mere eller mindre ambitiøse hvad angår kompetenceoverførsel fra *hard space* til *soft space*.¹⁴⁾ Udviklingen af *soft space* kan også være mere strategisk langsigtet, hvor hensigten eksempelvis kan være etableringen af mere

forankrede institutionelle konstruktioner med kompetenceoverdragelse, og/eller det kan være et ønske om at udvikle og italesætte en regional identitet.¹⁵⁾

Ud over at der kan være – og ofte er – reelle funktionelle udfordringer, som ligger til grund for udvikling af *soft space*, så kan udviklingen af det nye institutionelle rum også have et andet sigte, som kan kaldes institutionel strategisk positionering. Således kan de formelle institutioner have til hensigt at legitimere og facilitere deres egen rolle, status og relevans ved at udvikle nye institutionelle fora, hvor de får øget indflydelse inden for et givent sektorområde og geografisk rum.¹⁶⁾ Dette skal ses i lyset af, at de enkelte myndighedsniveauer ofte kan stå i et konkurrenceforhold til hinanden. Dette gælder eksempelvis i Danmark inden for det noget brede virkefelt erhvervsudvikling, hvor både amterne/regionerne og kommunerne sideløbende har forsøgt at sætte en politisk dagsorden.¹⁷⁾

Hvor der altså kan ligge flere mere eller mindre gode rationaler og bevæggrunde bag udviklingen af *soft space*, så kan der også være områder, hvor man bør være ekstra opmærksom. Det gælder ikke mindst den fare, der ligger i, at de formelle demokratiske organer kan miste beslutningskraft og indflydelse på bekostning af nye uformelle styrerum, hvorved dele af den offentlige politik og myndighed så at sige kan blive "outsourcete". Om end der i langt de fleste tilfælde indgår folkevalgte politikere i de forskellige *soft space* fora, så står disse politiske arenaer ikke på samme måde til ansvar i traditionel demokratisk forstand. I en dansk sammenhæng, hvor der er brugt store kræfter på at opbygge en klar transparens i styringen af danske byer siden mellemkrigs-tiden, er dette derfor også et felt som politikere og administrato- rer bør have fokus i takt med udbygningen af ny *soft space*.

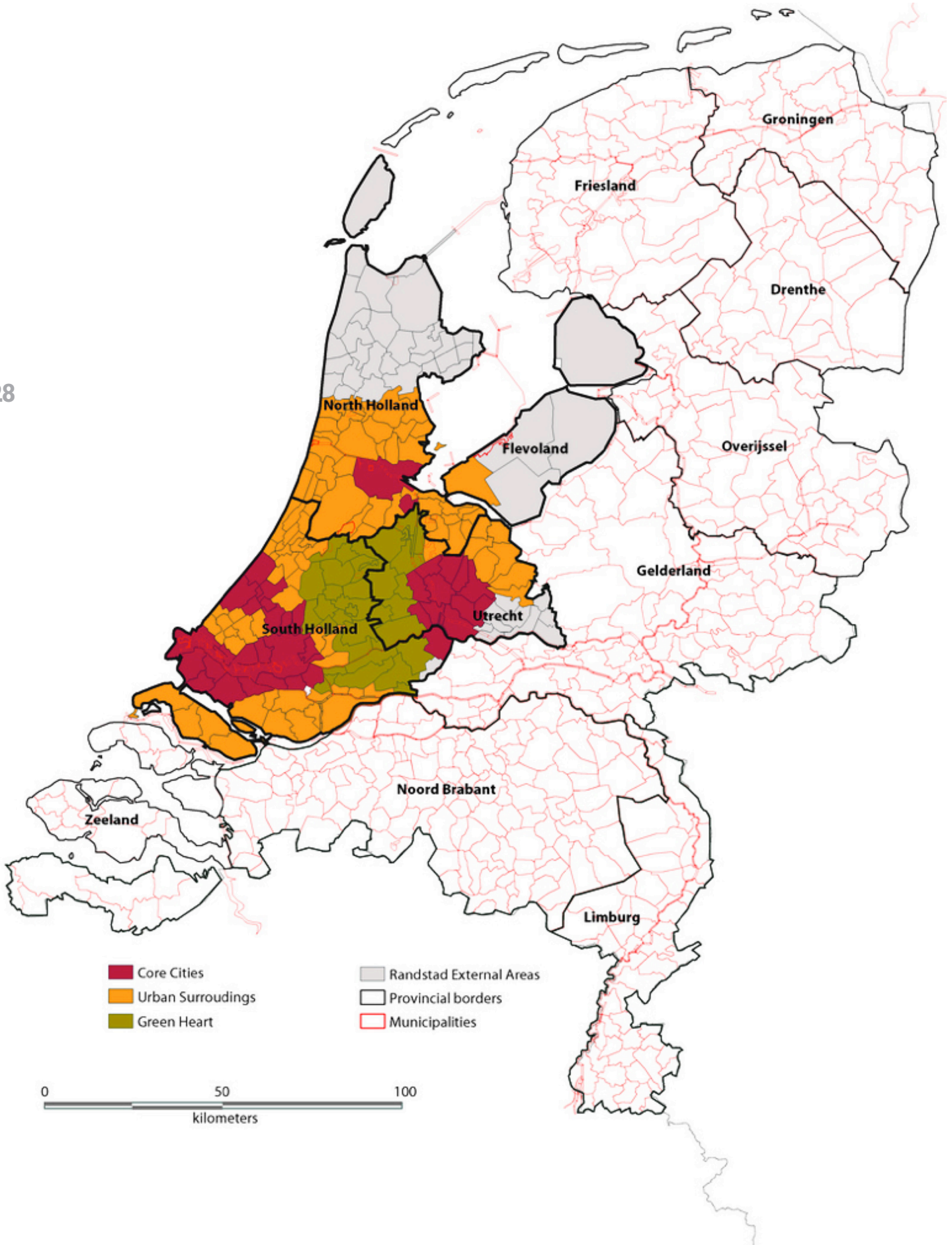
Soft space implicerer altid in- og eksklusion i aktørskaren. Ofte ser man her, at kredsen bliver udgjort af politikere/administrato- rer fra de formelle myndigheder, erhvervsfolk/erhvervsorgani- sationer og repræsentanter fra videns- og kulturinstitutioner. Derimod er fagforeninger og civilsamfundet sjældent repræsen- teret. Dette typiske billede har i flere tilfælde givet anledning til bekymring både fra forskningskredse og i det offentlige rum, idet kritikerne fremhæver, at der er samfundsgrupper, der ikke

i tilstrækkelig grad bliver hørt og taget hensyn til, når de nye institutionelle fora udformes og udmønter politik.¹⁸⁾ En væsentlig årsag til sidstnævnte aktørproblematik kan findes i skismaet mellem aktørernes ønske om et smidigt og fleksibelt organ, der kan levere hurtige løsninger, og så et mere generelt demokratisk legitimitetshensyn.¹⁹⁾ Også på det overordnede geografiske aktør- plan kan der være tale om marginaliseringsproblemer, idet der hurtigt kan udvikles et "store bror-lille bror" kompleks, hvor de mest urbaniserede områder i regionen, kan svinge taktstokken lidt for markant på bekostning af yderområderne/de mere rurale og typisk økonomisk og demografisk svagere områder.²⁰⁾ Over- ordnet set er det her centralt at rette opmærksomheden mod spørgsmålet om, hvilke aktører der i fremtiden vil konstituere *soft space* og dermed udfylde det geopolitisk felt, som staten i sin traditionelle form nu forlader. Vil udviklingen skabe et "*mar- ket for governance*" der netop fungerer på markedets præmis- ser, eller vil der være plads til andre decentrale aktører også?

REGIONERNE KOMMER

I 1990'erne var der blandt forskere og i offentligheden en intens debat om, hvorvidt staten var begyndt at udspille sin rolle som ramme for politik, økonomi og identitet. Mange mente, at over- statslige organer som f.eks EF og NATO ville begynde at overtage. Samtidig skete der sideløbende en udvikling af det, man kalder den 'regionale panik'. Støttet af EF (og senere EU) skete der en promovning af en lang række grænseregioner, der skulle give det nye grænseløse Europa sammenhæng, men som for en stor del endte som politiske drømme skabt ovenfra og ned uden meget hold i befolkningerne. Således har Markus Perkman vist, hvordan der fra 1989-99 blev skabt 49 nye regioner med sym- bolske navne som Regio Basiliensis og Pro Europe Viadrina, og hvordan de fleste forblev regionale spørgsmål.

Som økonomisk konstruktion fik den urbane region en vold- som opblomstring globalt i efterkrigstiden, og vi kan hos arki- tekten Keller Easterling se, hvordan man gennem en udvikling af særlige, deregulerede zoner skabte enorme regioner af industri og urbane landskaber, et eksempel på det Easterling kalder "Ex-



Randstad: Et samarbejde mellem de fire største hollandske byer Amsterdam, Haag, Rotterdam, Utrecht samt omkringliggende områder. Med grønt er markeret det "grønne hjerte" i midten af byregionen. Kilde: Rocco 2008.

trastatecraft", altså kunsten at gå uden om staten.²¹⁾ Også geografen Neil Brenner har peget på, hvordan skabelsen af regioner gennem økonomiske interesser har gjort de tidligere statslige rum mere porøse i konkurrencen med andre lag af territoriale aktører, der agerer på markedsvilkår.²²⁾ Et godt eksempel er Perleflodsdeltaet i Kina nær Hong Kong, der er gået fra at være en række mindre byer til et sammenhængende byområde med 65 mio. indbyggere, udviklet over de sidste små 40 år i forlængelse af Kinas økonomiske reformer i 1979.

