

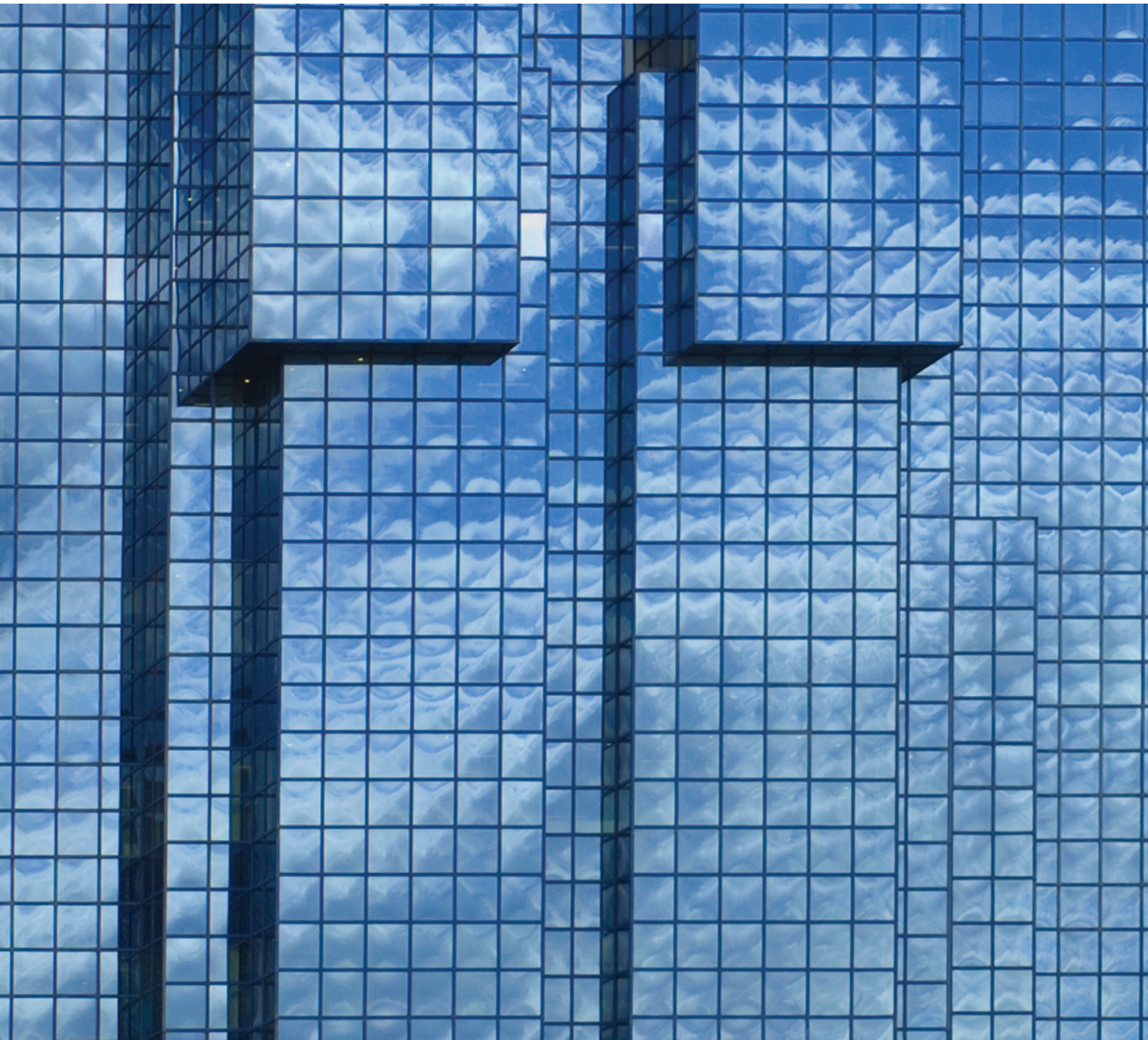


AALBORG UNIVERSITET

Carsten Jahn Hansen og Henrik Harder

Europæiske tendenser i territorial udvikling, governance og planlægning

*– Hvad betyder det for danske ministerier,
styrelser, regioner og kommuner?*



Nr. 2012-05

ISSN 1397-3169-pdf
ISBN 978-87-91404-40-5-pdf

SKRIFTSERIEN
INSTITUT FOR PLANLÆGNING

Europæiske tendenser i territorial udvikling, governance og planlægning
- Hvad betyder det for danske ministerier, styrelser, regioner og kommuner?

"ESPON om Danmark" projekt for Naturstyrelsen, Miljøministeriet

Sammenfattende rapport med særlig fokus på relevans for Danmark
- Resultater fra European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) 2007-2013 programmet
- Indsatsområder frem til 2020?

© Aalborg Universitet, Carsten Jahn Hansen (Institut for Planlægning) og Henrik Harder (Institut for Arkitektur og Medieteknologi)

Publication series 2012-05
ISSN 1397-3169-pdf
ISBN 978-87-91404-40-5-pdf

Institut for Planlægning
Aalborg Universitet
Vestre Havnepromenade 5
9000 Aalborg

Europæiske tendenser i territorial udvikling, governance og planlægning

-Hvad betyder det for danske ministerier, styrelser, regioner og kommuner?

"ESPON om Danmark" projekt for Naturstyrelsen, Miljøministeriet

Sammenfattende rapport med særlig fokus på relevans for Danmark

- Resultater fra European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) 2007-2013 programmet*
- Indsatsområder frem til 2020?*

Carsten Jahn Hansen, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet

Henrik Harder, Institut for Arkitektur og Medieteknologi, Aalborg Universitet

Forord

Denne sammenfattende rapport er den afsluttende del af forskningsprojektet "ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) om Danmark", udført i efteråret 2012 for Naturstyrelsen, Miljøministeriet.

"ESPON om Danmark" projektet skal gennemgå de eksisterende resultater af forskningsprogrammet ESPON II 2007-2013 og herfra uddrage, hvad dette samlet fortæller om væsentlige fysiske og funktionelle udviklingstræk i Danmark og om generelle europæiske spatiale udviklingstendenser, som kan få indflydelse på udviklingen i Danmark. Projekterne under ESPON programmet er nævnt umiddelbart efter dette forord.

På baggrund af denne gennemgang skal "ESPON om Danmark" projektet desuden komme med forslag til indsatsområder i det kommende ESPON program 2014 - 2020, set fra en dansk synsvinkel.

Målgruppen for projektet er både nationale, regionale og kommunale/lokale aktører med interesse i at betragte, analysere og påvirke den fysiske og funktionelle udvikling af Danmark i et internationalt perspektiv.

Afrapportering af projektet sker gennem en *hovedrapport* og nærværende *sammenfattende rapport*. Dertil udarbejdes en *folder*, og der gennemføres et *seminar* i 2013 med henblik på yderligere formidling af resultaterne fra projektet.

Projektet er gennemført af forskere og assisterende medarbejdere fra Danish Centre for Spatial Planning, DCSP, (Center for Fysisk Planlægning), ved Aalborg Universitet. Se www.dcsp.dk. Henrik Harder og Carsten Jahn Hansen har fungeret som projektansvarlige og hovedforfattere. Dertil har Lise Schrøder, Mia Hesselkjær og Jonas Jørgensen medvirket ifm. dataindsamling og opsummerende beskrivelser af de enkelte projekter i ESPON programmet.

Materiale til brug for projektet og dets produkter er hentet via ESPON programmets hjemmeside, se www.espon.eu. Her indrapporteres løbende delresultater og endelige rapporter fra de ESPON projekter, som nævnes efter forordet.

Sideløbende med projektets udarbejdelse har der været afholdt møder og arrangeret feedback i forhold til centrale aktører med interesse i projektet: Naturstyrelsen, Erhvervsstyrelsen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening. Dertil har Peter Mehlbye, leder af ESPON sekretariatet i Luxembourg, bidraget med input. En stor tak til alle medvirkende.

December 2012

ESPON projekter i 2013 programmet

Nedenstående liste med projekter fra ESPON II 2007-2013 programmet danner baggrund for "ESPON om Danmark" projektet. Der er tale om to typer projekter: (1) *"Applied Research"* projekter (anvendt forskning), ATTREG til og med TRACC, og (2) *"Targeted Analyses"* projekter (målrettede analyser i partnerskab med interessenter), CAEE til og med TPM.

ESPON projekter igangsat efter Naturstyrelsens udbud (23. juli 2012) om "ESPON om Danmark" indgår ikke. Det drejer sig om: ITAN, TOWN, ADES, LP3LP. Disse projekter har endnu ikke (november 2012) publiceret foreløbige analyser eller resultater.

Se mere om ESPON projekterne på www.espon.eu.

"Applied Research" projekter

Attractiveness: ATTREG - Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors

Cities: FOCI - Future Orientation for Cities

Climate Change: ESPON Climate - Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe

Demography: DEMIFER - Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities

Energy: ReRisk - Regions at Risk of Energy Poverty

EU Directives: ARTS - Assessment of Regional and Territorial Sensitivity

EU 2020 Strategy: SIESTA - Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis

Globalisation: TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions

Governance: TANGO - Territorial Approaches for New Governance

Green Economy: GREECO - Regional Potential for a Greener Economy

Growth Poles: SGPTD - Secondary growth poles in territorial development

Innovation: KIT - Knowledge, Innovation, Territory

Land use: EU-LUPA - European Patterns of Land Use

Poverty and exclusion: TIPSE - Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe

Rural areas: EDORA - European Development Opportunities in Rural Areas

Scenarios: ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe

Seas: ESaTDOR - European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks

Services of general interest: SeGI

Specific types of territories: GEOSPECS - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe

Territorial Cooperation: TERCO - European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life

Territorial impact assessment: TIPTAP - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies

Transport: TRACC - TRansport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe

“Targeted Analyses” projekter

Agglomeration economies: CAEE - The Case for Agglomeration Economies in Europe

Convergence regions: SURE - Success for Convergence Regions' Economies

Cross-border development: ULYSSES - Using applied research results from ESPON as a yardstick for cross-border spatial development planning

European cooperation: TransMEC - Transnational Support Method for European Cooperation

Growth poles: GROSEE - Growth Poles in South-East Europe

Indicators for Territorial Cohesion: KITCASP - Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning

Integrated strategies: RISE - Identifying and Exchanging Best Practices in Developing Regional Integrated Strategies in Europe

Islands: EUROISLANDS- The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy

Metropolitan regions: BEST METROPOLISES - Best Development Conditions in European Metropolises: Paris, Berlin and Warsaw

Metropolitan regions: METROBORDER - Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions

Metropolitan regions: POLYCE - Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe: Evidence Based Strategic Options

R&D: AMCER - Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at Regional Level

Rural migration: SEMIGRA - Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions

Rural regions: PURR - Potential of Rural Regions

Scenarios: SS-LR - Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories

Territorial diversity: ESPON TEDI - Territorial Diversity in Europe

Territorial governance: SMART-IST, Smart Institutions for Territorial Development

Territorial impact assessment: EATIA - ESPON and Territorial Impact Assessment

Territorial performance: TPM - Territorial Performance Monitoring

Indhold

Sammenfatning	8
1. Indledning	15
Spatial udvikling og planlægning – hænger sammen med vækst og velfærd	16
Hvad er ESPON?	19
Hvad kan Danmark lære af ESPON? Og hvem er det relevant for?	20
"ESPON om Danmark" projektets målsætninger	21
Metode og fremgangsmåde	21
2. Opsamling af ESPON 2013 projekterne – generelt	23
Tematisk overblik	23
Sammenfatning af ESPON 2007-2013 programmets generelle konklusioner	25
3. Tværgående og sammenfattende diskussion	
-relevans for Danmark?	
-mulige policy anbefalinger for danske aktører?	29
Demografi og migration – flere ældre, mens unge vandrer mod byerne	30
Byerne – byspredning, metropoler og/eller anden og tredje niveau byer?	31
Rurale områder, have, kyster, øer, mv. – udvikling i yder- og grænseområder?	34
Globalisering og økonomi – Danmark står godt, men bør skabe flere "gateways" og relationer både internt og eksternt	37
Innovation, iværksætteri og forskning (R&D) – smart innovation policies	39
Attraktivitet og steds kvalitet – mod forbedret territorial kapacitet	40
Klima, miljø og energi – oversvømmelser, emissioner og forsyningssikkerhed	43
Diversitet og social bæredygtighed	45
Transport, mobilitet og infrastrukturer – forbindelser og effekter	47
Governance, koordination og territorial samarbejde - øget behov for "god governance"	49
Værktøjer og vejen mod 2020: Visions- og strategidannelse, scenarier, TIA-vurderinger og monitorering	52
4. Forslag til særlige indsatsområder 2014-2020	57
Nytænkning af udviklings-paradigmer	58
Demografi: Fokus på unge og inklusion	58
By og land: Udvikling <u>mellem</u> metropol og udkant	59
Gateways, forbindelser og infrastrukturer	60
Erhverv: "Smart innovation policies" og forskning	61
Governance: Nytænkning af territorial udvikling og planlægning	62
Nye værktøjer: TIA – vurdering af virkninger på territorier	63
Litteratur	64

Sammenfatning

Hvordan påvirkes den fysiske og funktionelle virkelighed i Danmark af internationale udviklingstendenser? Hvordan ser væsentlige stedsafhængige og områdespecifikke udviklingstræk i Danmark ud i sammenligning med landene omkring os? Og hvilke nye tendenser kan tænkes at få indflydelse på os fremover? I særlig grad har udviklingen i de senere år givet anledning til at spørge, om den voksende europæiske og globale sammenhæng giver os nye udviklingsmuligheder?

Disse spørgsmål danner udgangspunkt for forskningsprojektet "ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) om Danmark". Med baggrund i en række resultater fra forskningsprogrammet ESPON II 2007-2013 fokuseres gennem en lang række projekter på anvendelsesorienteret forskning og målrettede analyser af europæiske tendenser indenfor territorial udvikling, governance og planlægning.

At diskutere **territorielle sammenhænge** (*territorial kohæsion*) kan ses som et forsøg på at samle begreberne regional politik, spatial udvikling og planlægning i én forståelse. Det anvendes som en *samlet referenceramme for at markere:*

**-at der er tale om steders og områders udvikling, og
-at en integreret og tværsektoriel håndtering af "territorier", kommuner, regioner, nationer, grænseregioner og transnationale områder af politisk-administrative handlekraftige enheder eller aktører kan give ekstra udviklingsmuligheder.**

At diskutere territorial sammenhæng kan eksempelvis handle om at diskutere en mere hensigtsmæssig koordinering af spatial udvikling på tværs af eksisterende organisatoriske skel. Et gennemgående spørgsmål er, hvorledes forskellige regioner og lokalområder klarer sig i en globaliseret konkurrence situation – både hidtil og fremover? Dette skærpes yderligere af en tydelig bevidsthed på alle niveauer om tilstedeværelsen af en krise, der påvirker udviklingen hos alle – fra metropol-områder til de mest afsides beliggende områder. Det politiske og overordnede mål er en **smart, bæredygtig og inklusiv vækst**, som tilpasses de enkelte regioners og lokalområders udviklingspotentialer.

Herunder præsenteres **forslag til særlige indsatsområder for perioden 2014-2020 – med fokus på et dansk perspektiv**. Disse forslag er et kondenseret udtryk for forfatterens tolkning af ESPON programmets mange projekter og en i denne rapport gennemført diskussion af projekterne set i forhold til udviklingen i Danmark og dets regioner og kommuner. Forslagene kan dels ses som indspil til fortsatte diskussioner om danske ministeriers, styrelser, regioners og kommuners arbejde med territorial udvikling. Dertil kan forslagene danne grundlag for indspil til danske forventninger til kommende EU programmer med fokus på territorial udvikling.

→→ Nytænkning af udviklings-paradigmer

Der er behov for større åbenhed vedrørende den globale virkelighed, og de ændrede forudsætninger der følger heraf. Internationale og europæiske udviklingstræk går igen og præger på alle niveauer/skalaer, og de rummer samtidig nye muligheder, særligt hvis der fokuseres på disse gennem samarbejde. Kommunale, regionale og nationale grænser har ikke den samme betydning som tidligere. Det medfører bla. en øget opmærksomhed på netværk og relationer, hvor der eksempelvis regionalt og lokalt er brug for et større udsyn – både når der tales om udfordringer og muligheder.

EU's politiske og overordnede mål er en **smart, bæredygtig og inklusiv vækst**, som tilpasses de enkelte regioners og lokalområders udviklingspotentialer. Danmark har gode forudsætninger for at give denne dagsorden substans og i mange tilfælde fremstå som førende.

Men det forudsætter øget opmærksomhed på at udnytte eksisterende potentialer og understøtte (ny) udviklingsdynamik i alle typer af områder. Det forudsætter også en integreret udviklingsforståelse – eksempelvis på basis af strategisk offentlig-privat samspil og en situationsafhængig (regionalt og lokalt, eller tematisk) nuancering af udviklingsparadigmer. Ensidige og simple udviklingsmodeller passer ofte dårligt med de faktiske forhold. Derfor skal mere varierede og tilpassede udviklingsmodeller og vækstforestillinger vokse frem i tæt samspil og partnerskaber mellem eksempelvis myndigheder, erhvervsliv, videns- og uddannelsesinstitutioner samt borgere.

→→ Demografi: Fokus på unge og inklusion

Generelt opleves en stigende andel af ældre, utilstrækkelige fødselstal, og en fraflytning af unge fra yderområder og mange rurale områder til byområder. Denne migration gavner typisk allerede velstående områder og byer ved at udligne deres aldersrelaterede uligheder i arbejdsstyrken, mens migration fra yderområder kun forstærker eksisterende uligheder.

Det anbefales at fokusere på policies, som reducerer incitamentet til at emigrere fra yderområder og gør det mere attraktivt at flytte til disse. Policies kunne målrettes familier, unge og særligt unge kvinder. Det kan have stor betydning for unge i yderområder, hvorledes deres område portrætteres (image og livsstil) gennem massemedier. Livsstils-policies har stor betydning. Bedre inddragelse af unge og unge kvinder mhp. at opfange og analysere deres opfattelser anbefales, også mhp. at påvirke disse og identificere handlinger. Regionalt-lokalt image og selvopfattelse betyder meget, såvel som italesættelse og illustration af tilhørsforhold og positive fremtider i sådanne områder. Her kunne en øget kommunikations-indsats og et fokus på sociale netværk eksempelvis handle om at pege endnu mere aktivt på de uddannelses- og nye erhvervsmuligheder, der faktisk er til stede eller vokser frem lokalt.

Unge har dertil brug for flere muligheder for at artikulere deres interesser og deltage aktivt i det offentlige liv. Det gælder dog i det hele taget for alle aldersgrupper, at et fokus på inklusion og governance kan medvirke til at italesætte og påvirke opfattelsen af at være borger i et område med anderledes geografiske og udviklingsmæssige betingelser.

→→ By og land: Udvikling mellem metropol og udkant

Der er behov for mindre polariserede by-land udviklingsforestillinger og -diskussioner. Det er ikke et spørgsmål om enten "metropoler" eller "udkanter". Der er behov for at nedtone by-land og center-periferi polarisering af debatter og policies om udvikling. Det kan hævdes, at de fleste er mere eller mindre "urbane", i det liv de lever og ønsker at leve. Studierne viser desuden et væsentligt mere komplekst og funktionelt sammenhængende billede og dertil en række muligheder for i højere grad at betragte territorier i en betydeligt mere integreret forståelse. De store byer er eksempelvis selv under forandring – fra monocentriske til polycentriske strukturer. Og der tales i dag i højere grad om bylandskaber, byregioner, og i det hele taget om områder hvor by og landområder indgår i et kompliceret funktionelt samspil.

Der er et stort potentiale i at gentænke by-land relationer som et gensidighedsforhold. Dette inkluderer også diskussionerne om byregioner, og hvad der egentligt regnes som "opland". Det kan bla. ske ved at videreudvikle syn på og værdisætning af de områder, som ellers betragtes som perifere og rurale. Det behøver ikke blot være på urbaniseringens præmisser, selvom det ofte er udbredelsen af det urbane liv, der tales om (eksempelvis gennem et mere urbant "forbrug" af landskabet og naturen). Det vil være interessant at se nærmere på videreudvikling af urbane-rurale kombinationsmodeller. I den sammenhæng er det interessant, at landbruget tilsyneladende står overfor (hævdes det) en statusmæssig styrkelse pga. udsigter til global fødevareknaphed samtidig med strenge krav til fødevarer sikkerhed og sundhed. Urbane natursyn og syn på ruralt liv udvikler sig også i disse år. Ønsker om traditionel naturbeskyttelse i landområder suppleres med øget opmærksomhed på grønne byrum, byhaver og fødevareproduktion inde i og omkring byerne.

Også ud fra en mere traditionel funktionel optik, hvor der fokuseres på en række socio-økonomiske sammenhænge, stiller ESPON studierne spørgsmålstejn ved kendte byudviklingsforestillinger. Bystørrelse er ikke nødvendigvis afgørende, og der hævdes at være manglende evidens for, at en yderligere styrkelse af de største byer eller metropoler vil forbedre EU's konkurrenceevne som helhed – bla. pga. tendenser til overophedning og en på flere måder mindre effektiv polycentrisk udvikling i de største byer. Generelt bør øget byvækst således fokusere på at undgå uhensigtsmæssig byspredning og i højere grad søge klima-, miljø- og energieffektive strategier.

Der identificeres potentialer i at se nærmere på anden og tredje niveau byer og deres funktionalitet, netværk og forbindelser, herunder spredning af offentlige investeringer til disse byer. De sekundære byer har vigtige funktioner ift. opretholdelse af national velstand, social samhørighed og miljømæssig bæredygtighed. Drivkræfterne for øget konkurrenceevne har tætte relationer til den økonomiske udvikling i disse byer. Dette kan have særlig relevans for byer som Århus, Odense og Aalborg samt eventuelt en række byer i det næste lag af bystørrelser.

Desuden opfordres i det hele taget til gentænkning af byernes roller indbyrdes (på alle niveauer) og ift. at se sig selv og deres region i en mere international og globaliseret udviklingsdynamik. Byerne er ikke blot konkurrenter, de har også betydelige samarbejds-potentialer –eksempelvis via forskellige "gateway" funktioner, der kan supplere hinanden (se næste afsnit om "gateways"). For at undgå nul-sum konkurrence og -resultater bør policies

fokusere på hver bys specifikke territoriale forhold og potentialer. Samme typer udvikling i mange byer medfører blot nivellerings-effekt. Samarbejde mellem byer kan også have som formål at etablere en ønsket "kritisk masse". Dette kan suppleres med en fælles branding, som samtidig respekterer og bygger på de enkelte byers potentialer.

Komplekse indbyrdes forbundne udfordringer på byniveau kræver således en integreret og sammenhængende policy, og gennemførelse af et effektivt governance-system på tværs af niveauer og grænser. Det territoriale governance-setup og de lokale policy rammers evne til at imødegå udfordringen ved den diffuse byvækst er særligt vigtige. Den institutionelle kapacitet er netop en af de typiske begrænsninger for udvikling af effektive policies og implementering af disse på regionalt-lokalt niveau.

Rurale områder har også en iboende dynamik og økonomi. Der opfordres til understøtning af dette gennem fokus på eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding) aktiviteter og links. Altså et både-og fokus med rural dynamik på egne præmisser men også øget urban-rural integration. Se også næste afsnit om gateways.

Endelig er der betydelig evidens for vigtigheden af territorial samarbejde og diversitet som faktorer i rural eller yderområde udvikling. Der bør skabes bedre governance strukturer og muligheder for, at lokale interessenter kan mødes og diskutere muligheder samt udfordre forudindtagede ideer omkring deres muligheder. Udover diversiteten i deres økonomiske og sociale realiteter, kan der være udviklingspotentialer i at undersøge deres delte opfattelse af at være anderledes.

→→ Gateways, forbindelser og infrastrukturer

Der bør fokuseres på "gateways" på flere niveauer og skalaer. Det er velkendt, hvordan metropolerne fungerer som gateways, men hvad med de næste niveauer af byer og regioner? Global konkurrence foregår og mærkes nu helt ud i små samfund. Derfor bør udviklings-aktører også vende blikket den anden vej og spørge, hvordan mindre byer, kommuner og regioner skaber forbindelse til og indplacerer sig ift. globaliseringen?

Det kan gøres gennem en øget opmærksomhed på konkrete forbindelser, flows, relationer og links mellem steder og områder. Steder forbindes i et hastigt stigende omfang og på stadig flere måder. Mange af disse forbindelser skaber også mulighed for uafhængighed af fysiske afstande og dermed af problemer forbundet med dette. Det giver nye udviklingsmuligheder.

Globale flows foregår på alle niveauer. Afhængig af faktiske og potentielle globalt orienterede netværk, relationer og forbindelser vil "gateways" også kunne etableres i ifm. mindre byer og perifere områder. I den sammenhæng er det vigtigt at se på alle typer af relationer og forbindelser: fysiske (eks. lufthavne), virtuelle, økonomiske, sociokulturelle, mv.

Der bør skabes bedre indsigt i tilgængelighed i overordnede termer og særligt ifm. transport og tilgængeligheds-parametres sammenhæng med (en ofte globalt orienteret) socio-økonomisk udvikling. Danmarks og dets regioners forbundenhed og forskelligartede forbindelser – både internt og eksternt – bør yderligere undersøges. Det gælder fra større

byregioner til de små samfund, som eksempelvis broløse øer: Hvordan klarer de sig, hvordan forbinder de sig?

I den forbindelse vil det også være interessant at undersøge, hvordan andre regioner og lande ser sig selv i verden? Hvad viser eksempelvis nationale, regionale og lokale policies i andre lande om dette? Hvordan udtrykker de deres forbindelser og sammenhæng med verden omkring dem, og hvordan iværksætter de aktivitet og handling mhp. at bearbejde det?

Infrastrukturplanlægning bliver også fremover en vigtig del af territorial udvikling og planlægning – og et værktøj til eksempelvis at styrke relationer mellem byer og regioner (og mellem by og land) samt koordinere den transit-orienterede byvækst på tværs af kommunale og regionale grænser. Det vil være vigtigt at denne planlægning foregår i samspil med analyser og udvikling af gateway policies.

Transport, mobilitet og infrastrukturer spiller både en væsentlig rolle som grundlag for økonomisk vækst og udvikling af levevilkår og socialt liv, men samtidig har transport også betydelige negative miljøkonsekvenser og klimaeffekter. De klima- og energimæssigt u hensigtsmæssige aspekter af transport medfører anbefalinger om øget optimering (mht. energiforbrug og emissioner) af placering og udnyttelse af spatiale strukturer. Den fysisk-funktionelle planlægning i særligt kommunerne er et væsentligt instrument til dette, og især en øget koordinering af byplanlægning og transport-planlægning er afgørende for succes. Her kan regionerne og staten eksempelvis bidrage med flere analyser af mere regionale og tværgående mobilitetsmønstre og -behov samt konsekvenser for miljø og klima.

→→ Erhverv: "Smart innovation policies" og forskning

Der er generelt brug for 'smart innovation policies', som er afhængige af de lokale forhold og territorielle videns- og innovationsmønstre. Disse må derfor udvikles ad-hoc tematisk og være regionalt tilpassede. Der bør være fokus på at forbedre den regionale innovationskapacitet ved at "booste" udnyttelsen af den lokalt akkumulerede viden, og ved at videreudvikle lokale udviklingsinitiativer, baseret på de lokale karakteristika og allerede eksisterende innovationsmønstre. Følgende aspekter vurderes væsentlige:

- Udnyt eksisterende forskningskapacitet og fokuser policies og støtte til R&D projekter for at sikre en stærk specialisering og diversificeret specialisering.
- Tiltræk investorer og støt forskningssamarbejder i tvær-territorielle projekter og tvær-regional mobilitet mellem relaterede sektorer. På europæisk og nationalt niveau.
- Understøt udviklingssamarbejder, inkl. incitamenter til at starte teknologi-projekter med ny og kreativ brug af eksisterende viden.
- Understøt kreative applikationer, såsom kooperative forskningsaktiviteter inden for relaterede sektorer, deltagelse af lokale aktører i international vidensdeling eller rotation af medarbejdere mellem sektorer for at udarbejde best-practice retningslinjer. Styrken og innovationskapaciteten ligger her i virksomhedernes evne til at finde områder uden for den traditionelle 'applied science', som kan udvikles til øget innovation og en bevægelse mod specialiseret diversifikation inden for relaterede sektorer. Bør især foregå lokalt-regionalt og nationalt.

→→ Governance: Nytænkning af territorial udvikling og planlægning

Der er et stort behov for "god governance". Territorial samarbejde samt udvikling og effektiv udnyttelse af territorial samarbejde må i højere grad skræddersys de faktiske betingelser og udviklingsmønstre i de enkelte områder.

Der anbefales en orientering mod betydelig lokal/kommunal og regional indflydelse på etablering og sammensætning af programmer og projekter for regional udvikling. Samtidig bør dette ske i samarbejde på tværs af myndigheder og aktører på alle niveauer, også staten og EU. Ovenfra kommende støtte og strategier er brugbare og effektive, såfremt den eksterne støtte og investering sker på lokale betingelser og succeskriterier. Den ovenfra kommende styring skal være "let", dvs. strategisk og rammesættende for samarbejderne (ikke detail og instrument fokuseret). Regioner, kommuner, NGO'ere, private og civile lokale udviklingsinteresser spiller en hovedrolle i at formulere, etablere og få konkrete effekter af samarbejdsinitiativer. Staten kan medvirke som understøttende part med medfinansiering, målstrategisk tilgang samt vejledning om og understøtning af rammer for samarbejde (i samspil med regionerne). Dertil anbefales fokus omkring konkrete emner eller problemstillinger, hvor der indgås samarbejder på tværs af myndighedsniveauer omkring specifikke projekter eller projektpakker.

Det anbefales at fokusere på erfaringsudveksling, deling/udveksling af værktøjer til løsning af fælles problemer, og rådgivning af hinanden omkring løsning af lignende problemer. Mere ambitiøse former for samarbejde kan lade sig gøre, men det kræver fokus på, at der mere aktivt indbygges læringskomponenter for at opnå ønskede effekter. Til gengæld kan mere læringsorienterede tilgange vise sig særligt interessante for udviklingsprocesser, fordi de rummer et potentiale mhp. skabelse af ny aktivitet, innovation, jobs og vækst.

Territorielle udviklingskulturer og tillidsrelationer: Det anbefales på baggrund af ovenstående at fokusere på de regionale og lokale praksisser, kulturer og tillidsrelationer som præger territorial udvikling og planlægning. Det handler eksempelvis om at fokusere på konkrete politisk-administrative kulturer, developer-kulturer, bredere "lokale kulturer", mv., og hvordan tillidsforholdet er imellem nøgleaktører. Sådanne aspekter har betydelig indflydelse på, hvordan situations- og stedsspecifikke ressourcer (viden, økonomi, social kapital, mv.) mobiliseres og aktiveres i et samarbejde.

Samspillet mellem formelle og uformelle strategier og planer for territorial udvikling bør desuden videreudvikles. Danmark har et betydeligt omfang af både myndighedsplaner og ikke-lovpligtige strategier og planer for territorial udvikling. Myndighederne udarbejder også selv mange ikke-lovpligtige strategier og planer for eksempelvis bedre at kunne tilpasse sig bestemte temaer, situationer eller områder. Der bør fokuseres på at videreudvikle dynamikken i dette samspil på måder, der bedre imødekommer faktiske koordinationsproblemer, tværgående udviklingsudfordringer og styrker territorielle sammenhænge.

Der er således behov for nytænkning af integrerende programmer og tilgange for territorielle udviklingsprocesser og planlægning. Eksempelvis mhp. forbedret sektorintegration og løsning af konkrete udfordringer ift. koordinering af arealanvendelse på tværs af kommuner

og regioner i urbane regioner og langs med kysterne. Fælles klimastrategier, byspredning og bedre koordinering af infrastrukturplanlægning er oplagte fokusområder for dette.

Men også et øget fokus på (potentielt) globaliserende erhvervsaktiviteter, differentierede byroller, by-land integration, gateways og forbindelser vil medføre behov for nye typer samarbejder i territorial udvikling og planlægning. Det vil være samarbejder, hvor samarbejdspartneren ikke nødvendigvis bor eller sidder lige ved siden af. Som nævnt tidligere opfordres derfor til fokus på både eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding) aktiviteter og links.

→→ Nye værktøjer: TIA – vurdering af virkninger på territorier

Territorial Impact Assessment (TIA = vurdering af virkninger på territorier) men også Territorielle Potentialer er værktøjer og analyser, der fremover bør videreudvikles i en mere regional-lokal kontekst. De er i første omgang udviklet mhp. at vurdere effekt af EU policies, men de rummer store muligheder for kvalificering af mange af de aspekter, der ofte har manglet analytisk substans i regionale og lokale udviklingsprocesser (trods planlovgivning og plansystem). I Danmark eksisterer lige nu mange forskellige bud på analyser, der kunne inspirere til dette – eksempelvis Region Syddanmarks byanalyser, Morsø kommunes bymosaik (potentiale-kort over kommunen) samt diverse analyser der forsøger at identificere nye byroller og -mønstre.