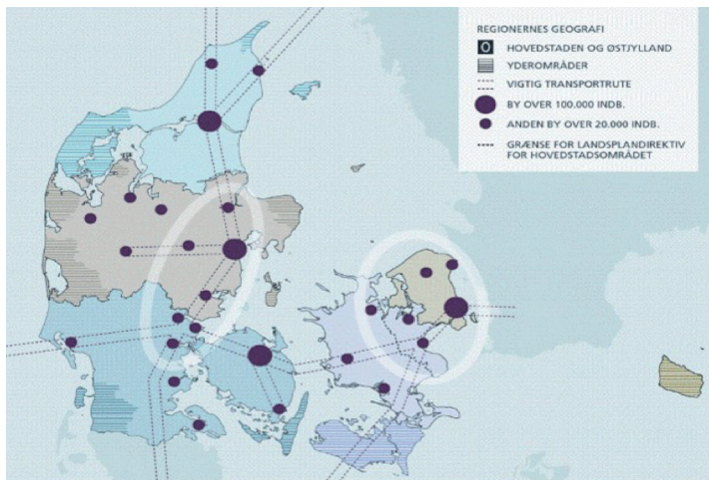
Den sydøstasiatiske definition på en byregion, som perleflodsdeltaet, hvor en megaby opstår ved sammengroede bykerner, er forskellig fra de globale byregioner, som er et andet aspekt af megaregionen. Her defineres det regionale ud fra forbindelser, internt og eksternt.²³⁾ I Tyskland kan man se en anden udvikling i det tyske Ruhrdistrikt, der netop i det sidste årti har set en storstilet omlægning fra tung industri til elektronik og oplevelsesøkonomi. Her fastholdes den tidligere industrielle geografi, men værdikæderne ændres, så man tiltrækker f.eks. turister, der kan dyrke klatring i de tidligere stålværkers skorstene. Man taler om en "urban rewilding", hvor naturen inviteres ind i det urbane som en attraktion. I USA diskuteres man for tiden en reorganisering af trafiknettet omkring 7 store 'metropolitan clusters', mens man i Holland har opdyrket et samarbejde mellem landets største byer, kaldet Randstadt. Med sine godt 7 mio. indbyggere er området blevet en af Nordvesteuropas økonomiske dynamoer – omkring Rotterdam, Amsterdam, Haag og Utrecht – som udnytter de forskellige byers særlige egenskaber, samlet omkring et såkaldt 'grønt hjerte' i regionens midte.

En af nøglerne til denne nyere regionale udvikling er samarbejde og arbejdsdeling mellem de byer, der indgår i det regionale puslespil. Her kommer kommunerne og virksomhederne ind. Kulturelle, politiske og geografiske skel kan have eksisteret længe uden at være synlige for *stakeholders*, som det hedder på godt dansk. Og så længe de er usynlige, kan de ikke tages i betragtning når embedsmænd, turistforeninger og forretningsfolk giver håndslag på at gå i samme retning. Netop denne sammenfiltrering af det synlige og usynlige i byregionen understreges i nyere studier af globale, byregionale komplekser som Johannes-

burg, Shanghai og Mumbai.²⁴⁾ Som etnologen Orvar Löfgren skriver, bliver disse grænser og felter først synlige gennem forskellige regionale processer eller situationer: 'tankesmedjen', hvor ideer og drømme om regionen bliver udfoldet, ofte i en *top-down*-model; derefter 'forhindringsbanen', hvor tankerne støder ind i lokale idéer, problemer og udfordringer, og bliver omformet, hvis ikke de opgives. Endelig findes 'glidebanen', hvor nye grupper og generationer af mennesker begynder at bruge de regionale infrastrukturer – broer, motorveje, toldgrænser – på deres egne måder, og dermed skaber nye forskydninger i regionen. Löfgren bruger Thomas O'Dells begreb 'regionauter' om mennesker, som skal navigere i den regionale proces og tilegne sig regionen ud fra deres egne forudsætninger.²⁵⁾

Den 'polynukleare' model for regionsdannelse, som den kan udfolde sig i Østjylland, er den mest udbredte og nyeste form for regionalisering. Regionsdannelsen omkring København har én kerne, som har formået at dominere udviklingen i århundreder, selv om Øresundsregionen nu kan rykke ved den historie. Enkeltkernemodellen er en mere traditionel form for regional udvikling, som er blevet studeret og udviklet længe, senest i forbindelse med ideen om en Femern Bælt forbindelse.²⁶⁾ Men for at kunne se potentialet i en byregion med flere centre og en dynamisk arbejdsdeling, må vi se ud over landets grænser og studere regional udvikling globalt set. Ideer som Jyllandskorridoren, der tænker de vestdanske byer sammen med Hamborgregionen er begyndelsen til sådan en idé, om end den i høj grad er baseret på mobilitet, altså målinger af gods- og personbevægelser til vands, til lands og i luften.

De afgrænsede byer med opland er under pres og har været det længe. Natur, by og produktionslandskab flyder sammen, og industribånd opstår langs motorvejene. Denne udvikling er for så vidt ikke ny, men har været i gang længe i USA og Asien. Geografen Edward Soja identificerede, hvordan udviskningen af forskelle og grænser allerede i 1980'erne var i gang i bykomplekset Los Angeles, og miljøhistorikeren William Cronon har vist, hvordan udviklingen af Chicago praktisk talt omlagde hele midtvestens naturarealer og -ressourcer.²⁷⁾ Også i Europa har man noteret sig denne mellemting mellem byen og naturen,



Landsplanredegørelsen 2006. Kortet illustrerer de centrale myndigheders vurdering af regionernes geografi, hvor de større byregioner er markeret med hvid cirkel. Kilde: Miljøministeriet.

30 som det, Thomas Sieverts kalder 'zwischenstadt', en mellembý, hvis udvikling og kendetegn allerede havde fået sit eget liv kort efter Anden Verdenskrig.²⁸⁾