Territorielle konsekvensvurderinger (TIA) bør eksempelvis udvikles og anvendes som et værktøj til vurdering af store infrastruktur- eller byudviklingsprojekter. Dvs. en samlet vurdering af diverse territorielle konsekvenser ved større projekter, ikke blot miljømæssige (VVM) men også sociale og økonomiske. Hvilke konsekvenser vil nye projekter eksempelvis have på den række af specifikke mål og strategier en region eller et lokalområde måtte have for udvikling af sit territorium. Påvirkes byspredning samt erhvervs- og mobilitetsmønstre? Giver projektet bedre muligheder for udbygning af gateways og forbindelser? Hvad sker der med demografiske strukturer i området? Ændres vilkårene for strategier om byroller? Hvad vil den samlede klimamæssige effekt være? Bidrager projektet til mål om social inklusion, og hvilke krav stiller det til samarbejde og koordinering mellem konkrete aktører? Etc.

Det vil således være en type af vurderinger, hvor værktøjet ikke blot beskæftiger sig med traditionelle fysisk-funktionelle og sektor-orienterede parametre som boliger, erhverv, service, transport, fritidsaktiviteter, miljø og energi men i højere grad med de faktiske kombinerede effekter man i et område ønsker af arbejdet med territorial udvikling og planlægning. Værktøjet skal derfor tilpasses den regionale eller lokale kontekst. En sådan type konsekvensvurdering vil være omfattende og derfor realistisk set også kun anvendelig på store projekter. Men store projekter påvirker netop ofte også en lang række udviklingsparametre, kendte som ukendte, og det kan blive dyrt ikke at have tænkt væsentlige territorielle sammenhænge igennem samt potentialerne i eventuelle alternative løsninger.

Endelig kan der være behov for vurdering af territorielle udfordringer, potentialer og muligheder i diverse andre politikker og strategier.

1. Indledning

Hvordan påvirkes den fysiske og funktionelle virkelighed i Danmark af internationale udviklingstendenser? Hvordan ser væsentlige stedsafhængige og områdespecifikke udviklingstræk i Danmark ud i sammenligning med landene omkring os? Og hvilke nye tendenser kan tænkes at få indflydelse på os fremover?

I særlig grad har udviklingen i de senere år givet anledning til at spørge, om den voksende europæiske og globale sammenhæng giver os nye udviklingsmuligheder? Den nuværende krise har tydeliggjort en række af de overordnede udfordringer, som vestlige og industrialiserede lande i mange år har stået overfor. Og det er i den forbindelse blevet yderligere klart, at socioøkonomisk og fysisk-funktionel udvikling ofte er to sider af samme sag, som derfor også bør samtænkes bedre i fremtidig politik og planlægning. Dertil er det blevet klart, at denne samtænkning bør ske på baggrund af et større udsyn, der eksempelvis medfører, at lokale og regionale aktører må tænke langt ud over egne territorielle grænser.

Disse spørgsmål danner udgangspunkt for forskningsprojektet "ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) om Danmark". Med baggrund i en række resultater fra forskningsprogrammet ESPON II 2007-2013 har projektet overordnet som formål at give et *spatialt* indtryk af *Danmark i et internationalt perspektiv*. I den forbindelse fokuseres på nogle af de centrale udviklings- og planlægningsmæssige udfordringer og muligheder der knytter sig hertil.

"ESPON om Danmark" projektet hviler på den grundlæggende antagelse, at mere viden relateret til steder, områder, arealer og territorier, og benyttelsen heraf, kan bidrage med et bedre grundlag for videreudvikling af vores samfund. Projektet henvender sig derfor til en bred og tværsektoriel vifte af danske udviklings- og planlægningsaktører mhp. at styrke deres strategiske og handlingsorienterede indsatser.

ESPON programmet og dets projekter giver et nødvendigt og efterspurgt europæisk såvel som stærkt link til et globalt perspektiv på udvikling. Programmet tilbyder nationale, regionale og lokale udviklings- og planlægningsaktører en mulighed for at kunne se sig selv i større sammenhænge. Dette kan blandt andet føre til identifikation af nye muligheder for udvikling, ny indsigt i udfordringer, og nye muligheder for gennem territorialt samarbejde at "performe" bedre end hidtil.

Endelig giver indsigt i ESPON programmet også et grundlag for bedre at kunne forholde sig aktivt til EU's regionale politik og anvendelse af begreber som territorial sammenhæng (kohesion) såvel som diversitet. Dette synes særligt vigtigt på nuværende tidspunkt (november 2012), hvor EU's budget og programmer diskuteres for perioden 2014-2020. Danmark er forpligtet til at virke for EU 2020 strategiens gennemførelse og for skabelse af vækst og jobs. Samtidig vil der være betydelige incitament til at gøre dette gennem de kommende programmer, og de (med)finansieringsmuligheder der tilbyder sig i disse. ESPON er en del af dette EU policy design og incitament struktur.

I denne sammenfattende rapport præsenteres en opsamling af resultaterne fra ESPON programmet (kapitel 2). Dertil gennemføres en tværgående og sammenfattende analyse med

henblik på særligt at identificere forhold og policy input med relevans for Danmark (kapitel 3). Endelig gives forslag til særlige indsatsområder for perioden 2014-2020, set ud fra et dansk perspektiv (kapitel 4).

For bedre at kunne forstå ESPON programmet – og særligt dets relevans for udvikling i Danmark – diskuteres i resten af denne indledning, hvad det indebærer at fokusere på spatial udvikling og planlægning. Det behandles blandt andet, hvordan spatial udvikling kan ses i forhold til andre udviklingsforståelser, særligt socioøkonomisk udvikling. Derefter gives en kort introduktion til ESPON programmet og dets formål og projekter. Endelig præciseres formålet med "ESPON om Danmark" projektet samt metode og fremgangsmåde i denne sammenfattende rapport.

Spatial udvikling og planlægning – hænger tæt sammen med vækst og velfærd

Spatial udvikling er en *rumlig* forståelse af udvikling. Det indebærer et særligt fokus på at forstå udvikling i forhold til steder og områder. I dansk sammenhæng har man i årtier ofte betragtet *fysisk-funktionel* udvikling som næsten synonymt med spatial udvikling. Dette har traditionelt medført et fokus på al udvikling, der måtte manifestere sig fysisk, såsom boliger, erhverv, transportinfrastrukturer, offentlig og privat service samt rekreative områder. I landområder har det især handlet om arealer til landbrug, sommerhuse, natur, mv.

Men samtidig er det ofte blevet diskuteret, at rumlige forståelser af udvikling også indbefatter mere end blot det fysisk eller funktionelt registrerbare. Det kan eksempelvis dreje sig om, hvordan mennesker opfatter de steder og områder, de bebor, anvender eller færdes i. Dertil kan mange typer af demografiske, økonomiske, sociale, kulturelle og miljømæssige forhold også stedfæstes og bruges i rumlige analyser.

Forestillinger om både spatial og socioøkonomisk udvikling er således ikke låst fast i entydige definitioner. De er konstant under forandring og indflydelse af, hvordan vi som mennesker i øvrigt forholder os til begreber som udvikling, vækst, velfærd, mv. Det giver derfor god mening at anlægge *en bred opfattelse af spatial udvikling – som et begreb der anvendes i forbindelse med både nøgtern karakteristik og mere kvalitativ forståelse af steder og områder, såsom regioner, byer og landområder.*

Konkret kan man betragte spatiale udviklingstendenser i mange forskellige sammenhænge og geografiske skalaer. Det kan dreje sig om overordnede analyser af regionale sammenhænge, såsom regioners og byers indbyrdes netværk og roller, by-land relationer, "udkantsområder", monocentrisk vs. polycentrisk udvikling, etc. I mere lokale sammenhænge kan det eksempelvis handle om specifikke byudviklingstendenser, såsom byfornyelse og byomdannelse, byfortætning, byer som vækstpoler, samt diskussioner om byers liv og attraktivitet. Det kan også handle om udviklingsmuligheder i landområder.

Her er det vigtigt allerede i udgangspunktet at gøre sig klart, at det politiske mål på det europæiske niveau er et netværk af funktionelle metropol regioner, som kan danne et forholdsvist balanceret netværk på hele kontinentet. Den samme logik tænkes anvendt ned igennem mere detaljerede geografiske skalaer, således at man nationalt typisk ser på

balancen mellem metropoler og anden-niveau byer, og regionalt og lokalt på balancen mellem de næste niveauer af byer.

Samtidig er det i stigende grad blevet klart, at udvikling ikke er et nul-sum spil internt i lokalområder, regioner, nationer og Europa som helhed. Konkurrencen er global, og metropoler konkurrerer typisk med andre metropoler, anden-niveau byer med andre anden-niveau byer, osv. På samme måde konkurrerer eksempelvis natur-, turisme- og kultur områder (lokalt og regionalt) med andre områder med tilsvarende signatur. Man konkurrerer således ofte med andre steder på samme funktionelle niveau – og det behøver ikke være den nærmeste nabo, som er det største konkurrent. *Dette medfører blandt andet, at kommunale, regionale og nationale grænser ikke har den samme betydning som tidligere. Det medfører også en øget opmærksomhed på netværk og relationer, hvor der eksempelvis regionalt og lokalt er brug for et væsentligt større udsyn – både når der tales om udfordringer og muligheder.*

Som antydnet kan også anlægges mere sektoropdelte betragtninger med fokus på eksempelvis: demografi, infrastrukturer og mobilitet (herunder tilgængelighed, fremkommelighed, pendling, mv.) boligforhold, erhvervsliv og arbejdsmarked, detailhandel, daginstitutioner, skoler, kultur, oplevelser, energi, klima, udvikling i landskaber, natur og miljø, osv. Det kan også handle om kreativitet, videregående uddannelse og centrale videns-institutioners placering og om fordeling af vækst, innovation og iværksætter. Endelig kan der eksempelvis være forskellige juridiske og politisk-administrative rammebetingelser fra sted til sted.

Analysen af spatial udvikling, eller vilkår herfor, kan således både referere til relativt *statiske* forhold, såsom det bebyggede miljø, og til mere *dynamiske* aspekter, såsom netværk og flows. På samme måde kan identificeres en *håndgribelig* dimension, med fokus på fysisk-funktionelle aspekter og konsekvenser, samt en mere *uhåndgribelig* dimension, med eksempelvis geografisk fordeling af diverse socioøkonomiske, sociopolitiske og sociokulturelle aspekter.

Som sådan er den spatiale udvikling derfor nært forbundet med økonomisk udvikling, og med de generelle udviklingsbetingelser der knytter sig hertil. Socioøkonomisk udvikling har både konsekvenser for spatial udvikling, og spatiale faktorer fungerer samtidig som væsentlige rammebetingelser for socioøkonomisk udvikling.

Derfor finder betragtninger om eksempelvis globalisering hurtigt vej til diskussioner om spatial udvikling. *Hvor og hvordan kommer globalisering til udtryk i regional og lokal udvikling? Er der steder eller områder, som har fundet succesfulde måder at tilpasse sig globaliseringen? Har de fundet "det globale i det lokale", eller hvad nogen kalder globalisering? Har globaliseringen åbnet for nye muligheder for den danske økonomi og arbejdsmarkedet?*

Endelig kan analyser af spatial udvikling ses som en væsentlig komponent i forsøg på at diskutere omfang og kvalitet af bredere former for bæredygtighed og opfattelse af et samfunds velfærd. Livskvalitet udtrykkes eksempelvis ofte ved brug af faktorer, som let kan relateres til steder og områder. Det kan dreje sig om diverse miljøforhold, oplevelser, sociale forhold, mv. *Spatial udviklingsforståelse er således anvendelig til at diskutere vækst, velfærd og bæredygtighed i både økonomisk, social, kulturel og miljømæssig henseende.*

I de seneste par årtier har der været tendenser til sammensmeltning af disse paradigmer – *et bedre spatialt miljø, bedre omgivelser, hævdes ofte at give bedre betingelser for vækst*. Det ses eksempelvis gennem diskussioner om regioners og byers attraktivitet, hvor steds og områders kvaliteter kommer i fokus. Stedskvalitet ses ikke bare som et instrument for bedre velfærd og miljø, det er også en væsentlig faktor i skabelse eller tiltrækning af vækst. *Konkurrence på stedskvalitet* medfører derfor, at sociale og miljømæssige faktorer under visse omstændigheder smelter sammen med økonomiske mål og aspekter.

Det følger af ovenstående, at spatial udvikling er under indflydelse af en lang og særdeles kompleks række af faktorer. Der tales om *spatial planlægning*, eller *fysisk planlægning*, når offentlige såvel som private aktører forsøger aktivt at *understøtte eller påvirke den spatiale udvikling gennem koordineret indsats*. I Danmark kommer det eksempelvis til udtryk gennem regionale udviklingsplaner, "Fingerplanen" for Storkøbenhavn, kommunernes planstrategier og kommuneplaner, masterplaner for bydele, lokalplaner, osv. Der eksisterer en mangfoldighed af politikker, visioner, strategier og planer, som i større eller mindre grad forholder sig til udvikling i et rumligt perspektiv.

Spatial planlægning handler især om lokalisering af mange af de funktioner og aktiviteter som nævnes i ovenstående. Men det handler også om at diskutere bredere udviklingsforståelser og -mål blandt både beslutningstagere, borgere og diverse interesseparter. Det betyder ofte, at den spatiale planlægning må afklare koblinger og sammenhænge mellem eksempelvis tværgående og sektorielle politiske processer, strategisk planlægning, detaljeret ("teknisk") planlægning, samt mere folkelige bevægelser og tendenser omkring forståelse af fysiske rum.

Dette medfører på den ene side et fokus på grundlæggende rammebetingelser, ressourcer og enheder, der kan bruges til at føre spatial politik og planlægning og skabe spatial forandring gennem koordinering af handlinger – eksempelvis via regulering, management, forvaltning, administration, mv. Her er plansystemet, plan- og areallovgivning samt planmyndigheder centrale instrumenter. På den anden side fremkommer handlinger til forandring af det fysiske miljø ikke automatisk, fordi der foreligger regulering og en plan. Den spatiale udvikling er afhængig af mange typer af såvel offentlige som private ressourcer (viden, økonomi, virkelyst, mv.) og aktører.

Derfor har der i de seneste par årtier i stigende grad været fokus på at skabe spatial forandring gennem netværk og samarbejdsprocesser, hvor diverse udviklingsaktører, myndigheder, interesseorganisationer og borgere diskuterer konkrete udfordringer og handlemuligheder. Det medfører eksempelvis, at planmyndigheder ikke blot fokuserer på reguleringsinstrumenter men i høj grad også på at facilitere og rådgive i komplekse udviklingsprocesser og i konkrete situationer og projekter på tværs af niveauer og sektorer.

Endelig fokuseres i international sammenhæng ofte på at italesætte en *territorial* dimension, som det også er antydnet i ovenstående. At diskutere *territorielle sammenhænge (territorial cohesion)* kan ses som et forsøg på at samle begreberne regional politik, spatial udvikling og planlægning i én forståelse. Det anvendes som en *samlet referenceramme for at markere:*

*-at der er tale om steders og områders udvikling, og
-at en integreret og tværsektoriel håndtering af "territorier", kommuner, regioner, nationer, grænse-regioner og transnationale områder af politisk-administrative handlekraftige enheder eller aktører kan give ekstra udviklingsmuligheder.*

At diskutere territorial sammenhæng kan eksempelvis handle om at diskutere en mere hensigtsmæssig koordinering af spatial udvikling på tværs af eksisterende organisatoriske skel.

Hvad er ESPON?

ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) arbejder som program under EU's strukturfonde aktivt med at formidle viden og fakta om det europæiske perspektiv i et internationalt lys. ESPON er et fælleseuropæisk netværk, som er blevet etableret og udviklet igennem de seneste 10 år mellem EU medlemslandene (nu 27 lande) og Island, Lichtenstein, Norge og Schweiz (dvs. i alt 31 lande).

Netværket har grundlæggende til hensigt at skabe et forbedret vidensgrundlag og en mere anvendelsesorienteret forbindelse mellem forskning og policy og planlægnings processer med relevans for spatial udvikling i landene, regionerne og byerne. Der er et særligt fokus på at understøtte "policy development" både mellem og i de enkelte lande – med baggrund i paneuropæiske indikatorer, analyser, vidensproduktion og scenarier om territorielle dynamikker og udviklingsprocesser.

Dette kommer konkret til udtryk gennem programmer, såsom (se også www.espon.eu):

-ESPON 2013 Programme (2007-2013) med titlen "the European Observation Network for Territorial Development and Cohesion". Programmet har et budget på €47 mio. og er delvis finansieret af EU's regionale udviklingsfond (ca. 75%) og delvis af de 31 lande.

-Det kommende policy initiativ "EU Cohesion Policy 2014-2020", som forventes at danne baggrund for mere specifikke programmer, såsom en fortsættelse af ESPON programmet.

Det er særligt førstnævnte initiativ, ESPON 2013 programmet, som danner baggrund for "ESPON om Danmark" projektet mhp. identifikation af nærmere relevans for en dansk kontekst. Programmet har følgende formål, jf. og oversat fra www.espon.eu:

ESPON 2013 programmets mission er at:

"Understøtte policy udvikling i relation til målet om territorial sammenhæng og en harmonisk udvikling af det europæiske territorium, ved (1) at tilvejebringe sammenlignelig information, evidens, analyser og scenarier om territorielle dynamikker, og (2) at afsløre territorial kapital og potentialer for udvikling af regioner og større territorier, som bidrag til europæisk konkurrenceevne, territorialt samarbejde og en bæredygtig og balanceret udvikling.