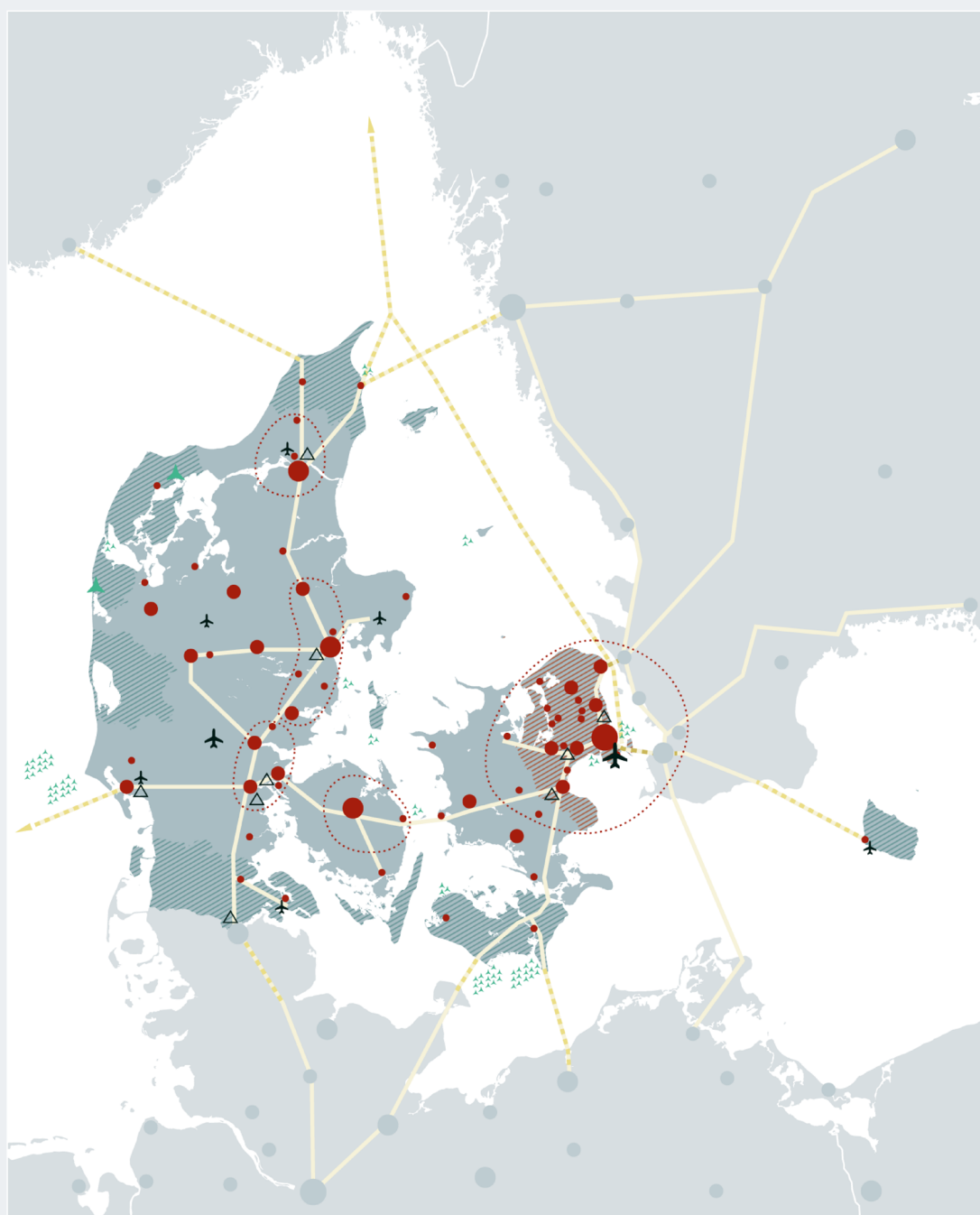
DEN DANSKE KONTEKST

Op gennem 1980'erne var der økonomisk lavvækst i Danmark, og byvæksten gik mere eller mindre i stå. I mange amter opgav man flere elementer af regionplanlægningen, der udviklede sig til at fokusere på natur- og miljøbeskyttelse. Imens, og ind i 1990'erne satte EU-medlemskabet sit præg på den danske byudvikling gennem nye rammer. Landsplanredegørelserne satte den internationale konkurrence mellem byerne på dagsordenen i denne periode, og udblikket blev nu mere markeds- og konkurrencerettet. Budskabet var, at byerne hver især måtte ruste sig. En ændring af planlovens formålsparagraf i 1991 afspejlede denne ændring; målet var ikke længere at sikre en balanceret udvikling i landet – det var i højere grad op til de enkelte byer og landsdele selv at skabe udvikling. Det internationale perspektiv og bykonkurrencen var markante temaer op igennem 1990'erne, hvor der i EU-regi blev udviklet et "rumligt, europæisk udviklingsperspektiv" (ESDP). Dette blev omsat til det "danske rum" i 1996-landsplanredegørelsen.

Op gennem 1990'erne begynder der også at ske en regional udvikling i det østlige Jylland, og man begynder at tale om den østjyske millionby som et urbaniseret bælte fra Kolding i syd til Randers i nord.²⁹⁾ Udviklingen tog ikke mindst afsæt i udbygningen af E45-motorvejen, der blev færdiggjort i Østjylland i perioden fra 1977 og frem til 1994. Motorvejen har siden da været det centrale bindeled mellem de østjyske byer og medført en enorm stigning i både den interregionale pendling og i antallet af fritids- og indkøbsture. Udviklingen af den østjyske motorvejsstrækning kan på sin vis tænkes som den nye "østjyske millionbys gadekær", idet motorvejen sammenlignes med den traditionelle landsbys gadekær, hvor borgerne interagerer og "mødes". Sideløbende med den trafikale udvikling kan man yderligere se, at motorvejsudviklingen har haft stor betydning for etableringen af erhvervs- og boliglokalisering, der ofte er blevet placeret i ganske tæt af-

stand til motorvej.³⁰⁾ Blandt andet på baggrund af den infrastrukturelle udvikling af landsdelen havde Østjylland i perioden 1993 til 2007 en befolkningsvækst på 8,9 procent (landsgennemsnittet var 5,1 procent, mens det for hovedstadsregionen lå på 5,7 procent). Erhvervsmæssigt stod den østjyske region også stadigt stærkere, idet den markerede sig med den største vækst i arbejdspladser på landsplan i perioden 1993 til 2006, på nær i perioden 1996-2002, hvor hovedstadsregionen havde den største vækst. I 2006 stod den østjyske byregion for 23 procent af det samlede antal beskæftigede i Danmark, mens hovedstadsregionen stod for 22 procent. Med andre ord skilte de to byregioner sig i stigende grad ud som de to helt centrale vækstlokomotiver i Danmark, og fra de centrale myndigheders side mente man, at det med Landsplanredegørelsen i 2006 var tid til at tage hensyn til denne nye byregionale situation.³¹⁾

Med Landsplanredegørelsen af 2006 så man for første gang, at den byregionale udvikling blev forsøgt inkorporeret i den nationale rammeplanlægning, idet to større funktionelle byregioner blev udpeget i form af førnævnte østjyske region – i landsplanen benævnt "Det Østjyske Bybånd" – og Hovedstadsområdet. Landsplanredegørelsen fra 2006 resulterede i, at Miljøministeriet igangsatte separate planepisoder, der skulle følge op på de byregionale tendenser, og herunder bl.a. skulle se på, hvordan den regionale politiske rammestruktur kunne organiseres. I forhold til den østjyske kontekst blev hensigterne hurtigt indhentet af virkeligheden, da arbejdet mere eller mindre gik i stå på grund af manglende politisk styrke fra Miljøministeriet, interne regionale stridigheder mellem Trekantsområdet og Aarhusområdet samt følgerne af Strukturreformen i 2007.³²⁾ Reformen betød, at den i 2006 udpegede østjyske byregion reelt blev skilt ad, idet Vejle Kommune nu indgik i Region Syddanmark, mens den resterende del af den østjyske byregion var en del af Region Midtjylland. De to nye regionale instanser var m.a.o. obstruerende, hvad angik etableringen af en politisk rammestruktur for den i 2006 udpegede østjyske byregion.³³⁾ En konsekvens af de dårlige erfaringer med at etablere en politisk rammestruktur for den "store" byregion i Østjylland blev, at det byregionale Danmarkskort så ganske anderledes ud i Landsplanredegørelsen af 2013. Her var



- Byer +500.000 indbyggere
- Byer +100.000 indbyggere
- Byer 30.000 - 100.000 indbyggere
- Byer 10.000 - 30.000 indbyggere
- ▲ Nationalt testmøllecenter
- ★ Vindmølleparker til havs

- ✈ ✈ ✈ Lufthavne, internationale/nationale
- △ Større godstransportcentre
- Vigtige transportruter
- Vigtige internationale forbindelser
- ▨ Hovedstadsområdet
- ▤ Småbyregioner
- ⋯ Storbyregioner

Grafik: BM Arkitekter

FIGUR 1A
REGERINGENS DANMARKSBILLEDE

Landsplanredegørelsen 2013. Kortet viser regeringens Danmarksbillede anno 2013 med angivelse af de storbyregioner, som man mente at kunne identificere. Kilde: Miljøministeriet.

Østjylland pludselig delt ind i to separate byregioner – en koncentreret om Aarhusområdet og en baseret på Trekantsområdet i syd. Hertil mente man fra centralt hold at kunne identificere yderligere tre funktionelle byregioner omkring Aalborg, Odense og hovedstadsregionen/Øresunds-regionen.³⁴⁾

Hvor de centrale myndigheder således relativt hurtigt opgav at etablere en politisk rammestruktur for den østjyske byregion, var situationen anderledes for den anden, store funktionelle byregion, hovedstadsregionen. Dette skyldtes bl.a., at Miljøministeriet i 2006 havde valgt en mere hierarkisk tilgang ift. hovedstadsregionen, hvor staten bestemte væsentlig mere i udviklingsfasen. For Østjyllands vedkommende var tilgangen væsentlig mere "flad" og netværksorienteret, hvilket hurtigt resulterede i en temmelig fastlåst situation.³⁵⁾ At staten var væsentlig mere engageret i udviklingen af hovedstadsregionen, skyldtes ikke mindst at man fra centralt hold allerede i 1990'erne havde besluttet at satse på udviklingen af denne landsdel. Et centralt ambitiøst sigte var at udvikle Storkøbenhavn til en endnu større funktionel byregion – Øresundsregionen – der udvidede sin indflydelse betydeligt, også på tværs af sundet.³⁶⁾ For at nå dertil gik staten massivt ind i opbygningen af ny infrastruktur og understøttede udviklingen af bl.a. Øresundsbroen (2000), Ørestaden og metroen. Til trods for de centrale myndigheders mere helhjertede forsøg på at udvikle en effektiv politisk rammestruktur for hovedstadsområdet, så har det ikke været en ubetinget succes – dette til trods for at de kommunale aktører generelt har været indforståede med behovet for en overordnet, regionalt koordineret rammestruktur. I årene efter Strukturreformen var det derfor en udbredt opfattelse hos de kommunale aktører i regionen, at de formelle rammer var for tunge og stive. I sin Ph.D.-afhandling fra 2011, der netop omhandlede den strategiske ændring i den rumlige planlægning i Danmark efter Landsplanredegørelsen i 2006 og Strukturreformen i 2007, fastslog by- og regionalplanlæggeren Kristian Olesen konkluderende om de regionale politiske rammer i hovedstadsregionen: *"This suggests the need for other forums where solution-oriented spatial strategymaking can take place."*³⁷⁾