Som nævnt er der en lang række konkrete projekter i ESPON 2013 programmet (listet umiddelbart efter forordet). Disse er i øjeblikket (ultimo 2012) under endelig afrapportering – nogle er afsluttede, mens mange er på vej i disse måneder.

Af ESPON 2013 programmets formål og projekttitlerne alene fremgår det, at den territorielle orientering indebærer et fokus på både spatial udvikling og planlægning, jf. forrige afsnit. Der fokuseres eksempelvis på spatiale udviklingsaspekter, såsom attraktivitet, byer og metropoler, landområder, demografi, arealanvendelse, klima, energi, globalisering, grøn økonomi, innovation, mv. Andre projekter er i højere grad rettet mod spatial planlægning og håndtering af spatial forandring, eksempelvis med fokus på direktiver, governance, strategier, scenarier, samarbejder, mv.

Hvad kan Danmark lære af ESPON? Og hvem er det relevant for?

De mange ESPON 2013 projekter bliver anvendt i en lang række rapporter, noter og aktiviteter som forsøger at sammenfatte og formidle de væsentligste analyser, resultater og i nogle tilfælde give bud på strategier og scenarier vedrørende territorial udvikling. Det er en omfattende informationsmængde, som næppe lader sig begribe af nogen enkelt part.

Til gengæld synes en målrettet indsats for at identificere forhold af relevans for et enkelt land, i dette tilfælde Danmark, bedre at kunne lade sig gøre. Det vil i Danmark særligt være meningsgivende og anvendeligt for nationale myndigheder og policy aktører samt for aktører på regionalt og kommunalt niveau. En række ministerier og styrelser vil sammen med regioner og vækstfora eksempelvis få ny indsigt og et forbedret grundlag for at kunne videreudvikle deres viden og deres roller som både policy udviklere, koordinatore, facilitatorer og rådgivere vedrørende spatial udvikling i Danmark og de nære omgivelser. Dertil vil kommunerne bedre kunne orientere sig ift. analyser af deres placering, rolle og muligheder i spatial udvikling, og eksempelvis ift. at se sig selv i globaliseringen.

Det giver således en lang række udviklingsaktører en bedre mulighed for at få substans i deres udsyn og at udnytte dette aktivt – eksempelvis gennem bedre udnyttelse af udviklingspotentialer som ikke hidtil har været tilstrækkeligt erkendt lokalt og regionalt.

Konkret kan et fokus på at identificere relevans for Danmark medføre input til visioner, strategier og planer hos ovenstående parter. Det kan eksempelvis dreje sig om landsplan-redegørelser, erhvervsudviklingsstrategier og -planer, regionale udviklingsplaner og kommunale planstrategier.

Dertil må formodes, at en "ESPON om Danmark" tilgang kan tilvejebringe anvendelig viden til brug for orientering mod kommende EU programmer, som også vil rumme betydelige midler og gode muligheder for at finde inspiration til videreudvikling af territorier. Dette vil med stor sandsynlighed komme til at gøre sig gældende ift. de programmer, som vil blive udviklet under EU 2020 Cohesion Policy. Heri vurderes ESPON også at komme til at spille en væsentlig rolle. ESPON netværket er opmærksomme på dette, jf. og oversat fra www.espon.eu:

"Siden 2007-2013 programmet har den Europæiske Union tilføjet målsætningen om Territorial Sammenhæng og orienterer sig mod en integreret sted-baseret tilgang. EU Cohesion Policy 2014-2020 skal bidrage til EU's 2020 strategi om en smart, bæredygtig og inklusiv vækst. Dette er udfordringen for det nye program.

Mod slutningen af 2013 vil de mange nationale og regionale myndigheder, som fungerer som bestyrende myndigheder, indlevere deres operationelle programmer

til EC. Som støtte til denne programopbygning tilbyder ESPON substantiel territorial evidens indenfor et stort antal relevante temaer såvel som anvendelige værktøjer til støtte for de nødvendige analyser til positionering af programområdet i den europæiske kontekst og dens potentialer og udfordringer. De bestyrende myndigheder er inviterede til at anvende de tilgængelige ESPON resultater, analyser, data, indikatorer og skræddersyede værktøjer, som måtte matche idéer og visioner i deres operationelle program for 2014-2020.”

Det giver derfor også god mening, at danske nationale, regionale og lokale aktører forsøger at identificere særlige interesser og mulige indsatsområder i det kommende ESPON program set fra dansk synsvinkel.

”ESPON om Danmark” projektets målsætninger

Med baggrund i ovenstående er det således ”ESPON om Danmark” projektets målsætninger:

- at gennemgå de eksisterende (frem til ultimo 2012) analyser, resultater, scenarier, mv. fra projekterne i ESPON 2013 programmet (se hovedrapport).
- at fokusere gennemgangen på spatiale forhold samt territoriale udviklingstræk og -dynamikker med særligt relevans for Danmark, herunder både generelle europæiske og specifikt danske tendenser (se også hovedrapport).
- på baggrund af ovenstående at etablere en samlet og nutidig beskrivelse af tendenser og dynamikker med relevans for territorial udvikling i Danmark.
- på baggrund af ovenstående at komme med forslag til indsatsområder i det kommende ESPON program 2014-2020, set fra en dansk synsvinkel.

Metode og fremgangsmåde

Projektet hviler på grundlag af omfattende dataindsamling, dokumentation og sammendrag af resultater vedrørende en lang række territoriale udviklingstræk og -dynamikker i mange lande og regioner. Dataindsamlingen har bestået i anskaffelse af rapporter, notater, analyser, kort og lignende formidlingsmateriale fra projekterne i ESPON 2013 programmet. Dette er primært sket ved simpel ’downloading’ af alt relevant materiale fra ESPON hjemmesiden, som blandt andet har til opgave at samle materiale og resultater fra ESPON 2013 projekterne og videreformidle disse til interesserede parter og aktører. Materialet er herefter blevet struktureret og arkiveret digitalt på Aalborg Universitet.

Herved er fremkommet en omfattende mængde af potentielle faktorer med mulig relevans for dansk kontekst. Dette arbejde kan primært ses i ”ESPON om Danmark” projektets hovedrapport, hvor ESPON projekterne er gennemgået mhp. at finde frem til de væsentligste territoriale udviklingstræk og -dynamikker.

I denne sammenfattende rapport gengives i det følgende (kapitel 2) først en kort opsamling af de generelle konklusioner fra hovedrapporten. Dette danner herefter grundlag for en tværgående og sammenfattende analyse (i kapitel 3), som særligt fokuserer på at identificere og fremhæve betydninger for den territoriale udvikling i Danmark og vores nærmeste omgivelser, med policy reference og input til national, regional og lokal/kommunal kontekst.

Endelig gives (i kapitel 4) forslag til særlige indsatsområder frem mod 2020, set i dansk perspektiv. *Kapitel 3 og 4 er således primært et udtryk for rapportens forfatteres tolkning af ESPON projekterne og udledning af mulige konklusioner og perspektiver for Danmark. Kapitlerne kan dertil danne baggrund for indspil til et kommende ESPON 2014-2020 program.*

2. Opsamling af ESPON 2013 projekterne – generelt

I dette kapitel gengives en kort opsamling af de væsentligste af de generelle konklusioner fra hovedrapporten. *Disse er således baseret på konklusioner fra selve ESPON projekterne med relevans for territoriale aktører i hele Europa.* Dette sker dels gennem et tematisk overblik og dels gennem en sammenfattende konklusion.

Udpegning af perspektiver med mere specifik relevans for Danmark behandles og diskuteres i kapitel 3.

Tematisk overblik

På næste side præsenteres en tabel (1), som giver et overblik over, hvilke temaer der er blevet berørt i hvert projekt. Med grønt er angivet det tema (eller de temaer), der har fungeret som hovedfokus i projektet. Hensigten med tabellen er at give interesserede læsere, som eksempelvis ministerier, regioner og kommuner, en konkret mulighed for at spore generelle temaer tilbage til de enkelte projekter – temaer der måtte være relevante for interessenterne,.

Temaerne er blevet grupperet, idet der i de mange ESPON projekter har været betydeligt flere temaer. Eksempelvis er byer og metropoler grupperet, mens rurale, ”udkantsområder” og områder med særlige karakteristika er grupperet, mv.

Det er væsentligt at forstå, at samtlige projekter på én eller anden måde forholder sig til bagvedliggende paradigmer om økonomisk vækst, territoriale sammenhænge og/eller bæredygtighed.

Tabellens temaer (kolonnerne) er organiseret således, at de fra venstre mod højre afspejler generelle discipliner, fag og temaer som *fysisk geografi, arealanvendelse og områder, økonomi, innovation & viden, sociale forhold og service, governance, policy-making og effektvurderinger.*

Sammenfatning af ESPON 2007-2013 programmets generelle konklusioner

ESPON 2007-2013 programmet fokuserer gennem en lang række projekter på anvendelsesorienteret forskning og målrettede analyser af europæiske tendenser indenfor territorial udvikling, governance og planlægning. Herunder sammenfattes de mest centrale konklusioner fra projekterne vedrørende både *udviklingstendenser* og foreslåede *policy implikationer*.

Et gennemgående spørgsmål er, hvorledes forskellige europæiske regioner og lokalområder klarer sig i en globaliseret konkurrence situation – både hidtil og fremover. Dette skærpes yderligere af en tydelig bevidsthed på alle niveauer om tilstedeværelsen af en krise, der påvirker udviklingen hos alle – fra metropol-områder til de mest afsides beliggende områder. Det politiske og overordnede mål er en **smart, bæredygtig og inklusiv vækst**, som tilpasses de enkelte regioners og lokalområders udviklingspotentialer.

Demografiske forandringer udpeges som en central udfordring nu og fremover. Fødselsraterne er lave og i visse områder kritisk lave (Sydeuropa). Befolkningerne lever dertil længere. Der sker også en fraflytning af unge, ofte overvejende kvinder, fra rurale og mere perifere områder til byerne. Dette medfører en markant forandring af de demografiske strukturer i hele Europa og et øget fokus på arbejdsstyrkens omfang, fordeling og produktivitet. I den forbindelse ser migration generelt ud til at gavne allerede velstående regioner ved at udligne deres aldersrelaterede uligheder i arbejdsstyrken, mens migration til fattigere regioner forstærker eksisterende sociale uligheder. Forbedring af regional samhørighed og attraktivitet kan være lige så vigtig, eller endda vigtigere, end at øge konkurrenceevnen i allerede succesfulde regioner. Der er behov for policies, som reducerer incitamentet til at emigrere fra fattigere regioner, og gør det mere attraktivt at flytte til disse. Her foreslås bla. et fokus på uddannelsesmæssig og social infrastruktur samt hurtig og billig kollektiv transport samt faciliteter målrettet unges og især unge kvinders behov.

I EU generelt udpeges **byspredning** også som en væsentlig udfordring. Byspredningen tager primært arealer fra landbrug og i mindre grad fra naturområder. I større byområder er der en overvejende tendens til centrifugale allokerings-retninger (udflytning). Samtidig foregår dog også en fortætning i mange byer, især via regenerering af gamle industriarealer. Byspredningen sker typisk henover flere politisk-administrative grænser, og der peges derfor på øget behov for "god governance", for bedre samarbejde, sektor integration (især ift. transport, landskaber og landbrug), integration mellem policy niveauer samt for territorielle konsekvensvurderinger. Dertil ses "betalingsvenlige" boliger (affordable housing) samt effektivitet og udbredelse af multi-modale og integrerede kollektive transportsystemer som væsentlige byudviklingsfaktorer – uanset byernes karakteristika i øvrigt.

Forbindelser/"gateways" og **transit-orienteret byvækst** har stor betydning for regional og lokal udvikling. Det gælder i et vist omfang ift. fysiske transportinfrastrukturer, men i høj grad også forstået som eksempelvis erhvervs-, videns- og uddannelsesmæssige samt kulturelle forbindelser og netværk. Fysisk nærhed og naboskab behøver ikke være afgørende. Det er også delte opfattelser, og mulighed for gensidig udbytte, omkring temaer, potentialer og specifikke regionale steds-roller, som kan være afgørende over selv større afstande. Byer (og regioner) konkurrerer således ikke blot, de samarbejder også – eksempelvis fordi flere byer imellem kan have forskellige slags "gateway" funktioner, som tilsammen giver alle byerne bedre muligheder, hvis de samarbejder. Der sker herved både en funktionel og geografisk

specialisering. Derfor betoner flere projekter et policy fokus på identifikation af særlige regionale og lokale potentialer, og dertil hvordan disse potentialer kan udnyttes og fungere som gateways i relation til mulige samarbejdsbyer og regioner.

Bystørrelse er ikke nødvendigvis afgørende. Der er manglende evidens for, at en yderligere styrkelse af de store (globale) byer som "gateways" vil forbedre EU's konkurrenceevne som helhed. Drivkræfterne for øget konkurrenceevne har tætte relationer til den økonomiske udvikling i de **sekundære byer** og måske også tredje niveau byer. De sekundære byer har dertil vigtige funktioner ift. opretholdelse af national velstand, social samhørighed og miljømæssig bæredygtighed. Der er således brug for decentralisering af ansvar og ressourcer og en spredning af offentlige investeringer til sekundære byer.

Det anbefales dertil at se bort fra byområder som de eneste motorer i udvikling af regionale økonomier. **Rurale områder** og "**udkanter**" har en iboende dynamik. Regioner med et varieret forbrug af landområder og en stærk markedsservice sektor for rurale områder ser ud til at præstere højt og vil sandsynligvis akkumulere i den nære fremtid. I visse tilfælde rummer rurale områder, udkanter og eksempelvis også ø-samfund også natur- og miljøressourcer, for hvilke der typisk ikke tildelt "markedsværdi", selvom de på mange måder er vitale for hele befolkningen (også i byerne). Det medfører behov for at reflektere strategisk over understøtning af befolkning og service i disse områder – frem for blot at blive "kompenseret for handicap". Disse overvejelser kunne eksempelvis også gøre brug af karakteristika omkring afsondrethed som en fordel og mulighed, frem for en strukturel hindring og sårbarhed.

Det medfører fokus på regionale udviklingsmodeller, der bryder med den fremherskende tænkning, hvor benchmarking mod det gennemsnitlige europæiske præstationsniveau udgør det primære politiske design og evaluering. Nye modeller skal specialiseres ift. de regionale og lokale forhold. Dertil skal de tilpasses det faktum, at udkanter typisk genererer begrænset efterspørgsel, og dermed ofte også tiltrækker få udbydere, samt indeholder et snævert arbejdsmarked – dvs. faktorer som indebærer et begrænset grundlag for markedsløsninger. Notationen "failure of market based solutions" er således central i forståelsen af den specifikke sociale og økonomiske dynamik, der er for udkantsområderne

Der opfordres bla. til fokus på **eksternt brobyggende** ("bridging") såvel som **internt sammenbindende** ("bonding") aktiviteter og links for rurale områder og udkanter. Internationalisering og eksternt genereret vækst er realistiske udveje for mere perifere regioner, men kun hvis forberedelsen foregår gennem lokale initiativer, som sætter de basale betingelser for en succesfuld absorption af eksterne impulser. Dvs. at ekstern støtte og investering bør gives på lokale betingelser og succeskriterier. Støtte til lokale universiteter er desuden væsentlig, idet de påvises at have stor betydning.

Steds-attraktivitet har betydning, men fører ikke automatisk til økonomisk vækst. Det er snarere et eksplicit fokus på kvalificeret arbejdskraft, der har betydning. Mangel på steds-attraktivitet kan hæmme udviklingen i et område, men for meget steds-attraktivitet kan gøre det samme, hvis flows mod disse steder ikke understøttes af lokale forhold. Øgning af metropolers vækst indebærer eksempelvis risiko for, at de bemærkelsesværdigt exceptionelle

livsvilkår, der er til stede her, kan trues. Fokus på steds-attraktivitet bør således ske under hensyntagen til lokal eller regional bæreevne.

Indenfor **viden, innovation og erhvervsudvikling** er der brug for 'smarte innovations-policies', som bygger på lokale forhold og kapaciteter samt eksisterende regionale videns- og innovationsmønstre. Samarbejder mellem forskningsinstitutioner og erhvervsliv ses derfor som afgørende. Infrastruktur projekter såvel som human kapital er også stimulerende for erhvervsmæssig vækst. Effektiv fonds-allokering er desuden betydeligt vigtigere end omfanget af fonde og eksterne støttemidler. Policy skal være målrettet og fonde skal anvendes smidigt, i samspil med at der gives tilstrækkelige muligheder for at udnytte de økonomiske drivkræfter, der allerede karakteriserer territoriet. Koordination mellem alle policy niveauer er i den sammenhæng nødvendig og afgørende for opnåelse af succes. Det handler således om at fokusere på både effekter (indhold) og effektivitet (proces) – dvs. både at "gøre de rigtige ting", men også at "gøre tingene rigtigt".

Klimastrategier ses som potentielt fokus og værktøj til også at tænke mere integreret, eksempelvis mhp. infrastrukturplanlægning, turisme og en mere kompakt men også forskelligartet byudvikling. På samme måde kan strategier for mere **bæredygtig energiproduktion** integreres i udviklingsstrategier for både rurale områder og byer. Dette vurderes således også at rumme betydelige erhvervsmæssige udviklingspotentialer for eksempelvis yderområder.

ESPON projekterne rummer tilsammen en overvældende evidens for betydningen af "**good governance**" og **effektiv koordinering**. Der er et afgørende behov for en integreret og sammenhængende policy udvikling og gennemførelse af et effektivt governance-system på alle niveauer. Regioninddelinger og regioners territoriale policies matcher eksempelvis ofte ikke store byers funktionelle områder eller regionale netværk af byer. Dette medfører meget konkrete styrings- og koordinerings-udfordringer – med negative konsekvenser for effektiv ressourceudnyttelse og konkrete effekter af projekter såvel som for beslutningssystemernes pålidelighed og troværdighed. **Territorial samarbejde** har en favorabel indflydelse på socioøkonomisk udvikling, idet effekten på vækst, jobs og livskvalitet er statistisk signifikant og positiv. Effekten er størst på livskvalitet samt på kvalitet i naturmiljøet og serviceudbud.

Der er således brug for velfungerende politiske og økonomiske governancenetværk over flere administrative niveauer. Eksempelvis gennem nationale og regionale – både frivillige og tvungne – governance-samarbejder. Forudsætninger for "god governance" er gode partnerskaber og ofte også involvering af staten, den private sektor, fonde og civilsamfundet generelt. Der er bla. behov for nye måder at finansiere byudvikling på. Myndigheder kan eksempelvis forfølge en kombination af offentlige lån, pensionskasser, TIF såvel som PPP projekter og samarbejder mellem administrationer. Lokalt drevne "bottom-up" tilgange fungerer bedst, men i samspil med et vist omfang af ovenfra kommende regler og reguleringer ift. eksempelvis budgetter. Vejledninger for samarbejder er typisk også påkrævede for at sikre stabilitet og konsistens i samarbejderne.

Policy integration identificeres som centralt for opnåelse af succes og kan forstås i en sektor og en territorial kontekst. **Sektor integration** handler om: 1) tværsektoriel integration mellem forskellige policy områder (på forskellige skala), og 2) inter-aktør integration mellem

offentlige, private og frivillige aktører. **Territorial integration** vedrører integration mellem spatiale policy områder. Her tales der om vertikal integration (sammenhæng på tværs af policy niveauer) og horisontal integration (sammenhæng mellem ligestillede enheder og omkring temaer med delte interesser). En integrerende strategi kan eksempelvis tænkes operationaliseret gennem konceptet "**territorielle platforme**", som indbefatter:

- Infrastrukturplatforme*, som handler om at understøtte konkurrenceevne, attraktionsværdi og intern effektivitet i et stort bymæssigt område via en polycentrisk bystruktur.
- Vidensplatforme*, som indbefatter samarbejde mellem hovedaktørerne i videnssamfundet: forskningsinstitutioner, højere læresteder samt avancerede og dynamiske firmaer.
- Identitetsplatforme*, som handler om få udfoldet naturværdier og lokal kulturarv med henblik på udvikling af nye forretnings- og beskæftigelsesmuligheder.

Scenarier og territorielle konsekvens analyser (TIA'ere) anbefales som redskaber i policy udvikling og integration. Disse redskaber kan identificere en situationstilpasset territorial respons, med fokus på faktiske regionale-lokale potentialer, og kaste lys over vindere og tabere i specifikke situationer. Det konkluderes, at en af hovedbarriererne i forhold til en effektiv TIA-proces sandsynligvis vil være modstand i forskellige instanser, eksempelvis fordi centrale statslige institutioner/ministerier vil være uvante med hensyn til at samarbejde på den måde, som TIA-metodologien lægger op til. Tilsvarende antages det, at lokale/regionale myndigheder vil være skeptiske i forhold til mulighederne for at påvirke den nationale mening vedrørende et direktivforslag eller i forhold til værdien af at blive involveret i denne type processer. Begge forhold betyder, at statslige myndigheder og især offentlige instanser med ansvar for fysisk planlægning spiller afgørende rolle med hensyn til at understøtte en sådan tilgang, ligesom de involverede parter engagement og vilje til at bidrage til processen vil være afgørende for, om det lykkes.

Endelig betones et behov for regioners produktion af værktøjer for **regional monitorering af territorial ydeevne** ift. især demografiske forandringer, klimaforandringer, et nyt energi paradigme, og globalisering. Følgende forhold vurderes centrale i forhold til at udvikle og implementere monitorerings-systemer regionalt:

- Integration af monitorerings-systemet ift. en klar vision for regionen vedrørende hensigter og mål.
- Klart definerede procedurer for hvordan der reageres på resultater af monitorerings-systemet.
- Tilstrækkelige ressourcer til løbende opdatering og vedligehold.
- Delt ejerskab.
- Løbende overvågning af europæiske policy diskussioner og dokumenter.
- Relativ politisk "neutralitet" omkring selve monitorerings-systemet.
- Langsigtet forpligtelse til monitorerings-processen.
- Permanente fora for kontakt med eksperter.

Ovenstående konklusioner danner tilsammen et væsentligt input til mulige fokus- og indsatsområder for arbejdet med territorial udvikling, governance og planlægning på både national, regionalt og lokalt niveau i Europa i årene fremover. Konklusionerne har således relevans for både konkrete policy- og planlægnings-aktører samt for kommende EU og nationale programmer, der sigter mod at understøtte territorial udvikling.

3. Tværgående og sammenfattende analyse

- *relevans for Danmark?*

- *mulige policy anbefalinger for danske aktører?*

Hvad kan Danmark lære af ESPON projekterne? I det følgende gennemføres en tværgående og sammenfattende analyse af spatiale og territoriale udviklingstræk og -dynamikker – og særligt deres relevans for centrale *udviklingsprocesser* samt *udviklingsaktører* og *-aktiviteter* i Danmark.

Der fokuseres på at identificere og fremhæve de væsentligste betydninger for den territoriale udvikling i Danmark, med hovedreference til national, regional og lokal/kommunal kontekst. Ovenstående tabel 1, med bevægelse gennem discipliner, fag og temaer, vil herunder hovedsagligt blive anvendt som udgangspunkt for strukturering af analysen. Flere temaer er dog grupperet yderligere under samme overskrift, idet de vurderes at være nært beslægtede.

Dermed indikeres en bevægelse fra baggrundslignende vilkår og betingelser for udvikling, henover det økonomiske og sociale liv der leves i denne kontekst, og endelig hen mod organisering, processer og instrumenter forbundet med at forsøge at bearbejde udvikling. Denne bevægelse er ikke lineær og dækkende, tværtimod er der mange overlap og komplekse relationer mellem temaer (ikke blot mellem "nabo"-temaer), men bevægelsen tjener sit formål ved at give mulighed for struktur og en fremadskridende tekst.

Den tværgående analytiske tilgang kommer især til syne ved at betragte ovenstående tabel 1 lodret ned gennem hver kolonne – herved er det tydeligt, at de mange temaer er blevet behandlet i adskillige projekter. Dette giver et godt grundlag for at belyse temaerne ud fra varierende kontekst. Det giver et bedre grundlag for at forstå kompleksiteten i udviklingstendenserne, og samtidig illustrerer det, at det ofte er nødvendigt at søge tværgående koordination, både horisontalt og vertikalt, i forsøg på at påvirke eller hjælpe udvikling på vej.

Som det også er bemærket ovenfor, så er det væsentligt at forstå, at samtlige projekter forholder sig til bagvedliggende paradigmer som økonomisk vækst, territoriale sammenhænge og/eller bæredygtighed. Dette fremgår undervejs i analysen.

Indenfor hvert af nedenstående temaer søges:

-dels en forståelse af centrale *udviklingstrends*, med fokus på hvorvidt og hvordan de antages at have relevans i dansk sammenhæng.

-en identifikation af hvilke typer af danske *aktører* (eks. stat, regioner, kommuner) og *aktiviteter* (visioner, strategier, planer, projekter, etc.), der synes særligt relevante for bearbejdning af udviklingen. I den forbindelse vil der, i det omfang det er muligt på baggrund af materialet, gives bud på inspiration til, hvad aktiviteterne kunne dreje sig om, og hvordan de kunne sammensættes – dvs. indikationer af *policy anbefalinger*.

→ Demografi og migration – flere ældre, mens unge vandrer mod byerne

Danmark står over for nogle af de samme udfordringer som resten af Europa, med en støt stigende andel af ældre i befolkningen og utilstrækkelige fødselstal. Dertil sker en fraflytning af unge fra yderområder og mange rurale områder til byområder. Denne migration gavner typisk allerede velstående regioner og byer ved at udligne deres aldersrelaterede uligheder i arbejdsstyrken, mens migration fra yderområder kun forstærker eksisterende uligheder.

Særligt i yderområder kan udviklingen opleves som en ond cirkel med "hjerneflugt" og manglende uddannelsesmæssig og social infrastruktur samt manglende hurtig og billig kollektiv transport. I den forbindelse kan der opstå særlige udfordringer med underskud af unge kvinder. Dette er, sammen med de øvrige migrationsproblemer, også blevet italesat som generel problemstilling i Danmark i Vestjylland, dele af Nordjylland og Syddanmark, Lolland-Falster og mange mindre øsamfund.

Mulige udviklingsveje ift. disse udfordringer indebærer derfor fokus på unge og særligt unge kvinder. Det kan have stor betydning for unge i yderområder, hvorledes deres område portrætteres (image og livsstil) gennem massemedier. Unge har dertil brug for flere muligheder for at artikulere deres interesser og deltage aktivt i det offentlige liv. Det gælder dog i det hele taget (for alle aldersgrupper), at et fokus på inklusion og governance kan medvirke til at italesætte og påvirke opfattelsen af at være borger i et område med anderledes geografiske og udviklingsmæssige betingelser.

Dertil har yderområder ofte også styrker i gode levevilkår (og attraktive livsstile for nogen), natur, billige boliger samt i nogen grad en uddannelsesmæssig struktur. Her er lokale universiteter af stor betydning. I Danmark ses dette ved at Aalborg Universitet (især) og Syddansk Universitet opsuger unge, som ellers ikke ville være blevet i regionen eller ikke havde valgt at læse videre. Universiteterne kan således spille en stor rolle i social migration og i lokal-regional udvikling. Den aldrende befolkning i nogle områder giver også nye jobmuligheder i social service og sundhedssektoren. Endelig kan turisme og Internettet give nye jobmuligheder og handelsmuligheder i disse regioner.

Regioner og kommuner anbefales således at fokusere på policies, som reducerer incitamentet til at emigrere fra yderområder og gør det mere attraktivt at flytte til disse. Policies kunne målrettes familier, unge og særligt unge kvinder. Beskæftigelsesraten for yngre, kvinder, emigranter og ældre kan hæves ved fokus på muligheder for at flekse mellem fuldtid, deltid og på selvstændige (dvs. også et anliggende for arbejdsmarkedets parter). Livsstils-policies har også stor betydning: Bedre inddragelse af unge og unge kvinder mhp. både at opfange og analysere deres opfattelser anbefales, også mhp. at påvirke disse og identificere handlinger. Regionalt image og selvpfattelse betyder meget, såvel som italesættelse og illustration af tilhørsforhold og positive fremtider i sådanne områder. Her kunne en øget kommunikationsindsats eksempelvis handle om at pege endnu mere aktivt på de uddannelses- og nye erhvervsmuligheder, der faktisk er til stede eller vokser frem. Endelig handler det om fokus på sociale netværk og infrastrukturer.

→ Byerne – byspredning, metropoler og/eller anden og tredje niveau byer?

Byerne er et af ESPON programmets hovedtemaer og diskuteres primært ift. vækst-potentialer, sammenhænge og koordination i byernes roller og udvikling.

Byspredning og TIA

Byspredning og bymæssig optagelse af primært landbrugsarealer er en international tendens, som kommer til udtryk i de fleste lande, også i Danmark. I Danmark sker dette både omkring de større byer men også langs med større infrastrukturer, især motorvejene. Dette medfører en række arealmæssige samt klima-, miljø- og energimæssige udfordringer. Der bør sigtes mod en forbedring af integration og koordinering af sektor policies ift. territoriale udviklingsprocesser og sammenfattende spatial planlægning. Dvs. både mellem sektorer og sammenfattende planlægning på hvert planniveau (kommune, region, stat og EU) samt mellem niveauerne. Målet er en mere effektiv og bæredygtig udnyttelse af både eksisterende og planlagte fysiske og funktionelle strukturer.

Her kan transportsektoren nævnes som eksempel, idet politik og planlægning indenfor dette felt har klare interessenter på alle niveauer, men koordineringen af både udarbejdelse af vidensgrundlag, politikker, strategier, planer og konkrete projekter er mangelfuld. Dertil kan krav om en forbedret koordination af infrastrukturplanlægning med den øvrige arealanvendelsesplanlægning (i kommuneplaner og i statslige udmeldinger igennem landsplanredegørelser og udmeldinger til kommunerne) forventes at medføre en mere aktiv indsats mod de konstaterede byspredningstendenser.

Det anbefales især at videreudvikle territoriale konsekvensvurderinger eller vurderinger af virkninger på territorier (TIA = Territorial Impact Assessment) som et nyt værktøj for spatial vurdering af større planer og projekter, som medfører ændret arealanvendelse. Det kan dreje sig om store infrastrukturprojekter, byudviklings- og byomdannelsesprojekter, men også omdannelser i landzone. Dvs. en vurdering af diverse arealmæssige konsekvenser ved store projekter, ikke blot miljømæssige (VVM) men også socio-økonomiske og kulturelle. Hvilke konsekvenser vil nye planer og projekter eksempelvis have sammenholdt med både eksisterende forhold og hidtidige planer? Dette bør også medføre et fokus på, hvem der varetager opgaver og koordinering: hvilke konsekvenser vil krav om en effektiv opgaveløsning have for samarbejde og koordinering mellem konkrete aktører, såsom kommuner og stat men også mellem ministerier og internt mellem sektorer i kommunen?

Metropoler

Men det er er høj grad også diskussioner om, hvilken rolle byer har i socioøkonomisk udvikling, og hvorvidt bystørrelse spiller en rolle, som har præget de sidste mange års studier og aktiviteter omkring byudvikling. Storkøbenhavn og Nordsjælland karakteriseres som metropol-område. Studier af Paris, Berlin og Warszawa peger på polycentrisk udvikling som en nøgle og vej videre for metropoler. Det afspejler en forståelse af, at de eksisterende strukturer og den "centrale by" er fyldt op, og at der derfor sker meget unødvendig transport som konsekvens heraf. Samtidig giver det tilsyneladende skævheder på en række områder, som har negativ konsekvens for en levestandard-orienterede parametre. Tilsvarende tendenser har i de senere år udspillet sig i København, selvom der også er fokus på fortætning i centrum.

Studierne af Paris, Berlin og Warszawa leder alle til konklusioner om behov for "betalingsvenlige" boliger (affordable housing) samt effektive og multi-modale integrerede kollektive transport systemer. Det er interessant fordi disse byer på mange områder har oplevet en udvikling, som kunne blive morgendagens virkelighed i Storkøbenhavn. Dette indikerer et øget fokus på sociale aspekter, og andre studier konkluderer også, at den sociale polarisering må forventes øget (afhængig af hvilken strategi der vælges til at håndtere den nuværende økonomiske krise) som en følge af øget forstadsdannelse og gentrificering. I allerede velfungerende byområder er behovet snarere at omdanne eksisterende områder med tanke for at denne proces ikke leder til ekskludering af socialt eller økonomisk udsatte grupper.

En situationstilpasset "metropol governance" er i fremvækst i Paris, Berlin og Warszawa som et organisatorisk og processuelt svar på socioøkonomiske og miljømæssige udfordringer. Større byers funktionelle områder matcher typisk ikke den politisk-administrative organisering, hvilket hævdes at kunne forringe områdernes muligheder i den globale økonomi. I Storkøbenhavn og/eller Øresundsregionen, og måske i Østjylland, kunne metropol governance eksempelvis medføre nye koordinerende enheder eller governance arrangementer mellem nationale, regionale og kommunale aktører, samt centrale operatører i kollektive transportsystemer. Det nuværende plansystem udfylder dog en række opgaver angående dette, eksempelvis via Fingerplanlægningen. Studiet af Paris, Berlin og Warszawa understreger dog nødvendigheden af at fortsætte et fokus på dette og udvide det fremover. Her kunne en større sektor integration også bidrage.