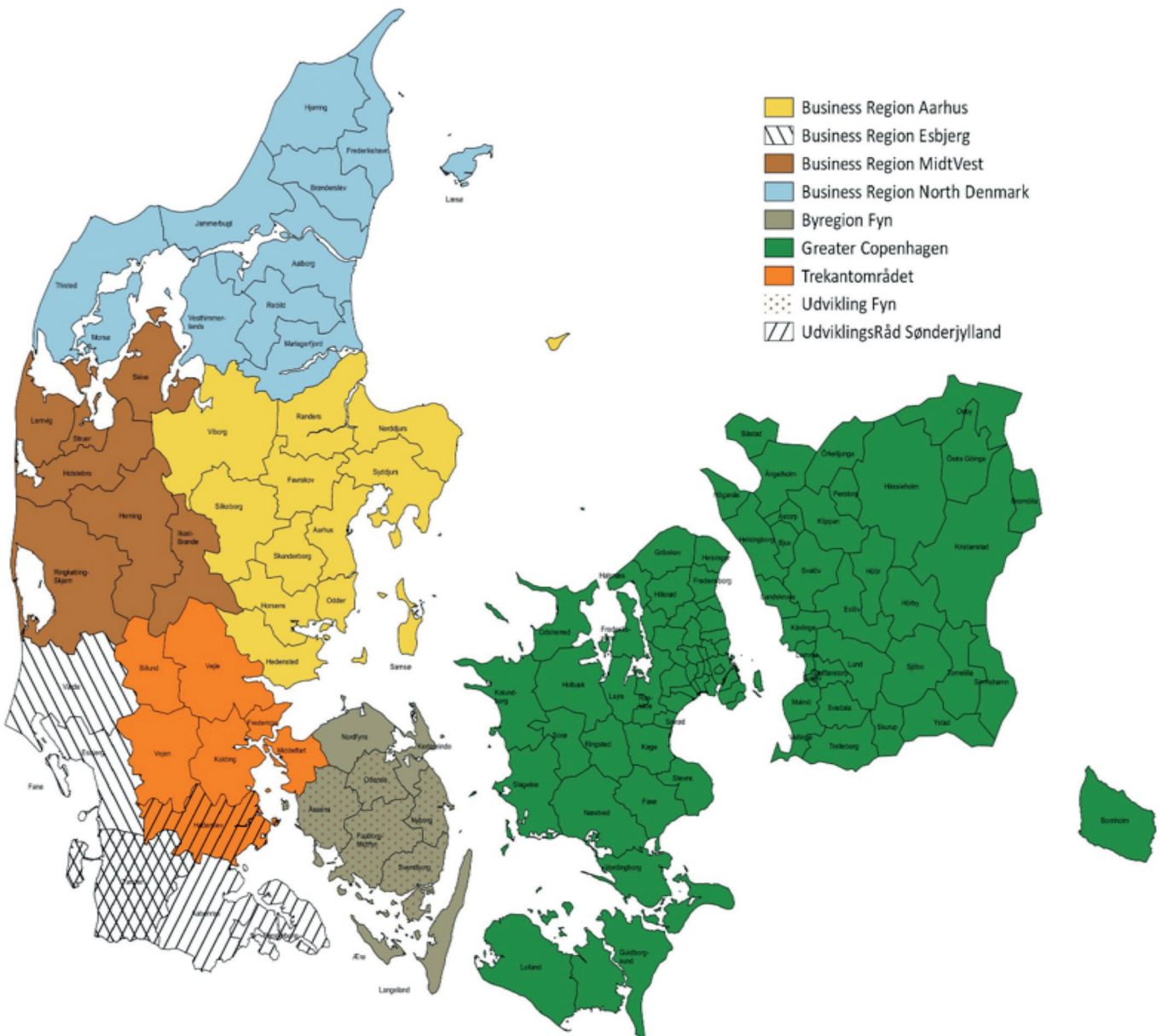
UDVIKLINGEN AF SOFT SPACE I DANMARK – BUSINESS REGIONS OG MEGAREGIONER

Hvis man ser på perioden siden Landsplanredegørelsen i 2006 og den efterfølgende Strukturreform, så har der været en ganske betydelig udvikling af netop *"solution-oriented"* soft space på dansk grund. Mest markant fremstår udviklingen af de såkaldte *business regions*. I Kommunernes Landsforenings oversigt fra 2016 fremgik det, at mere eller mindre samtlige kommuner i Danmark var organiseret i en business region. Dertil skal føjes, at de forskellige *business regions* – i alt ni – var etableret inden for en niårig periode.³⁸⁾

De ni *business regions* adskiller sig betydeligt i geografisk størrelse, demografi og økonomisk tyngde. *Greater Copenhagen* fremstår som den klart største på alle de tre førnævnte parametre og er den eneste *business region*, der er grænseoverskridende, idet den inddrager Region Skåne og en lang række sydsvenske kommuner. *Greater Copenhagen* skiller sig også ud, sammen med *Business Region Northern Denmark* derved, at de inddrager de regionale myndighedsniveauer i samarbejdet. Bortset fra de to nævnte *business regions*, hvor det regionale myndighedsniveau er involveret, kan man generelt sige, at det kommunale myndighedsniveau er den dominerende drivkraft i de nye fora, da de leverer basisfinansieringen og medarbejderressourcerne.

De øvrige interessenter er typisk aktører fra erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner, kulturlivet og visse interesseorganisationer. Hovedsigtet for alle ni fora er først og fremmest erhvervsudvikling og vækst, og tilgangen for at nå disse – meget brede – samarbejdsmaal er kendetegnet ved en høj grad af institutionel smidighed og fleksibilitet. Aktørerne kan således vælge at tage del i nogle samarbejdsområder og stå uden for andre. Dertil kan målsætninger løbende ændres og justeres, samtidig med at man inddrager eksterne regionale aktører i de dele af samarbejdet, hvor det skønnes relevant.³⁹⁾ Det er desuden et centralt træk, at de ni *business regions* i vid udstrækning kan siges at være "selv-groede fora". De er overvejende opstået og udviklet "nedefra", når man ser på den statslige myndighedsstruktur. Samtidig ses det, at flere af samarbejderne faktisk flugter ganske godt med

Oversigt over *business regions* i Danmark primo 2017. Kortet angiver de ni forskellige *business regions*, som tegner sig i Danmark ved starten af 2017. Kilde: Kommunernes Landsforening.





STRING regionen. Kortet angiver samarbejdets geografiske udformning anno 2017 samt med pile de for dem væsentligste transportkorridorer. Kilde: Stringnetwork.org.

de funktionelle byregioner, som de centrale myndigheder har skitseret i den seneste landsplanredegørelse fra 2013.

At initiativet til de nye fora især er kommet fra kommunerne finder sin forklaring i flere forhold. For det første kan det tilskrives de muligheder, der ligger i at staten siden starten af 1990'erne har fået en mere fragmenteret og netværksorienteret tilgang til udviklingen af den danske by- og regionalpolitik. Sidstnævnte har givet kommunerne et større strategisk manøvrerum.⁴⁰⁾ Derudover kom kommunerne styrket ud af Strukturreformen i 2007, idet de bl.a. overtog betydelige kompetenceområder fra de gamle amter og generelt voksede økonomisk og demografisk. Dertil kommer, at de centrale myndigheder ikke har haft det store held med at diktere de overordnede regionale ramme-strukturer i det omfang, de har prøvet.⁴¹⁾ Endelig har der været en støt stigende bevidsthed på både kommunalt, regionalt og statsligt plan omkring behovet for at udvikle regionale politiske ramme-strukturer, der flugtede med de funktionelle byregionale strukturer, som man har ment løbende at kunne spore.⁴²⁾ Den raison d'être der ligger bag udviklingen af business regions falder med andre ord ind i en politisk diskurs, som umiddelbart er mainstream på tværs af de forskellige myndighedsniveauer.

Sideløbende med udviklingen af de ni *business regions* kan man se udviklingen af *soft space* i et endnu større skalaformat i form af de såkaldte megaregioner. I dansk sammenhæng ser man konturerne af to megaregioner. Den mest udviklede – når man ser på den politiske rammestruktur, sektorsamarbejdet og institutionel forankring – er det såkaldte STRING samarbejde (*Southwestern Baltic Sea TransRegional Area – Inventing New Geography*). I skrivende stund består aktørerne af Region Sjælland, Region Hovedstaden, Københavns Kommune, Hamborg, Schleswig-Holstein og Region Skåne. Vi ser imidlertid en hastig udvikling, og i 2018 er det hensigten, at også Malmø, Oslo og yderligere to norske kommuner og de to svenske regioner Hal-

land og Västra Götaland skal optages som medlemmer. Samarbejdet blev etableret i 1999 med det formål at få etableret en fast forbindelse over Femern Bælt, og gradvis er der blevet koblet flere samarbejdsområder på det tværregionale og tværnationale samarbejde. I 2017 har STRING partnere samarbejde inden for fem sektorområder i form af infrastruktur, miljø, kultur og turisme, forskningsudvikling samt fokus på at fjerne interne forhindringer på tværs af grænserne inden for regionen. Herudover har regionen siden 2011 haft et permanent sekretariat, der varetager koordineringen af de forskellige samarbejdsflader og står for bl.a. lobbyarbejde og promovning af regionen på overnationalt, nationalt og regionalt niveau.⁴³⁾

Regionen er bemærkelsesværdig, idet den i den grad er bundet op på etableringen af to enorme infrastrukturprojekter, der binder Sjælland sammen med Sverige og Tyskland.⁴⁴⁾ Set fra den vinkel illustrerer det ganske godt, i hvor høj grad *soft space* og byregionale konstruktioner kan bygge på transportinfrastruktur og forventede effekter. STRING viser også, sammen med *Greater Copenhagen*, hvordan de regionale *soft space* konstruktioner ikke behøver at tage afsæt i det landfaste fællesskab som indledende referenceramme. STRING-regionen er samtidig en relativt hurtigt opbygget *soft space* konstruktion, der bygger på at forskellige plankulturer - og kulturer i det hele taget - skal forsøge at navigere sammen.⁴⁵⁾ Samarbejdet er dermed også et eksempel på, hvordan *soft space* kan bruges med et diskursivt sigte for at italesætte et fysisk rum – STRING-regionen – om end dette rum reelt ikke var eksisterende indledningsvist, og stadig er under udvikling. Den tyske planlægningsforsker Frank Othengrafen taler i den forbindelse om, at udviklingen af *soft space* kan have en decideret disruption-agtig karakter i forhold til det politiske rum og dets processer.⁴⁶⁾ STRING-regionen strækker sig i øjeblikket over tre forskellige nationale kulturer og planrum, og fra 2018 forventes et fjerde inddraget, idet dele af Sydnorge også skal indgå. Netop det forhold, at der er tale om interaktion mellem så mange forskellige egns- og planlægningskulturer, synes at være en af de største udfordringer for et tættere integreret samarbejde, idet det regionale planrum typisk bliver udfordret i takt med omfanget af de forskellige kulturer og identiteter, der

skal tages hensyn til.⁴⁷⁾ Når det er sagt, så kan man imponeres over hvor hurtigt samarbejdet har udviklet sig – ikke mindst i lyset af dets tværnationale karakter.⁴⁸⁾

Ved siden af STRING kan man i disse år se en anden mega-region under udvikling i form af den såkaldte Jyllandskorridor. Regionen favner geografisk de tre regioner i Vestdanmark store dele af Slesvig-Holsten samt Hamborg. Centralt står motorvejsnettet omkring E 45 og A 7, der knytter de enkelte landsdele sammen i en stor transportkorridor. Samarbejdet inden for denne region er af noget nyere dato, idet det primært er blevet udviklet siden 2011, hvor der blev nedsat en dansk-tysk kommission med det sigte at rådgive omkring den videre udvikling af transportinfrastrukturen i korridoren.⁴⁹⁾ I skrivende stund inkluderer samarbejdet en lang række aktører med Hamborg, Slesvig-Holsten, Region Syddanmark, Region Midtjylland, Region Nordjylland, byerne Aarhus, Aalborg, Odense, Esbjerg, Kiel og Flensborg samt Udviklingsråd Syddanmark.⁵⁰⁾ Ud over den rådgivende transportkommissions rapport, der udkom i 2015, har samarbejdet indtil nu resulteret i nogle foreløbige møder og konferencer mellem deltagerne, hvor der er blevet fokuseret på ideudvikling for det videre samarbejde. Efter opdrag fra partnerne har konsulenthuset Cowi i 2016 derudover udgivet en baggrundsrapport, der påpeger potentialer for videre sektorsamarbejde i Jyllandskorridoren.⁵¹⁾

Det fremgår ganske tydeligt, at det klare sigte for Jyllandskorridoren er økonomisk vækst, opnåelse af synergieffekter ved øget samarbejde og ikke mindst at opnå den forjættede *"kritiske masse, som gør en forskel i den internationale konkurrence, og dermed positionere Vestdanmark i den nordeuropæiske vækstindsats"*.⁵²⁾ Samarbejdet er væsentlig mindre formaliseret end STRING, hvilket til dels kan tilskrives de få år, det har eksisteret. Dertil må det tilskrives, at den danske stat har investeret betydelig flere økonomiske ressourcer og politisk kapital i udviklingen af Øresunds- og Femern Bælt regionen. I øjeblikket synes Jyllandskorridoren at stå over for centrale *soft space* problemstillinger ift. om samarbejdet skal udvikles i en mere formaliseret retning med etablering af eksempelvis et permanent sekretariat, eller samarbejdet skal fastholde sin meget løse

organisation og ad hoc arbejdstilgang. I modsætning til STRING kan Jyllandskorridoren faktisk siges at være baseret på en ganske lang forhistorie, hvor der i lange perioder har været et betydeligt handelsmæssigt og kulturelt samkvem mellem store dele af det jyske bysystem og Hamborg-regionen.⁵³⁾ På den baggrund synes der faktisk at være en noget bedre baggrund for at udvikle et tættere samarbejde i Jyllandskorridoren end i STRING-regionen, når man ser på de historiske, værdi- og identitetsmæssige forudsætninger. Dette skyldes i høj grad de geografiske forudsætninger, hvor den cimbriske halvø har dannet en naturlig ramme for økonomisk og kulturelt samkvem mellem befolkningerne. Den videre udbygning af Jyllandskorridoren synes dog i første omgang at være betinget af, i hvor høj grad de involverede partnere kan blive enige om at tage samarbejdet videre. Når man ser det fra et vstdansk perspektiv burde der være et solidt basisrationale for en hurtig videreudvikling af Jyllandskorridoren i lyset af den hastige udvikling – politisk og økonomisk – man ser i Greater Copenhagen og STRING. Initiativet og presset for en opgradering af samarbejdet må samtidig forventes at skulle komme fra netop de vstdanske aktører. Sidstnævnte er betydelig mere afhængige af samarbejdet med de tyske naboer, end det omvendte er tilfældet.

KONKLUSION

Den danske urbane og regionale billede har ændret sig betydeligt siden starten af 1990'erne. De største urbane centre har vokset sig større økonomisk og demografisk og inddrager og påvirker et stadig større regionalt geografisk rum. I særdeleshed har man kunnet konstatere to større byregionale centre i Danmark i form af Hovedstadsregionen og Østjylland, hvor den demografiske og økonomiske vækst koncentrerer sig. I takt med den økonomiske globalisering og de største urbane områders fortsatte vækst har der været en sand opblomstring af samarbejdsfora, hvor de forskellige myndighedsniveauer og øvrige interessenter har søgt at organisere sig på tværs af de tidligere, mere fastlåste administrative rammer. Udviklingen af dette *soft space* finder sted på flere geografiske skalaniveauer. I denne artikel har

36 vi behandlet to markante felter i form af de såkaldte *business regions* og megaregioner. Begge disse fora positionerer sig ved siden af de traditionelle myndighedsrammer på en mere eller mindre komplementerende eller konkurrerende facon.

Det overordnede billede der tegner sig, når man ser på udviklingen af *business regions* og megaregioner i Danmark inden for de seneste år, passer særdeles godt ind i de tanker, strukturer og bevæggrunde som har været konstaterbare i udenlandsk sammenhæng over en årrække. Fremkomsten af de mange nye samarbejdsfora i Danmark inden for en tiårig periode kan således siges at være forsøg på at tackle konkrete udfordringer, der går på tværs af traditionelle administrative grænser, og som søges løst på en hurtig og fleksibel måde ved at etablere nye institutionelle fora. Samtidig kan det være forsøg på at favne en politisk rammestruktur for de funktionelle by- og megaregioner, som man har set under udvikling i Danmark de seneste årtier, og som også de løbende landsplanredegørelser har forsøgt at indkapsle.⁵⁴⁾

Udviklingen af de to "danske" megaregioner falder samtidig ind i en generel global kontekst, hvor markeds kræfter kombineret med neoliberal politik tilsyneladende skaber en implosion af byer og regioner i en stadig større geografiske skalaniveauer, for at opnå den kritiske masse, der synes at være selve forudsætningen for økonomisk vækst. I den strategiske sammenhæng skal Jyllandskorridoren og STRING – og de ni *business regions* – ses og forstås. Og her er det værd at bemærke, hvorledes både Vest- og Østdanmark bejler til et samarbejde med det nordtyske område – og i særdeleshed Hamborgregionen.⁵⁵⁾