Byudvikling generelt – men især udvikling i anden og tredje niveau byer

Byudviklingen vil fremover blive påvirket væsentligt af ændringerne i den demografiske sammensætning (flere ældre generelt samt unge der migrerer mod byerne) og omstilling til mere klima- og miljøvenlige løsninger. Både i områder med betydelig byudvikling og områder med fraflytning vil der blive behov for en omstrukturering. Her bør områder med øget byvækst fokusere på at undgå byspredning og søge klima-, miljø- og energivenlige strategier. I områder med begrænset byvækst eller endog tilbagegang vil der typisk være behov for central byomdannelse og restrukturering af den eksisterende bystruktur.

Anden og måske også tredje niveau byer bør gives større opmærksomhed. ESPON projekterne indikerer, at bystørrelse ikke nødvendigvis er afgørende. Der synes at være manglende evidens for, at en yderligere styrkelse af de store (globale) byer eller metropoler som "gateways" vil forbedre EU's konkurrenceevne som helhed. Derimod identificeres potentialer i at se nærmere på anden og tredje niveau byer og deres netværk og forbindelser, både med nære omgivelser, mellem byer og til fjerne forbindelser. Byerne konkurrerer ikke blot, de samarbejder også og har forskellige "gateway" funktioner, der kan supplere hinanden. Sekundære byer har desuden vigtige funktioner ift. opretholdelse af national velstand, social samhørighed og miljømæssig bæredygtighed. Dette kan have særlig relevans for byer som Århus, Odense og Aalborg samt eventuelt en række byer i de næste lag af bystørrelser.

ESPO projekterne påviser desuden, at generel service, såsom kvaliteten af sundheds- og uddannelsessystemerne, kvaliteten af de sociale boligprogrammer og de redistribuerende policies på nationalt niveau, har konkret betydning for fordeling af byudvikling i lande og regioner. På tværs af flere ESPON projekter og med henblik på en videre diskussion om relevans for Danmark kan herudover identificeres følgende anbefalinger:

- For at undgå nul-sum konkurrence og resultater bør policies fokusere på hver bys specifikke territoriale forhold og potentialer. Samme typer udvikling i mange byer medfører blot nivellerings-effekt.
- Brug for samarbejde mellem byer for at opnå "kritisk masse". Dette kan suppleres med en fælles branding, som samtidig respekterer og bygger på de enkelte byers potentialer.
- Visse relationer på tværs af byer kan styrkes ved en mere bæredygtig infrastruktur og fælles projekter, som fordrer deltagelse af alle parter. Infrastrukturplanlægning bliver en vigtig del af territorial planlægning og et værktøj til at koordinere den transit-orienterede byvækst på tværs af kommunale og regionale grænser.
- Komplekse indbyrdes forbundne udfordringer på byniveau kræver en integreret og sammenhængende policy, og gennemførelse af et effektivt governance-system på alle niveauer. Det territoriale governance-setup og de lokale policy rammers evne til at imødegå udfordringen ved den diffuse byvækst er særligt vigtige. Den institutionelle kapacitet er en af de typiske begrænsninger for udviklingen af effektive policies og implementeringen på lokalt niveau.
- Brug for decentralisering af ansvar og ressourcer og en spredning af offentlige investeringer til sekundære byer.
- Måling og overvågning af regionale og lokale effekter af nationale policies er nødvendig for at sikre konkurrenceevnen, idet drivkræfterne for øget konkurrenceevne har tætte relationer til den økonomiske udvikling i de sekundære byer.
- Nødvendigt at skabe gode rammer for finansiel innovation og behov for gennemsigtighed angående territoriale investeringsstrategier.

→ Rurale områder, have, kyster, øer, mv. – udvikling i yder- og grænseområder?

Landområder, kyster, yderområder, øer, havområder, mv. er ligesom byerne et af de mest centrale tematikker i ESPON programmet, ligesom disse også nævnes i EU traktaten. Sådanne områder er generelt i Europa, såvel som i visse yderområder i Danmark, forbundet med udfordringer som: affolkning, aldring, skæv kønsfordeling, begrænset økonomisk vækst, begrænsede sociale og uddannelsesmæssige muligheder samt klimamæssige udfordringer.

Samtidig har disse områder ofte også – ud over at spille en betydelig landbrugsmæssig rolle – en vis naturmæssig og miljømæssig rigdom at byde på. Det er aspekter og potentialer, som ofte ikke er blevet tildelt en "markeds-mæssig værdi" (ud over turisme), eller som ikke er blevet tilstrækkeligt vægtet ift. øvrige udviklingsparametre og værdier i samfundet. Sådanne områder kan ofte spille en vigtig rolle for nærliggende bysamfund, både miljømæssigt og socioøkonomisk, men uden at dette fremstår som en klart defineret relation, og uden konkrete prioriteringer der matcher.

Dertil kommer, at landbrugets rolle i sig selv må forventes ændret i takt med et øget fokus på fødevarer-sikkerhed og -kvalitet. Dette kan komme til at få en endog meget stor betydning, såfremt forudsigelser om globale fødevarerkrise kommer til at holde stik.

Rurale og yderområder

EDORA projektet karakteriserer 2/3 af det danske territorium som værende overvejende ruralt og kun 5% som overvejende urbant. Resten er "mellemliggende". Det bemærkes, at 60% af det danske areal er landbrug, hvorfor udviklingen og arealanvendelsen i dette erhverv har stor betydning for betingelserne for natur og miljø. Ses nærmere på strukturen i landbruget konstateres det, at de fleste større landbrug ligger i "overvejende ruralt tilgængelige" og i "mellemliggende rurale områder". Danske landbrug er gennemsnitligt større end i EU27. Dog er antallet af helt små landbrug øget, modsat i resten af EU.

Tendenser vedrørende "forbrug af landskabet" og hen imod en "stærk markedsservice sektor" synes at være interessante narrativer og potentialer for videreudvikling i Danmark – særligt i "mellemliggende" og urbant prægede regioner, men også omkring de større byer i mere ruralt dominerede regioner. Dette understøttes blandt andet af en tilsyneladende tendens til stigende grad at betragte landskaber, natur og miljø i urbane perspektiver – måske som en urban-rural integrationsproces, men også med mulighed for flere konflikter mellem urbane og landbrugsinteresser. Forbrug af landskab og landområder rummer dog mulighed for at koble produktion og forbrug på nye måder, som kan understøtte en integrerende by-land proces. Det indikeres, at tilgængelighed og links mellem by og land her vil være af stor betydning for bedre udnyttelse af denne rolle. Det kunne også dreje sig om et større fokus på fritidsområder og vedvarende energi i bynære rurale områder.

I mere afsides beliggende dele af Danmark er der betydelig risiko for en fortsat affolkning og udtynding af humane og sociale ressourcer, med deraf følgende negative konsekvenser for økonomiske muligheder. Her kan sættes på større (økonomisk) variation og iboende lokal dynamik gennem både regionale og lokalt orienterede programmer. Se desuden ovenfor, under demografi og migration, for tiltag målrettet affolkning.

Uanset om der er tale om bynære eller mere afsides rurale områder, så vil uhåndgribelige aktiver (som human og social kapital, netværk både internt og eksternt, lokal handlingskapacitet og engagement, mv.) spille en særdeles betydningsfuld rolle i facilitering af rurale områders respons på udfordringer og muligheder i den nye rurale økonomi. Med andre ord vil det give mening at facilitere og understøtte nye bud på indefra kommende (lokale) tilgange til udvikling. Regioner og kommuner er oplagte direkte partnere i sådanne processer, men med støtte fra statslige programmer.

Desuden er der betydelig evidens for vigtigheden af territorial samarbejde og diversitet som faktorer i rural eller yderområde udvikling. Der bør skabes bedre governance strukturer og muligheder for, at lokale interessenter kan mødes og diskutere muligheder samt udfordre forudindtagede ideer omkring deres muligheder. Udover diversiteten i deres økonomiske og sociale realiteter, kan der være udviklingspotentiale i at undersøge deres delte opfattelse af at være anderledes.

I den sammenhæng ses det også som ønskeligt at se bort fra byområder som de eneste motorer i udvikling af regionale økonomier. Rurale områder har en iboende dynamik og økonomi. Der opfordres til fokus på eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding) aktiviteter og links. Altså et både-og fokus med rural dynamik på egne præmisser men også øget urban-rural integration. Her er effektiv fonds-allokering betydeligt vigtigere end omfanget af fonde og eksterne støttemidler, se mere under økonomi og vækst afsnittet.

PURR projektet tilbyder dertil en fremgangsmåde eller et værktøj for arbejdet med identifikation og vurdering af konkrete territorielle potentialer i rurale regioner, eller rurale potentialer – med fokus på mennesker, steder samt magtforhold og governance. Det er først og fremmest et bidrag til processen og dens organisering, men også inspiration til indholdsmæssige fokusområder. Dette kan have relevans for arbejdet med regionale udviklingsplaner og erhvervsudviklingsplaner. Her giver PURR projektet særlig anledning til inspiration og anbefalinger om at fortsætte og udvide arbejdet med at involvere regionale interessenter og etablere stedsspecifikke analyser af rurale potentialer.

Havet, kysterne og øerne

Østersøen er meget miljømæssigt sårbar overfor landbaseret aktivitet, shipping og forurening pga. ringe udskiftning af vandet – med negative konsekvenser for andre aktiviteter (fiskeri, turisme, mv.) som er afhængige af god miljøkvalitet. Det indikeres at primært nationale og regionale policy aktiviteter i Danmark bør sigte mod bedre integration mellem sektoriserede interesser og policies (fiskeri, turisme, mineraludvinding, vedvarende energiteknologier, mv.). Dertil er der nye muligheder for kystsamfund, kommuner og regioner ift. eksempelvis skift i økonomi fra olie og gasindustri i Nordsøen til håndtering af samme industriens "efterladenskaber" og til havet som øget ressource for vedvarende energi.

På øer uden fast forbindelse, i indre periferiområder (væk fra større byer) og i kystområder af mere perifer beliggenhed kan beskæftigelse henover hele året være en udfordring, særligt i områder med meget turisme. Dette er problematisk ift. befolkningsudvikling og økonomi i disse områder. Højkvalitets nicheprodukter og vedvarende energiproduktion kan her tilbyde

nye muligheder. Dertil er transportmuligheder og generel service økonomisk afgørende for disse områder. ICT har også et betydeligt potentiale for områdernes videre udvikling.

Øer har brug for strategier, der gør brug af karakteristika omkring afsondrethed som en fordel og mulighed, frem for en strukturel hindring og sårbarhed. Dette kan eksempelvis indebære større fokus på strukturelle ændringer i iværksætter, menneskelige aktiver, R&D innovation, beskyttelse af natur aktiver, mv., der kan have en medium til lang positiv indvirkning på bæredygtigheden af øer.

Grænseområderne – udnyt diversitet og udbyg samarbejdet

Grænseområder mellem nationer er ikke nødvendigvis yderområder, men de har typisk særlige udfordringer forbundet med deres geografiske placering. I Danmark drejer det sig om Øresundsregionen, Sønderjylland, samt eventuelt Nordjylland (ift. kystregionerne i Sydnorge og Sydvestsverige). Territorial samarbejde samt udvikling og udnyttelse af territorial samarbejde bør i høj grad skræddersys betingelserne i de enkelte områder. Dertil betones nødvendigheden af at imødekomme udfordringer omkring "kritisk masse"; grænseoverskridende samarbejde kan potentielt skabe en samlet kritisk masse for nye udviklingsmuligheder.

Det synes afgørende, at der skabes levedygtige og slagkraftige institutioner samt konkrete tværgående strategiske initiativer, hvis potentialerne i samarbejderne såvel som i områderne som sådan skal udnyttes bedre. En del af disse potentialer kunne bestå i bedre udnyttelse af diversitet på hver side af grænsen, set i et gensidigt supplerende perspektiv. Eksempelvis understøtning af forskelligheder på arbejdsmarkedet, uddannelse, service, kultur, etc. så socioøkonomiske diffusionseffekter bedre kunne sprede sig på tværs af grænserne. Samtidig handler det om at søge institutionel integration og overvinde modsætninger i de forskellige typer af governance på både politisk og administrativt niveau over grænserne.

Endelig vil et mere velorganiseret, mere politisk solidt, og tungere strategisk samvirke give bedre muligheder for, at disse områder kan opnå støtte fra eksempelvis EU til udviklings- og samarbejdsprojekter.

Grænseområderne, såvel som nationale og regionale myndigheder, kan understøtte sådan et arbejde yderligere ved at iværksætte grundige undersøgelser og analyser, som søger at identificere nuværende vilkår, udviklingsbetingelser og potentialer (på parametre som nævnt i OLYSSES projektet, men justeret betydeligt ift. faktiske lokal-regionale forhold).

→ Globalisering og økonomi – Danmark står godt, men bør skabe flere "gateways" og relationer både internt og eksternt

Europas position i verden reduceres – den demografiske og økonomiske vægt af Europa vil blive mindre. Det gælder også Europas funktionelle indflydelse i mange dele af verden. Danmark karakteriseres som et område med "lav sårbarhed" i den globale økonomi. Mht. potentielle policy implikationer ift. generel forbedring af områdets muligheder i den globale økonomi er det særligt interessant for en dansk kontekst at konstatere:

-at større byers funktionelle områder typisk ikke matcher politisk-administrativ organisering kan forringe områdets muligheder i den globale økonomi. Dette bør inspirere til mere multi-niveau governance, samarbejde og koordinering i både Storkøbenhavn/Øresundsregionen og i det østjyske bybånd (Randers til Kolding). Områdets muligheder i globaliseringen bør dertil anskues i lyset af deres attraktivitet (arbejds- og livsbetingelser), multi-dimensional tilgængelighed, samt arbejdsstyrke potentiale og socio-spatiale strukturer.

-at "gateway" byer ikke kun er for de store globale byer. Det kan ikke entydigt påstås, at fokus på store byer medfører succes. Dette åbner diskussioner om muligheder for "gateway" byer på de næste niveauer, dvs. mellemstore og mindre byer, og dermed for byer som Odense og Aalborg (ud over ovennævnte). Afhængig af faktiske og potentielle globalt orienterede netværk, relationer og forbindelser vil "gateways" også kunne anvendes i sammenhæng med mindre byer. I den sammenhæng er det vigtigt at se på alle typer af relationer og forbindelser: fysiske (eks. lufthavne), virtuelle, økonomiske, sociokulturelle, mv.

-der bør skabes bedre indsigt i tilgængelighed i overordnede termer og særligt ifm. transport og tilgængeligheds-parametres sammenhæng med økonomisk udvikling. Danmarks og dets regioners forbundenhed og forbindelser – både internt og eksternt – bør yderligere undersøges.

-at effektive regionale policies må baseres på evidens, som inkluderer de specifikke regionale steds-roller, funktioner samt vækst- og udviklingsbehov i området, og relaterer disse til eksterne relationer hvor det er muligt. I dansk sammenhæng kunne det eksempelvis medføre anbefalinger om øget analytisk kapacitet bag arbejdet med regionale udviklingsplaner og erhvervsudviklingsplaner. Men også de enkelte byers afhængighed af forbindelser til makro-udviklinger og dermed til globaliseringsaspekter bør følges og understøttes, hvilket i særlig grad involverer kommuner og øvrige lokal-regionale udviklingsaktører.

-at regioner og kommuner bør udvikle egne tilpassede værktøjer til at følge ovenstående aspekter. Eksempelvis regionale monitorerings-systemer.

Behov for opbrud med simple udviklingsmodeller

I afsnittet om byer fremgik det, at sekundære byer har vigtige funktioner ift. opretholdelse af national velstand, social samhørighed og miljømæssig bæredygtighed, samt at økonomisk vækst ikke entydigt kan forbindes med bystørrelse. Dette indikerer et behov for et opbrud med simple udviklingsmodeller, der fokuserer på centrering af funktioner og på størrelse. Byers rolle som "økonomiske motorer" bør ses i et væsentligt mere nuanceret lys, der dels tager hensyn til byspredning og dels at en by-land opdeling mister kraft som forklaringsramme. Der bør i højere grad arbejdes med mere integrerende forståelser og rammer.

I den forbindelse efterspørges eksplicit velfungerende økonomisk orienterede governance netværk over flere administrative niveauer. Dertil identificeres et behov for gode rammer for finansiel innovation og nye måder at finansiere byudvikling på. Myndigheder kan forfølge en kombination af offentlige lån, pensionskasser, TIF såvel som PPP projekter og samarbejder mellem administrationer. Endelig er der behov for gennemsigtighed hvad angår de territoriale investeringsstrategier og et fokus på både implicite og eksplicite territoriale initiativer for sekundære byer.