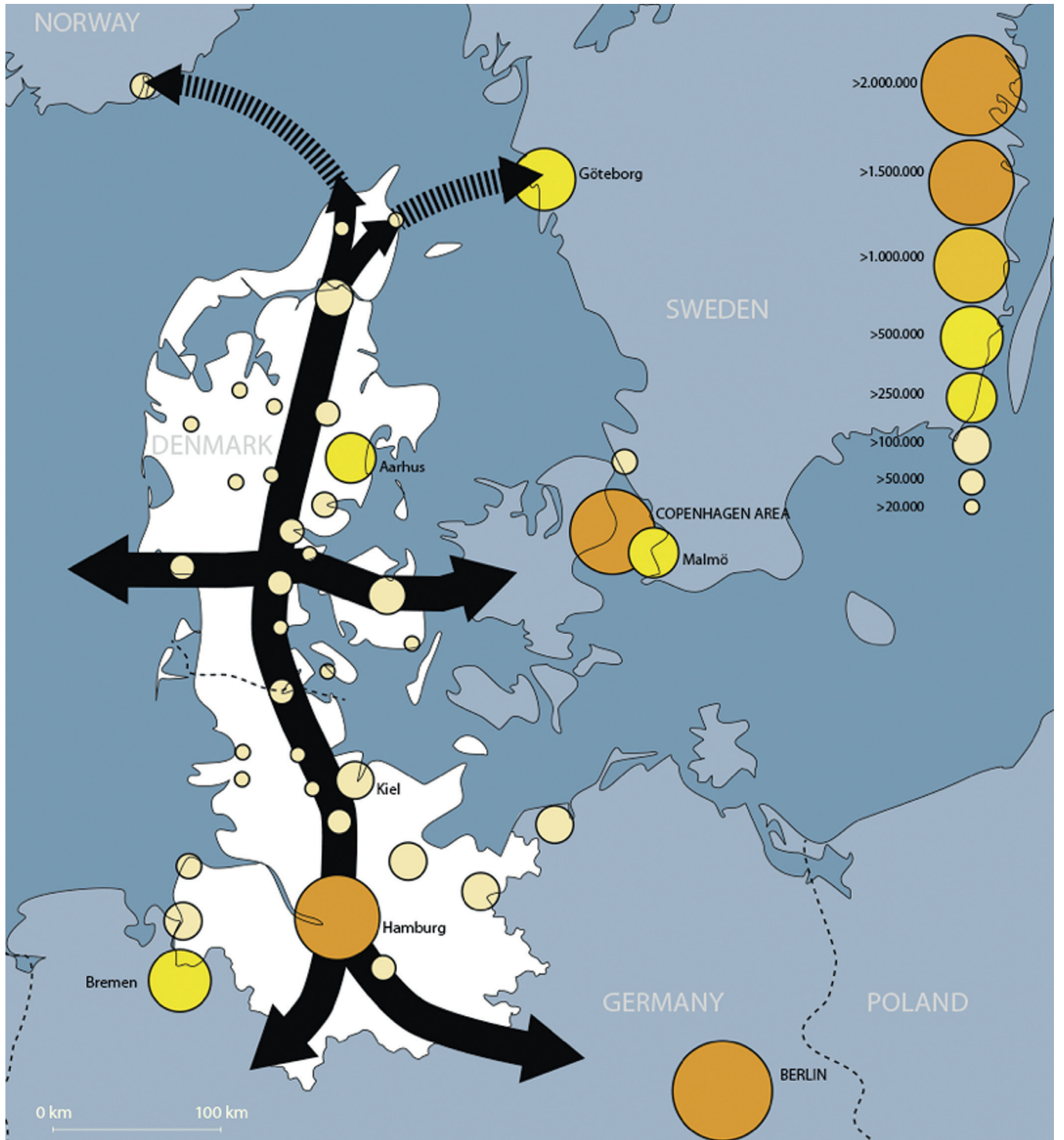
Udviklingen af de to megaregioner falder samtidig i høj grad ind i en meget aktuel dansk, politisk kontekst, hvor det de seneste år er blevet debatteret intensivt, om Danmark er blevet skævvredet urbant og regionalt. Kritikken går på, at hovedstadsregionen er blevet tilgodeset på bekostning af de øvrige landsdele, idet staten år efter år har prioriteret udviklingen af hovedstaden. Ifølge flere forskere har dette udviklet sig til en mere eller mindre fast indgroet politisk tendens fra de centrale myndigheders side begrundet i historiske *path dependency*-mønstre. Kritikerne anfører i den forbindelse, at man snarere bør

satse på et mere sammenhængende Danmark, hvor der er plads til flere vækstcentre. I modsætning til dette står en anden fløj, der mener, at der kun er plads til ét dansk vækstcenter i den voldsomme konkurrence fra de andre store globale bycentre. I den sammenhæng ser de hovedstadsregionen som det eneste danske urbane område, der nærmer sig en konkurrence-dygtig kritisk masse, hvorfor det kun er naturligt, at staten samler indsatsen om udviklingen af hovedstadsregionen.⁵⁶⁾

Udviklingen siden starten af 1990'erne har både i dansk og international sammenhæng begunstiget de urbane og økonomiske centre. Det mønster kan også aflæses i den danske kontekst, hvor hovedstadsregionen er vokset betydeligt i styrke i forhold til de øvrige danske regioner. Samtidig kan det konkluderes, at hovedstadsregionen også er armslængder foran Vestdanmark, når man ser på udformningen af de uformelle politiske rammestrukturer. STRING er væsentligt mere veldefineret og konsolideret i sin sektorintegration og institutionelle opbygning, end det er tilfældet for Jyllandskorridoren. Når man ser på megaregional *soft space* i en danske kontekst – STRING vs. Jyllandskorridoren – synes det altså temmelig åbenlyst, at man fra vstdansk side har travlt. Det gælder ikke mindst, når man betænker, at både Øst- og Vestdanmark bejler til et tæt samarbejde med Metropolregion Hamborg. I den forbindelse er svært at se Vestdanmark komme stærkt ud af den duel, så længe man ikke er i stand til at komme med et stærkt fælles vstdansk forhandlingsudspil for et mere formaliseret samarbejde for Jyllandskorridoren. Hvis man anskuer situationen fra tysk side, må den danske hovedstadsregion virke væsentligt mere attråværdig – både i kraft af sin økonomiske og demografiske tyngde og på grund af de relativt klare retningslinjer og formelle strukturer, som STRING er funderet på *vis a vis* Jyllandskorridoren.

Udviklingen af det uformelle beslutningsrum på dansk grund i perioden siden 1990, synes altså ikke at have begunstiget en mere balanceret urban og regional udvikling af Danmark – tværtimod. Denne konklusion hviler først og fremmest på en konstatering af, hvor velintegrerede, udviklede og geografisk stærkt funderede de forskellige *soft space* fora fremstår i skrivende stund.

Jyllandskorridoren. Kortet angiver med hvidt det geografiske omfang af regionen. Kilde Hamburg.de.



På det forskningsmæssige plan kunne det være interessant at få foretaget dybdegående empiriske analyser af, hvorfor de forskellige *soft spaces* har udviklet sig, som det er tilfældet. Da man i dansk og skandinavisk sammenhæng ikke er *first mover* inden for det by- og megaregionale *soft space*, ville de danske by- og megaregionale strukturer utvivlsomt også kunne hente værdifuld erfaring ved at blive stillet op over for udenlandske komparative analyser. Det gælder både ift. hvilke samarbejdsområder, der med fordel kunne inddrages i de enkelte samarbejder, optimering af interne samarbejdsprocesser og institutionalisering og ikke mindst inddragelse af erhvervsliv og politisk legitimering ift. borgerinddragelse i procesudviklingen. Med tanke på Jyllandskorridorens nuværende situation synes især Vestdanmark at kunne drage stor nytte af et komparativt forskningsprojekt, der anviser *best practice* erfaringer inden for de centrale samarbejdsflader på det megaregionale niveau.

I det hele taget vil det være en påtrængende opgave for forskningen at forstå og skabe gennemsigtighed i de processer og nye distributioner af indflydelse på byudviklingen, som foregår i disse år, og hvis formalisering og regulering for nuværende er ganske uklare. Den del af forskningslitteraturen som er inddraget, peger desuden på, at tendensen til "*soft space governance*" er i fremgang, og artiklen kan stå som indikation af det potentiale, *soft space* kan have for at tage de første skridt i retning af en kritisk analyse af dette diskrete, men omfattende skred i rammerne for vores byudvikling.

Det skal blive interessant at følge hvordan de forskellige nye institutionelle fora vil bidrage til den urbane og regionale sammenhængskraft og vækst i Danmark de kommende år. Flere scenarier synes mulige her. I øjeblikket tegner sig det mønster, at Vest – og Østdanmark i stigende grad kigger hver sin vej – og på tværs af landegrænser – i jagten på nye geostrategiske alliancepartnere.

Litteratur

- Allmendinger, Phil (et. al.): *Soft Spaces in Europe – Re-negotiating Governance, Boundaries and Bordes*, Routledge 2015
- Allmendinger, Phil & Houghton, Graham: *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Metagovernance: The new Spatial Planning in the Thames Gateway, Environment and Planning A* 2009, Vol 41.
- Benko, Georges & Strohmayer, Ulf (Ed.): *Space and Social Theory: Interpreting Modernity and Postmodernity*, Institute of British Geographers Special Edition, Blackwell, Oxford 1997
- Bredsdorf, Magnus: Finansministeriet: Femern tunnel åbner tidligst i 2026, *Ingeniøren* 24.11.2015.
- Brenner, Neil: *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press 2004.
- Brunet, R & RECLUS (Et al): *Les Villes Européennes*, Paris 1989
- Cronon, William: *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. New York: Norton 1991.
- Easterling, Keller: *Extrastatecraft. The Power of Infrastructure Space*. New York: Verso 2014.
- European Commission: *Macro-Regional Studies*, Bruxelles 2016
- Frandsen, Steen Bo: *Opdagelsen af Jylland – den regionale dimension af Danmarkshistorien 1814-64*, Aarhus Universitetsforlag 1996
- Frandsen, Steen Bo: *Danmark på Vippen – Hvidbog: Et Danmark i balance er et rigere Danmark*, E-bog 2015.
- Frandsen; Henrik Mølgaard: Aarhus Kommune og etableringen af en politisk rammestruktur for Østjylland – baggrunden for udviklingen af Business Region Aarhus, i *Erhvervshistorisk Aarbog*, vol. 66, nr. 1, 2017
- Frandsen, Henrik Mølgaard: *Infrastruktur og erhvervsudvikling I Østjylland siden 1945*, E-bog, Statsbiblioteket 2015
- Gårdmand, Arne: *Den moderne byplanlægnings historie 1938-1993*, Arkitektens Forlag
- Hall, Peter "Global City-Regions in the Twenty-First Century." In *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, edited by A. J. Scott, 59–77. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Hansen, Carsten Jahn 2011: The role of policy-making and planning cultures for sustainable transport, *European Transport*, no. 47, 2011
- Harder, Henrik (m.fl): *Interaktion og infrastruktur i Østjylland*, By- og Landskabsstyrelsen 2008
- Harrison, John & Hoyler, Michael: *Megaregions – Globalizations New Urban Form?*, Cheltenham 2015
- Harrison, John, and Michael Hoyler: "Megaregions: Foundations, Frailties, Futures." In *Megaregions. Globalization's New Urban Form?*, 1–29. Cheltenham: Edward Elgar 2015.
- Hospers, Gert-Jan: *Beyond the Blue Banana? Structural changes in Europes Geo-Economy*, Submission for EPAINOS Award, Dortmund 2002
- Hovgesen, Henrik H.& Nielsen, Thomas Sick: Motorveje og byudvikling i Danmark – et kort historisk rids, *Geografisk Orientering* nr. 5, 2007
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *Kommunalreformen – kort fortalt*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005.
- Jensen, Boris Brorman & Nielsen, Tom: *Den Østjyske Millionby*, Dansk Byplanlaboratorium 2017.
- Kommunernes Landsforening: *Sammen om vækst – ni danske Business Regions*, KL 2016

- Kvorning, Jens, Karen Skou, and Søren Møller Christensen. *Det Store Rum – Debatbog Om Regional Planlægning*. København: Realdania 2010.
- Knieling Jörg & Othengrafen, Frank (Ed.): *Planning Cultures in Europe – decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate 2009
- Krugman, Paul: *Geography and Trade*, Cambridge 1991
- Madsen, Hans Helge: *Skævn og national – dansk byplanlægning 1830-1938*, Kbh. 2009
- Matthiessen, Christian Wichmann: *Den faste Femern Bælt-Forbindelse. Regionale Udviklingsperspektiver*, Syddansk Universitetsforlag 2011.
- Meijers, Evert: *Synergy in Poly-centric Urban Regions: Complementarity, Organizing Capacity and Critical Mass*, Delft University Press 2007
- Nissen, Anette og Winther, Lars: *Erhvervs- og befolkningsudvikling i Østjylland – bidrag til samarbejdsprojektet om byudvikling i Østjylland*, By- og Landskabsstyrelsen 2008.
- OECD Territorial Reviews: *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD 2006.
- OECD: *Local Economic Leadership*, OECD 2015.
- O'Dell, Tom. "Øresund and the Regionauts." *European Studies* 19: 31–53, 2003
- Olesen, Kristian: *Strategic Spatial Planning in Transition*, (ph.d.-afhandling), Aalborg Universitet 2011.
- Rocco, R. 2008. *An Urban Geography of Globalisation: New Urban Structures in the Age of Hyper-connectivity*. Delft: TU Delft, IfoU.
- Scott, A. J.: *Globalization and the rise of city-regions*, *European Planning Studies*, 9 (7), 2001.
- Segbers, Klaus, Simon Raiser, and Krister Volkman. *The Making of Global City Regions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 20017.
- Sehested, Karina: *Bypolitik mellem hierarki og netværk*, Akademisk Forlag 2003.
- Sielker, Franziska: *A Stakeholder-based EU territorial cooperation: The Example of European Macro-Regions*, *European Planning Studies*, no 24, vol II, 2016
- Sieverts, Thomas. *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. London ; New York: Routledge 2003
- Soja, Edward. *Postmetropolis*. Massachusetts: Blackwell 2000
- Stensgaard, Pernille: *Dømt til undergang*, *Weekendavisen* 21.4.2017

Internetkilder

- Hamburg.de: <http://www.hamburg.de/urma-dk/>
- Metropolregion Hamburg:
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/3367928/22e805ae5ee8b3c3029c8a5553212ed7/data/karte-aktuell-ohne-logo.jpg>
- Region Syddanmark: <http://detgodeliv.regionsyddanmark.dk/aktiviteter/jyllandskorridoren/>
- Stringcorridor.org: <http://www.stringcorridor.org/green-string-themes/green-string-transport-corridor/>
- Transportministeriet: <https://www.trm.dk/en/publications/2015/transport-infrastruktur-in-the-jutland-corridor>
- Økonomi og Indenrigsministeriet 2007: <http://www.oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007.aspx>

Noter

- 1) En lille undtagelse er debatbogen omkring udviklingen af den østjyske by-region, som *Weekendavisen* anmeldte den 21.4.2017 (Steensgaard, 2017). Debatbogen behandler fraværet en velkoordineret politisk rammestruktur for udviklingen af den funktionelle byregion som strækker sig fra Randers i nord til Kolding i syd (Jensen og Nielsen 2017).
- 2) Krugman 1991, s. 15 ff. Hospers 2002, s. 2 ff., Landsplanredøgørelsen 2006 & 2013 samt Frandsen 2015, s. 18 ff.
- 3) Krugman 1991, s. 18 ff. Harrison&Hoyler 2015, s. 1 ff. samt Scott 2001, s. 45 ff.
- 4) Harrison & Hoyler 2015, s. 22 ff. Termen *megaregions* har stået stærkest i USA, men er i stigende grad blevet inkorporeret i global sammenhæng de seneste år. Megaregioner defineres ved den fulde eller delvise fusion af to eller flere tidligere separate eller økonomisk uafhængige regioner/bysystemer. Dertil vil regionen typisk involvere et eller flere økonomiske urbane kraftcentre samt svagere periferi-områder i form af mindre byer/rurale områder. De seneste årtier har der tillige i stigende grad kunne observeres megaregional udvikling, der har været transnational (Ibid., s. 5 ff.).
- 5) Gårdmand 1993
- 6) Allmindinger 2015, s. 4 f. og s. 227 ff.
- 7) Ibid., s. 228.
- 8) Ibid samt Almindinger & Haughton 2009, s. 617 ff. Konceptbegreberne *soft spaces* og *hard spaces* er relativt nye, og udviklet på baggrund af studier i Storbritannien i midten af 0'erne. Inden for plan-forskningsfeltet er begreberne hurtigt blevet udviklet og benyttet til at forklare spændingsfeltet mellem formelle myndighedsinstitutioner og de mange uformelle fora, der er opstået de seneste årtier (Centrale skikkelser i den forbindelse er ikke mindst planforskerne Jürg Knieling, Phil Allmindinger og Frank Othengrafen (Ibid.).
- 9) EU har arbejdet med udviklingen af tværregionalt og transnationalt samarbejde i mange år. Et af de større satsningsområder de senere år har været udviklingen af de såkaldte makro-regioner, hvor der (foreløbig) er udpeget fire større europæiske transnationale samarbejdsregioner som har fælles komplementære ressourcer/aktiver, udfordringer og målsætninger (de fire områder dækker Østersøen, Danube/Donau regionen, Regionen omkring det Ioniske Hav og Adriaterhavet, samt en region der tager udgangspunkt i alperregionen, EU-kommissionen 2016 samt Sielker 2016).
- 10) Allmindinger 2015, s. 4 ff.
- 11) Det skal understreges, at der er forskel mellem regioner og lande ift., hvor påvirket de er af den økonomiske globalisering. Dertil er der også forskel på plankulturer mellem lande og kontinenter. Af disse grunde er nogle lande og regioner meget langt i udviklingen af *soft space* platforme. I amerikansk sammenhæng har man således arbejdet med termen megaregioner siden 1950'erne, og også store europæiske byregioner som Metropolregion Hamburg og Randstad har været under politisk udvikling igennem adskillige årtier. Til gengæld er udviklingen af megaregioner i en dansk/nordisk kontekst et relativt nyt fænomen, der har udviklet sig siden starten af 0'erne (Harrison 2015, s. 2 ff. og Knieling & Othengrafen 2009, s. 3 ff.).
- 12) Harrison & Hoyler 2015, s. 29 ff., Scott 2001, s. 813 ff. og Meijers 2007, s. 15 ff.
- 13) Et oplagt eksempel herpå fra den danske skueplads har været udviklingen af Femern-bælt regionen, hvor den danske stat har været en central aktør i udviklingen af det grænseoverskridende samarbejde suppleret af den tyske stat (Allmindinger 2015, s.220 ff.).