Effektiv fonds-allokering er desuden betydeligt vigtigere end omfanget af fonde og eksterne støttemidler. Policy skal være målrettet, og fonde skal anvendes smidigt, i samspil med at der gives tilstrækkelige muligheder for at udnytte de økonomiske drivkræfter, der allerede karakteriserer territoriet. Særligt regionsråd, regionale administrationer, vækstfora, o.lign. (men også nationale myndigheder med interesser i regional udvikling) vil sandsynligvis finde særlig relevans i følgende aspekter og policy implikationer, som her er forsøgt udpeget i forhold til en dansk kontekst:

- Færdigheder og evner hos regionale policy-dannere og embedsmænd har ofte større betydning end omfanget af fonde og eksterne støttemidler.
- Smidig beslutningstagning vedr. allokering af midler og implementeringsprocedurer.
- Effektive monitorerings og evalueringssystemer.
- Dygtig koordination mellem niveauer (regional, national, EU) og decentralisering.
- Gennemsigtighed og tilregnelighed i processer.
- Strategier med fokus på regional/teknologisk know-how og skabelse af regionale vidensklynger har positiv betydning.
- Fokus på at motivere og skabe incitamenter samt organiseret videns- og teknologi-overførsel blandt både embedsmænd, politikere, erhvervsfolk og borgere – medfører synergi i administration og processer.
- Fuld forståelse blandt regionale aktører om nationale og europæiske rammebetingelser samt implementering af EU fonds-programmer.
- Behov hos regional-lokale aktører skal tages i betragtning – ellers undermineres ellers veltilrettelagte ovenfra kommende policies.
- Samarbejde både opad mod nationale og EU enheder og koordination nedad mod lokale enheder er afgørende.
- Decentralisering er afgørende positivt, såfremt regional administration er effektiv og har fået tildelt tilstrækkelig politisk og administrativ kompetence.
- Brug for differentierede innovations-policies, som matcher og udnytter potentiale i human kapital samt tilpasses erhvervsstrukturen.

Endelig ses gode muligheder i videre udvikling af grøn økonomi. Grøn økonomi forstås som en tilgang til transformering af produktions- og forbrugerprocesser og -mønstre, inkl. økonomiske, miljømæssige og sociale værdier. Der er behov for at fokusere på: 1) etablering af en forståelse af de territoriale dimensioner af den grønne økonomi, 2) en vurdering af nuværende tilstand og fremtidige perspektiver for grøn økonomi i regioner, og 3) karakteristik af effektive policy aktiviteter som kan styrke økonomi og konkurrenceevne, samt hjælpe med bevægelse mod et miljømæssigt bæredygtigt samfund.

→ Innovation, iværksætteri og forskning (R&D) - smart innovation policies

Der er generelt brug for 'smart innovations-policies', som er afhængige af de lokale forhold og territorielle videns- og innovationsmønstre. Disse må derfor udvikles ad-hoc tematisk og være regionalt tilpassede. Der bør være fokus på at forbedre den regionale innovationskapacitet ved at "booste" udnyttelsen af den lokalt akkumulerede viden, og ved at udvikle lokale udviklingsinitiativer, baseret på de lokale karakteristika og allerede eksisterende innovationsmønstre. Regionerne inddeles i tre kategorier: 'European science-based' og 'Applied Science' (inkl. flere danske regioner) og 'Smart technological application' (inkl. Nordjylland).

For 'European science-based' og 'Applied Science' regioner opfordres til følgende:

- Udnytte eksisterende forskningskapacitet og fokusere policies og støtte til R&D projekter for at sikre en stærk specialisering og diversificeret specialisering.
- Tiltrække investorer og støtte forskningssamarbejder i tvær-territorielle projekter og tvær-regional mobilitet mellem relaterede sektorer. På europæisk og nationalt niveau.

For 'Smart technological application' regioner opfordres til følgende:

- Understøtte udviklingssamarbejder, inkl. incitamenter til at starte teknologi-projekter med ny og kreativ brug af eksisterende viden.
- Understøtte kreative applikationer, såsom kooperative forskningsaktiviteter inden for relaterede sektorer, deltagelse af lokale aktører i international vidensdeling eller rotation af medarbejdere mellem sektorer for at udarbejde best-practice retningslinjer. Styrken og innovationskapaciteten ligger her i virksomhedernes evne til at finde områder uden for den traditionelle 'Applied science', som kan udvikles til øget innovation og en bevægelse mod specialiseret diversifikation inden for relaterede sektorer. Bør foregå lokalt-regionalt og nationalt.

Selv for mindre samfund og yderområder kan der være potentialer og muligheder i at udvikle vidensbåren innovation og iværksætteri, eksempelvis som det er har vist sig at være tilfældet på Samsø og Bornholm. Her vil det primært være et spørgsmål om 'smart technological application' strategier. Det indikeres dog, at små og mellemstore virksomheder ikke er så stærkt involverede i innovationsaktiviteter, hvorfor disse eksempelvis kunne støttes i netop dette af regionale og nationale udviklingsaktører.

Forskning og udviklingsprocesser er nært forbundet med innovationsprocesser. Mange europæiske regioner har allerede har formået at opbygge en vidensbaseret regional økonomi, men eksisterende potentialer i højteknologiske sektorer skal styrkes. For dette spiller små og mellemstore virksomheder i regionerne en afgørende rolle, men de er som beskrevet ikke så stærkt involveret i innovationsaktiviteter. Derudover er forbindelsen mellem virksomheder og forskningsinstitutioner i nogle tilfælde temmelig svage. Lignende tendenser har ofte været beskrevet i dansk kontekst, hvorfor netop disse eksempelvis kunne støttes af danske regionale og nationale udviklingsaktører.

→ **Attraktivitet og steds kvalitet – mod forbedret territorial kapacitet**

I de senere år har attraktivitet og steds kvalitet i stigende grad vundet indpas på både den forskningsmæssige og politiske dagsorden i forbindelse med regional og lokal udvikling. Generelt afspejler dette, at en række aspekter, som tidligere primært blev forbundet med velfærds og miljømæssige forestillinger, nu i højere grad sættes i sammenhæng med økonomisk vækst. Med andre ord bliver nogle af de kvaliteter, der tidligere har været set som udgifter, nu også set som betydende for byers og regioners muligheder for at generere indtægter, vækst og udvikling. Kvaliteterne ses eksempelvis som vigtige i tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft.

Der er generelt ikke en simpel relation mellem øget attraktivitet og økonomisk vækst. Økonomisk vækst kan være en følge af at holde på den kvalificerede arbejdskraft, men er ikke altid en følge af steds-attraktivitet. Mangel på steds-attraktivitet kan hæmme udviklingen i et område, men for meget steds-attraktivitet kan gøre det samme. Der er dertil en sammenhæng mellem mobilitetsmønstre, steds-attraktivitet og økonomisk vækst både internt og eksternt ift. regioner, men disse er komplekse og meget situationsafhængige. Den nuværende økonomiske krise viser eksempler på, at visse europæiske regioner kan have været overophedede, hvor steds-attraktiviteten var baseret på tiltrækning af flows, som de lokale forhold ikke i længden kunne understøtte.

Der anbefales en simpel tilgang til planlægning med en vision og langsigtet udviklingsstrategi målrettet tiltrækning af bestemte befolkningsgrupper, for både at styrke eksisterende kvaliteter og forbedre svagere områder. I den forbindelse er det vigtigt at udvikle governance strukturer til at understøtte inddragelse af relevante interessenter, og dermed at gøre det muligt at mobilisere ressourcer inden for forskellige sektorer. Der er derfor også et behov for at opsætte strategiske og politiske grænser for visse typer vækst for at undgå at ødelægge netop de kvaliteter som gør et område attraktivt.

Udbudsstyrede og efterspørgselsstyrede tilgange

To af de vigtigste administrative tilgange som blev identificeret var: "udbudsstyret" og "efterspørgselsstyret". I den udbudsstyrede tilgang udarbejder de lokale og regionale myndigheder en strategi for udvikling af den territoriale kapital og mobiliseringen af denne med det formål at tiltrække både befolkning til bosætning og kortvarige til mellemlange besøg. Nogle af elementerne kan være:

- En kombination af kort- til middelsigtede strategier for udvikling af eksisterende kvaliteter (eks. infrastruktur og offentlig service).
- Fokus på uddannelse og forøgelse af den humane kapital.
- Facilitere og fjerne barrierer for erhvervsrelateret mobilitet.
- Tvær-regionale aftaler om policy-tilgange.

I den efterspørgselsstyrede tilgang identificerer lokale og regionale myndigheder, i et samarbejde med virksomheder, hvilke typer arbejdskraft eller besøgende der er mangel på. Herefter forsøges det at tiltrække denne type arbejdskraft for dermed at øge regionens eller

kommunens konkurrencedygtighed (såsom den såkaldt "kreative klasse" eller specifikke demografiske eller turist grupper). Nogle af elementerne kan være:

- Arbejde med branding af regionen.
- Forbedring af det generelle serviceniveau.
- Aktivt arbejde med turisme-strategier for at styrke eller skabe bedre in-flow af længerevarende mobilitet.
- Samarbejde mellem regioner der flyttes fra og regioner der flyttes til.

Her tyder det på, at det oftest er en kombination af disse to tilgange, som skaber de bedste resultater. I ATTREG projektet viste det sig, at når omkostningerne til ny byudvikling blev højere end de positive effekter, så blev regionerne mere selektive; der kom et større fokus på kvalitet, og hvordan migration og turisme kunne bidrage til øget velfærd.

Place-marketing strategier er relevante, men det er vigtigt, at de målrettes promovering af specifikke former for "territorial kapital" (her især forbundet med attraktivitet og steds-kvalitet) eller særlige befolkningsgrupper. Lokale myndigheder skal ligeledes være opmærksomme på relevansen og betydningen af deres politiske handlinger for disse befolkningsgrupper. Dette bør ske med opmærksomhed på den nuværende demografiske profil og migrationstendenser.

Territorial kapital

Mens ESPON projekterne demonstrerer vigtigheden af territorial kapital for lokal og regional udvikling, er det endnu ikke en ligeså alment anerkendt faktor for politikere og planlæggere. Kommuner og regioner bør i højere grad analysere specifikke steds-kvaliteter, positive og negative faktorer, og ud fra dette udarbejde strategier som understøtter den ønskede udvikling. Der fremhæves i den forbindelse to generelle kapacitetsdimensioner og processer, som medvirker til videreudvikling af territorial kapital:

- Offentlige myndigheder og deres kapacitet til gennem strategier at synliggøre og styre mobiliseringsprocesser. Her kræves et governance system, som kan identificere eksisterende styrker og svagheder i et områdes territorielle kapital og herefter udvikle en strategi, som kan styrke eller udvikle denne territorielle kapital gennem en mobiliseringsstrategi.
- De forskellige interessenters kapacitet til at mobilisere kapital i et governance netværk på flere niveauer. Denne faktor er bestemmende for opnåelsen af målene i mobiliseringsstrategierne. Det er usandsynligt at regioner og kommuner har de ressourcer eller den indflydelse, der er nødvendig for at realisere målene i mobiliseringsstrategien, og det er således nødvendigt at trække på ressourcer på lokalt, regionalt, nationalt og europæiske niveau.

Det er således primært gennem governance-strukturer og via lokale netværk at mobiliseringen sker, og hvis disse ikke understøtter udviklingen, er det usandsynligt at permanente ændringer eller effekter kan opnås. De vigtigste faktorer i mobiliseringen af territorial kapital og understøttelsen af processen kan således identificeres som: et velfungerende governance system og netværk på flere administrative niveauer, policy og planlægning på flere niveauer, samt en tidsfaktor idet mobiliseringsstrategier såvel som branding tager tid. Der er evidens for, at dette gælder for selv de største byområder, og en

række af de øvrige ESPON projekter (se især i afsnittene om byerne og rurale områder) indikerer, at det forholder sig tilsvarende for mindre byer og landområder.

SEMIGRA projektet viser på baggrund af studier i rurale områder, at attraktivitet og stedskvalitet i høj grad også er et spørgsmål om image og regional selvopfattelse, både som det opleves, som det diskuteres lokalt, og som det portrætteres gennem massemedier. Her er det afgørende at fokusere på og bearbejde de unge generelt, de unge kvinder i særdeleshed, og de unges forældre. Der er ofte attraktionsværdier og stedskvaliteter – både miljømæssige og sociale (livstile) – i sådanne områder, som i højere grad bør identificeres, belyses og fremhæves af regioner og kommuner i deres strategi og planarbejde, men også gennem konkrete udviklingsprojekter.

→ Klima, miljø og energi – oversvømmelser, emissioner og forsyningssikkerhed

Generelt er de kystnære områder og urbane regioner mest negativt påvirket af klimaforandringerne, idet eksempelvis oversvømmelser her kan udgøre et stort problem. Det kan dreje sig om sårbare infrastrukturer langs kysterne og bygningsmassens sensitivitet, særligt i byerne, overfor øgede og pludselige vandmængder. Set i et potentielt handlingsperspektiv rummer de urbane regioner og kysterne dog også betydelige muligheder for at forebygge klimaforandringer og effektivisere og optimere energiforbruget.

I bredere miljømæssig sammenhæng oplever Danmark ligesom mange andre lande problemer med transportmiljøet og sensitivitet ift. økosystemer. Danmark er dertil sårbart mht. teknologiske trusler (eks. oliespild). Østersøens miljøtilstand bliver i den sammenhæng vurderet som en "svaghed" i en SWOT analyse i ET2050 projektet, og ESaTDOR projektet konstaterer, at Østersøen er meget sårbar overfor landbaseret aktivitet, shipping og forurening pga. ringe udskiftning af vandet – det medfører negative konsekvenser for andre aktiviteter (fiskeri, turisme, mv.), som er afhængige af god miljøkvalitet.

ESPON projekterne påviser og indikerer dertil, at der er betydelige forandringer på vej ift. energiproduktion og –anvendelse. Energiproduktion ses dels som et spørgsmål om forsyningssikkerhed og som betydelig udfordring ift. klimaforandringer, miljømæssig bæredygtighed og grøn energi.

I forhold til videreudvikling af strategier og planer for energiproduktion, såvel som for håndtering af klimaudfordringer og miljøproblemer, kan følgende anbefalinger med relevans for Danmark identificeres.

Integrated Coastal Zone Management (ICZM) kan bruges som platform for en klimatilpasningsstrategi, mhp. at udpege og anlægge områder som kan beskytte resten af kysten, men også mhp. planer for bydannelse og sårbar infrastruktur langs kysten. Dertil bør klimahensyn indarbejdes i turismestrategierne. Dette vil dels være relevant for kommuneplanlægningen og dels på tværs af kommuner langs kysterne. Her kan regionerne spille en rolle ift. at motivere og understøtte samarbejde, samt medvirke til et forbedret analytisk grundlag.

I byområderne, og i kommunernes planlægning heraf, bør traditionelle spatiale visioner – såsom kompakte bosætnings- og infrastrukturer – gentænkes (som nævnt under arealanvendelse). Effektive spatiale strukturer kan producere og levere produkter og services med mindre behov for plads, ressourcer (energi og naturressourcer). Dette vil mindske udledningen af drivhusgasser og gøre følsomme områder mindre sensitive over for uforudsete hændelser. Samtidig bør søges diversitet såvel som robusthed; eksempelvis gennem forskelligartede beboelsesstrukturer (kombination af infrastruktur, bygninger og åbne pladser) som bidrager til reducere områdesensitivitet, idet forskellige typer arealanvendelse er sensitiv over for forskellige forhold, såsom ekstremvejr, temperaturændringer eller nedbør.

Sensitivitetsanalyser kan således hjælpe til at illustrere problemområder og relevante modtræk, og såvel analyserne af sensitivitet og klimatilpasningskapacitet kan være et

værdifuldt værktøj til identifikation af territorielle klimarelaterede tendenser, problemer og kapaciteter. Metoderne kan tilpasses og vægtes efter de regionale eller lokale forhold.

Herudover kan følgende mere konkrete anbefalinger identificeres:

- Reducere sårbarheden gennem 'energi solidaritet', gennem styrkelse af regionale og lokale netværk. Fokus på pendling, udvikling af komplementær bæredygtig energiproduktion, og lokale energinetværker (både opvarmning og nedkøling) mhp. mere effektiv energiudnyttelse.
- Anvende visioner og scenarier som beslutningsstøtte-redskaber for regionale politiske beslutningstagere, såvel som borgerinddragelse.
- Offentlig-private partnerskaber på det kommunale niveau kan facilitere investeringer i alternative energikilder.
- Fokus på spatiale planlægningsinstrumenter mhp. at forudsige det forventede energiforbrug, såvel som potentialet for vind- og solenergi samt solvarme.
- Regioner må evaluere stedslige potentialer for udvikling af teknologier, heriblandt sol-, geotermisk- og bølgeenergi så vel som biomasse og hybrider. Samarbejde på tværs af regioner kan forbedre forsyningssikkerhed.
- I tætbefolkede områder bør vind- og solenergiløsninger i højere grad indarbejdes i bygningsmassen, ligesom konceptet 'bioclimatic urbanism' byder på en række designløsninger for byområder relateret til deres naturressourcer.
- 'Hvide certifikater' anbefales som et redskab, hvor virksomheder enten investerer i energieffektive løsninger eller certificeres.
- Ændringerne i arbejds- og transportmønstre har potentiale til at forbedre energieffektivitet ved promovering af hjemmearbejdspladser.