- 14) Allmindinger 2015, s. 216 ff. Eksempler på soft space konstruktioner, hvor man bevidst har søgt at begrænse kompetenceoverførslen fra *hard space* til *soft space* er *Metropolregion Hamburg* (samarbejdet mellem delstaterne Hamborg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen og Mecklenburg-Vorpommern) og *Randstaadt* i Holland (bestående af de fire store byer Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Haag samt de omkringliggende områder) (Ibid.).
- 15) Et eksempel herpå er Femern-bælt regionen (Allmindinger 2015, s. 220 ff. samt Harrison 2015, s. 146 ff.).
- 16) Allmindinger 2015, s. 14 ff. samt s. 216 ff.
- 17) Frandsen 2017, s. 86 ff.
- 18) Allmindinger 2015 s. 216 samt Harrison og Hoyler 2015, s. 146 ff.
- 19) Harrison og Hoyler 2015, s. 156 f.
- 20) Allmindinger 2015, s. 226 f. Det er i det hele taget en svær balancegang at finde den rigtige konstellation og institutionelle indretning mellem de forskellige territoriale aktører i et regionalt samarbejde. Således kan det også give anledning til problemer, hvis det er tale om nogenlunde ligeværdige (demografisk og økonomisk) territoriale aktører. Det har bl.a. kunne observeres ved såkaldt polycentriske byregioner, hvor man har manglet politisk fremdrift og den naturlige "leder", som man omvendt har haft i monocentriske byregioner, hvor der har været et klart og ubestrideligt lederskab fra regionens urbane center (Meijers 2007, s. 10 ff. samt Frandsen 2017, s. 85 ff.).
- 21) Easterling 2014.
- 22) Brenner 2004.
- 23) Hall 2001; Harrison and Hoyler 2015, s. 13 f.
- 24) Segbers, Raiser, and Volkmann 2007
- 25) Löfgren i Kvorning, Skou, & Christensen, 2010, s. 47ff; O'Dell, 2003
- 26) Mathiesen 2011.
- 27) Cronon 1991; Soja 2000.
- 28) Sieverts 2003.
- 29) Denne Østjyske Byregion blev i Landsplanredegørelsen af 2006 defineret som i alt 17 kommuner i form af Aarhus, Skanderborg, Odder, Favrskov, Syddjurs, Silkeborg, Randers, Norddjurs, Horsens, Vejle, Kolding, Fredericia, Middelfart, Billund, Hedensted, Vejen og Haderslev Kommune (Landsplanredegørelsen 2006).
- 30) Harder 2008, Hovgesen 2007 samt Frandsen 2015, s. 122 ff.
- 31) Nissen og Winther 2008, s. 130 ff. samt Landsplanredegørelsen af 2006
- 32) Strukturreformen i 2007 indebar, at antallet af primærkommuner blev skåret ned fra 271 til 98, mens de 13 amter blev reduceret til 5 regioner. Derved opnåede de offentlige myndighedsinstanser generelt en større økonomisk og demografisk tyngde, hvilket var ét af flere delmål med reformen. Strukturreformen markerede på den baggrund et betydeligt nybrud af den offentlige myndighedsorganisation i Danmark med det centrale sigte at smidiggøre og effektivisere den offentlige sektor (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, s. 5 ff. samt Olesen 2011, s. 14 ff.).
- 33) Landsplanredegørelsen af 2006, Olesen 2011, s. 69 ff. og Frandsen 2017, s. 87 ff.
- 34) Landsplanredegørelsen 2013, s. 20 ff.
- 35) Olesen 2011, s. 55 ff.
- 36) Storkøbenhavn blev i 2007 defineret som indre København og de nærmeste forstæder samt Helsingør, Hillerød, Frederikssund, Køge og Roskilde og bestod af ca. 1,8 mio. indbyggere og 34 kommuner (Olesen 2011, s. 58 f.).
- 37) Ibid.
- 38) KL 2016, s. 4 ff. Det skal påpeges, at de forskellige business regions sagtens kan have haft et særdeles tæt tværkommunalt samarbejde i regionen forinden. Fx er *Business Region Aarhus* baseret på et tværkommunalt samarbejde etableret i 1993. Den formelle overgang til business region markerer typisk en større opgradering af både sektorsamarbejdet, det institutionelle plan og af samarbejdets finansielle basisgrundlag (OECD 2015 samt Frandsen 2017).
- 39) Ibid. KL's gennemgang af det generelle billede understreges også ved en gennemgang af de ni business regions raison d'être og baggrund, som man kan finde på deres hjemmesider (jf. disse i litteraturoversigten).
- 40) Sehested 2003, s. 10 ff. (I forbindelse med denne overgang bruges også terminologien "*fra government til governance*". Hvor førstnævnte markerer den traditionelle hierarkiske planstyring, mens governance står for den fragmenterede og netværksorienterede tilgang, Ibid.).
- 41) Olesen 2011, s. 65 ff. samt Økonomi og Indenrigsministeriet 2007.
- 42) KL 2016, s. 4 ff., OECD 2006, s. 5 ff., Meijers 2007, s. 10 ff., samt Segbers 2007, s. 25 ff.
- 43) 2017: www.stringnetwork.org samt Harrison 2015, s. 146 ff.
- 44) Øresundsbroen blev taget i brug fra år 2000, mens den faste forbindelse over Femern Bælt foreløbig lader vente på sig. Ifølge det danske finansministerium forventes forbindelsen tidligst klar i 2026 (Ingeniøren 2015, Bredsdorff).
- 45) Harrison og Hoyler 2015, s. 159 ff. samt Knieling 2015, s. 217 ff.
- 46) Othengrafen (i Knieling 2015, s. 218 ff.).
- 47) Allmindinger 2002, s. 157 ff., Benko & Strohmayer 1997, s. 245 ff. samt Knieling og Othengrafen 2009, s. 283 ff.)
- 48) Netop dette forhold er årsag til, at samarbejdet også internationalt nyder anerkendelse for hvor relativt hurtigt det har udviklet sig – netop på trods af de nationale grænseskel (Harrison 2015, s. 146 ff. og Cowi 2016, s. 4 f.).
- 49) Den dansk-tyske kommission kom med sin rapport i 2015, der kan findes på Transportministeriets hjemmeside: <https://www.trm.dk/en/publications/2015/transport-infrastructure-in-the-jutland-corridor>.
- 50) Cowi 2016, s. 4 ff. Det skal understreges, at flere af de danske og tyske aktører i Jyllandskorridoren løbende har haft, og har, samarbejde på tværs af den dansk-tyske grænse i forskellig form.
- 51) Ibid. samt Region Syddanmark 2017: <http://detgodeliv.regionsyddanmark.dk/aktiviteter/jyllandskorridoren/>
- 52) Region Syddanmark 2017: <http://detgodeliv.regionsyddanmark.dk/aktiviteter/jyllandskorridoren/>
- 53) Frandsen 1996 og Madsen 2009
- 54) Som Jürg Knieling (et al.) også har påpeget, kan udviklingen af *soft space* også være baseret på et mere løst grundlag, hvor det nye samarbejdsfora ikke hviler på et særlig stærkt grundlag – hverken økonomisk, transportmæssigt eller identitetsmæssigt. Hensigten kan her være, at aktørerne har planer om at udvikle samarbejdet over tid ved at italesætte og organisere det "nye" geografiske rum (Knieling 2015, s. 2015 ff.). En anden initierende faktor kan være selve konkurrencesituationen – det forhold, at andre organiserer sig, kan medføre, at ikke involverede naboaktører føler sig presset til selv at indgå og aktivere andre politiske alliancer.
- 55) I bedste *soft space* ånd indgår Hamborg regionen i begge samarbejder, som de indgår i andre *soft space* konstruktioner, men et interessant spørgsmål bliver, hvor helhjertet Hamborg indgår i de respektive samarbejdsfora.

Summary

Soft Space – Urban regions, business regions and megaregions – a gaze at the informal spaces of planning in Denmark since 1990

The continuing economic concentration in urban and metropolitan areas and the strengthening of competition between cities in a globalized framework has set off an emergence of new regional patterns and interests. From the beginning of the 1990s, traditional public actors – especially the state and counties – is losing ground to other stakeholders, who organizes more smoothly in deregulated planning networks. Proposing the notion of soft space as a way to grasp this transformation, the article looks broadly at larger urban strategies in Europe the last two decades, then turning to Denmark. From these inquiries, notions of hard and soft space are considered as a first step in a necessary discussion of novel distributions of power in the urban and regional development that has largely been invisible in Danish historical research and in the public agenda. The article concludes that the soft space developing in a Danish context since the early 1990s has manifested itself into quite elaborated planning networks on both a regional (business regional) and a megaregional scale. Here the cases are the danish business regions as well

as Jyllandskorridoren, organized around expectations for highway transport, but attention is especially paid to the STRING-cooperation, founded around the Femern-connection, but attracting interest from more actors connected to the Baltic region. The construction and utilization of soft space is particularly the case for eastern Denmark and the capital region, where the megaregional network, STRING, appears well organized.

The article also investigates some of the challenges posed by the evolving new political networks and draws particular attention to marked tendency of a much more organized and geographically strong *soft space* constellation concentrated around the capital region, whereas the megaregional organizational capacity of western Denmark on the other hand appears much less organized. The article finally points to further areas of research with a particular emphasis on the need of both empirical and comparative studies when exploring *soft space* in a Danish context.