Flere af policy-forslagene fra ReRisk projektet viser, hvordan energiforsyning og -effektivisering kan forbedres, påvirkes og måles på både regionalt og kommunalt niveau for en fremtidssikring og effektivisering af energiforsyning og forbrug. Metoden kan fungere som supplement til beslutningsprocessen og risikovurdering, såvel som afdække potentiale for nyinvestering i bæredygtige energikilder. Et lokalt eksempel er Samsøs næsten autonome energiforsyning, hvilket demonstrerer potentialet i lokalt integreret energiproduktion. Integrering af bæredygtig energiproduktion og regional konkurrenceevne som en følge af langsigtet energiplanlægning kan formindske risikoen for energiafhængighed eller -mangel.

Der kan opstå arealmæssige konflikter imellem strategier, der forsøger at forebygge eller tilpasse sig klimaforandringer. Eksempelvis når krav om reduktion af energiforbrug og emissioner medfører forsøg på at skabe mere kompakte byer. Samtidig medfører krav om tilpasning til større risiko for oversvømmelser, at der skal indtænkes arealer til dette. Derfor anbefales nye både-og strategier, der både medvirker til forebyggelse og tilpasning gennem en mere effektiv udnyttelse af arealer og samtidig en opmærksomhed på, hvordan forskellige arealer og anvendelsestyper har forskellig sensitivitet overfor klimaforandringer (område-sensitivitet). Dette er relevant for kommunal planlægning og kan støttes af regioner og stat.

→ Diversitet og social bæredygtighed

Diversitet – en uklar og situationsbestemt faktor med væsentlig betydning

Diversitet tillægges ofte stor betydning – typisk som et positivt udtryk for at forskellighed kan generere aktivitet, men ind i mellem også som et mere negativt udtryk forbundet med sociale skævheder.

I tyndt befolkede og perifere områder er diversitetsaspekter ikke ubetinget positive, idet der eksempelvis ofte er tale om splittede demografiske tendenser og ud-migration. Sammen med generelt ugunstige udviklingsbetingelser både afspejler og medfører dette en vis negativ forståelse af diversitet i sociale og økonomiske realiteter. I sådanne områder kan en positiv udnyttelse af diversitet dermed være en begrænset mulighed i udgangspunktet.

Men disse områder rummer ofte også muligheder i at være forskellige fra ellers gældende normer og værdier for et nutidigt liv. Her er man væk fra den urbane eller metropoliserede version af diversitet og mangfoldighed og kan i stedet trives med at være en slags modpol (gennem livstilsvalg og bosættelse) eller et mere roligt supplement til dette (gennem besøg). Derfor kan det give mening at undersøge lokale eller regionale interessenters delte opfattelse af at være anderledes. Og der kunne fokuseres på udnyttelse af rurale områders iboende og sandsynligvis anderledes dynamik og sammensætning af både håndgribelige og uhåndgribelige aktiver (se forklaring i afsnit om rurale områder).

Et fokus på områder med særlige geografiske forhold kan således potentielt hjælpe med at overvinde den fremherskende måde at tænke regional udvikling, hvor benchmarking mod det gennemsnitlige europæiske præstationsniveau er normen. Det illustrerer et behov for udviklingsmodeller, der er specialiseret til specifikke sociale og miljømæssige rammeforhold og tilpasset lokal-regionale governance mønstre.

I den sammenhæng betones, at konkurrence ikke nødvendigvis er en garanti for omkostnings-effektiv levering af service af generel interesse, i et område hvor efterspørgslen er for lille til at retfærdiggøre tilstedeværelsen af flere udbydere. Ligeledes forudsætter eksistensen af et arbejdsmarked, at arbejdere kan vælge mellem forskellige arbejdsgivere. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet i mono-industrielle byer. Notationen "failure of market based solutions" er derfor ofte central i forståelsen af den specifikke sociale og økonomiske dynamik, der er for sådanne områder.

I en mere urban kontekst handler diversitet blandt andet om ikke at gøre det samme som de andre byer. Her skal diversitet udnyttes til at skabe egne nicher og målrette disse et større marked. Til gengæld har mange byer også sociale udfordringer forbundet med socio-økonomisk polarisering, se herunder ifm. sociale forhold.

Der er også potentialer i at udnytte mangfoldighed og forskelligheder i grænseområder, eksempelvis ved bedre udnyttelse af diversitet på hver side af grænsen, set i et gensidigt supplerende perspektiv. Det kunne foregå gennem understøtning af forskelligheder på arbejdsmarkedet, uddannelse, service, kultur, etc. så socioøkonomiske diffusionseffekter bedre kunne sprede sig på tværs af grænserne.

Sociale forhold - Generel service, fattigdom og eksklusion

Sociale faktorer har betydning for vækst og udvikling, samtidig med at sociale forhold i høj grad også er et produkt af udvikling. En række projekter peger på, at generel service, eller service af generel interesse (SGI), har væsentlig betydning for udviklingsforhold. Det handler om de ydelser et samfund vælger at tilbyde sine borgere i deres og samfundets generelle interesse. Dette kunne eksempelvis medføre et fornyet fokus på serviceudbud i yderområder.

Det konstateres, at egentlige sociale samhørighedsindikatorer kun i lav grad er relateret til konkurrenceevneindikatorer. Det er snarere kvaliteten af sundheds- og uddannelses-systemerne, kvaliteten af de sociale boligprogrammer og de redistribuerende policies på nationalt niveau, som har betydning. Dvs. aspekter som har karakter af generel service. Konkret kan det handle om, at uddannelse, god kollektiv transport og daginstitutioner kan spille en vigtig rolle i fastholdelse af unge, og specielt unge kvinder og familier.

Fattigdom og eksklusion er sociale aspekter, som er kommet på dagsordenen i mange europæiske lande, og der er generelt sket en øget sociospatial polarisering i takt med den socioøkonomiske polarisering (dog primært pga. gentrificering og forstadsdannelse). I Danmark har dette også været diskuteret, eksempelvis mhp. i det hele taget at få afklaret definitioner på, hvad der kan eller skal forstås ved fattigdom. Der er generelt udfordringer med at sammenligne fattigdoms-definitioner og finde generelt accepterede indikatorer for social eksklusion.

TIPSE projektets studier af for Danmark sammenlignelige lande som Sverige, Finland, Tyskland og UK må forventes at blive særligt interessante (når de afsluttes). Case studierne vil blive relateret til uddannelse, arbejdsløshed, tilgængelighed til service i rurale områder, etniske minoriteter samt urbane segregerings mønstre. Disse temaer har alle haft politisk bevågenhed i Danmark i de senere år. Eksempelvis vil resultater ift. urban segregering, minoriteter og tilgængelighed til service i rurale områder have relevans for diskussioner om byroller og fordeling såvel som integration af byfunktioner, samt udvikling i områder som oplever negativ vækst og demografisk differentiering. Dette vil være relevant for både nationale politikere og kommunale planer og indsatser. Samtidig vil forhold omkring uddannelse og arbejdsløshed have interesse for især regioner og kommuner.

→ Transport, mobilitet og infrastrukturer – forbindelser og effekter

Transport er givetvis det serviceaspekt, som har været og fortsat er tættest forbundet med forestillinger om vækst og udvikling. Transport, mobilitet og infrastrukturer spiller både en væsentlig rolle som grundlag for økonomisk vækst og udvikling af levevilkår, og samtidig har transportaspekter også betydelige miljøkonsekvenser og klimaeffekter. Det indgår derfor i mange ESPON projekter, og ESPON har længe beskæftiget sig med regioners tilgængelighed til andre regioner samt kortlagt den multi-modale tilgængelighed for regionerne i Europa.

I TRACC projektet (uafsluttet) er foreslået et sæt af tilgængeligheds-indikatorer til brug for analyser. Disse deles op i transport omkostninger, kumulerede muligheder og potentialer. Dertil er identificeret økonomiske, sociale og miljømæssige effektindikatorer. Indtil videre synes projektet relevant for nationale og regionale udviklingsaktører, som søger viden om og metoder til at forstå tilgængelig i overordnede termer og særligt ifm. transport og tilgængelighedsparametres sammenhæng med økonomisk udvikling, social inklusion/eksklusion samt energiforbrug og klimagasser. Projektet formodes dertil at kunne give substans til diskussioner og policies om regionernes og Danmarks forbundenhed og forbindelser.

I ESPON projekter, som fokuserer på både byer og landområder, betegnes infrastrukturplanlægning og tilgængelighed som en vigtig del af territorial planlægning, eksempelvis mhp. at koordinere transit-orienteret byvækst på tværs af kommunale og regionale grænser. Samtidig kan infrastrukturer medvirke til at styrke relationer mellem byer og regioner. I rurale områder er konkrete transportforhold (vedrørende mennesker og varer) og sammenbindende aktiviteter via forskellige andre typer infrastruktur (eksempelvis bredbånd) ofte helt afgørende for både det økonomiske og sociale liv.

Den øgede byspredning har medført mere transport, som kunne have været undgået ved en bedre koordinering mellem sektorer og ved sammenfattende planlægning. Det danske plan-system har potentielt instrumenterne til dette, men her er eksempelvis kommunegrænser ofte i vejen for en mere hensigtsmæssig udvikling. Det ses både i det storkøbenhavnske område og i det østjyske bybånd samt i stigende grad omkring flere af de øvrige danske byer. EU-LUPA projektet foreslår eksempelvis i forbindelse med et studie af Øresundsregionen, at der sker en yderligere koordinering og mere aktiv indsats for en stationsnær byudvikling i hele regionen.

De klima- og energimæssigt u hensigtsmæssige aspekter af transport medfører anbefalinger om øget optimering (mht. energiforbrug og emissioner) af placering og udnyttelse af spatiale strukturer. Den traditionelle fysisk-funktionelle planlægning i særligt kommunerne er et væsentligt instrument til dette, og især en øget koordinering af byplanlægning og transportplanlægning er afgørende for succes. Ændringer i arbejds- og transportmønstre gennem promovring af hjemmearbejdspladser har eksempelvis også potentiale til at forbedre energieffektiviteten.

Der vil fremover være miljømæssige trusler fra transportsektoren, men der er til gengæld et potentiale i at øge maritime services. Dog er Østersøen et særligt miljømæssigt sårbart område, og den sydlige Nordsø er allerede præget af den mest intensive maritime aktivitet i

Europa. Dette indikerer derfor også et væsentligt behov for en miljømæssig optimering af den maritime sektors transportaktiviteter. Dette vil primært være et anliggende for nationale og regionale policy aktiviteter i Danmark samt for EU og andre internationale organisationer.

Territorielle konsekvensvurderinger (TIA) bør udvikles og anvendes betydeligt mere aktivt, særligt som et værktøj for spatial vurdering af store infrastrukturprojekter (specielt i transportsektoren). Dvs. en samlet vurdering af diverse arealmæssige konsekvenser ved infrastrukturprojekter, ikke blot miljømæssige (VVM) men også socio-økonomiske. Hvilke konsekvenser vil nye infrastrukturprojekter eksempelvis have sammenholdt med både eksisterende forhold og konkrete planer vedrørende boliger, erhverv, service, den øvrige trafik, samt fritids-, natur- og rekreative områder, mv.? Og hvilke konsekvenser vil krav om en effektiv opgaveløsning eksempelvis have for samarbejde og koordinering mellem konkrete aktører, såsom mellem kommuner og ift. staten, men også mellem ministerier og internt mellem sektorer i kommunen?

→ Governance, koordination og territorial samarbejde - øget behov for "god governance"

Et af de allermest betydningsfulde og velunderbyggede temaer i ESPON programmet er governance og en lang række spørgsmål om organisering, styring, koordination, netværksdannelse og samarbejde vedrørende spatiale udviklingsprocesser. Dette udspringer blandt andet af det faktum, at programmet i sit udgangspunkt er orienteret mod planlægning og således mod spørgsmål om, hvordan udvikling håndteres af diverse aktører og mellem mange interessenter. Det giver et rigt grundlag for at give et evidensbaseret indtryk af tendenser, behov og anbefalinger mht. territorial governance, koordination, netværk og samarbejde.

"God governance" og territorial samarbejde

Det er interessant at konstatere, at mange af de ESPON projekter, der ellers har et andet primært fokus, alligevel ender med at identificere behov for "god governance" blandt de væsentligste faktorer for succes. En gennemgående og meget klar konklusion er, at territorial samarbejde samt udvikling og udnyttelse af territorial samarbejde i høj grad må skræddersys betingelserne i de enkelte områder.

TERCO projektet er ikke afsluttet (november 2012), men konkluderer indtil videre, at territorial samarbejde har en favorabel indflydelse på socioøkonomisk udvikling, idet effekten på vækst, jobs og livskvalitet er statistisk signifikant og positiv. Effekten ligger dog mellem minimal og moderat, afhængig af type af samarbejde og udviklingsaspekt.

Governance strukturer, lovgivningsmæssige instrumenter og institutionelle rammer spiller nøgleroller i territorial samarbejde. Forudsætninger for god governance er gode partnerskaber og ofte også involvering af staten, den private sektor, fonde og civilsamfundet generelt. Dette er særligt vigtigt i mere perifere regioner. Det anbefales at udvikle brede temaer, som tiltrækker mange parter, men også at udvikle klare prioriteter indenfor disse temaer mhp. at give programmer et strategisk fokus. Lokalt drevne "bottom-up" tilgange fungerer bedst, men et samspil med et vist omfang af regler og reguleringer ift. budgetter, og vejledninger for samarbejder, er påkrævet for at sikre stabilitet og konsistens i samarbejderne. Dvs. at en let form for ovenfra kommende styring anbefales. Samarbejder bør dertil være fleksible ift. størrelse, skala og område.

Aktører og samspil - "let" styring fra oven, men på lokale betingelser

Internationalisering og eksternt genereret vækst er realistiske udveje for mere perifere regioner, men kun hvis forberedelsen foregår gennem lokale initiativer, som sætter de basale betingelser for en succesfuld absorption af eksterne impulser. Altså ekstern støtte og investering på lokale betingelser og succeskriterier. EU-støttet territorial samarbejde bidrager hovedsageligt til institutionel kapacitets-opbygning, professionalisering af medarbejdere, cirkulation af innovative management idéer og strategier, samt uddannelse. Dette er især tilfældet for regioner med mindre gode udviklingsbetingelser.

Der anbefales således en orientering mod betydelig lokal/kommunal og regional indflydelse på etablering og sammensætning af programmer og projekter for regional udvikling. Samtidig bør dette ske i samarbejde på tværs af myndigheder og aktører på alle niveauer, også staten og EU. Ovenfra kommende støtte og strategier er brugbare og effektive, såfremt den eksterne

støtte og investering sker på lokale betingelser og succeskriterier. Den ovenfra kommende styring skal være "let", dvs. strategisk og rammesættende for samarbejderne (ikke detail og instrument fokuseret).

Governance i praksis – erfaringsudveksling, vidensdeling og læring

I praksis indikerer dette, at særligt regioner, kommuner, NGO'ere, private og civile lokale udviklingsinteresser spiller en hovedrolle i at formulere, etablere og få konkrete effekter af samarbejdsinitiativer. Staten kan i den forbindelse medvirke som understøttende part med medfinansiering, mål-strategisk tilgang samt vejledning om og understøtning af rammer for samarbejde (i tæt samspil med regionerne). Dertil anbefales fokus omkring konkrete emner eller problemstillinger, hvor der indgås samarbejder på tværs af myndighedsniveauer omkring enkelte projekter eller projekt-pakker.

På lavpraktisk niveau ser det ud til, at samarbejderne fungerer bedst, når der fokuseres på erfaringsudveksling, deling/udveksling af værktøjer til løsning af fælles problemer, og rådgivning af hinanden omkring løsning af lignende problemer. Mere ambitiøse former for samarbejde kan lade sig gøre, men kræver sandsynligvis at der mere aktivt indbygges læringskomponenter for at opnå ønskede effekter. Til gengæld kan mere læringsorienterede tilgange vise sig særligt interessante for udviklingsprocesser, fordi de rummer et betydeligt potentiale mhp. skabelse af ny aktivitet, jobs og vækst.

Governance og konkrete udviklingsudfordringer og muligheder

FOCI projektet peger på et behov for et effektivt governance system, som kan forestå integreret og sammenhængende policy-dannelse og implementering, særligt mhp. at imødegå diffus byvækst. Den institutionelle kapacitet ses som en væsentlig faktor i dette. Dette afspejles også i de andre byrelaterede ESPON projekter, som dertil bla. betoner betydningen af tilpasning til kulturelle vilkår og lokal kontekst.

I EU-LUPA projektet gøres spørgsmålet om bedre og mere effektiv arealanvendelsesplanlægning i høj grad til et spørgsmål om, at der er behov for bedre samarbejde og integration mellem både policy sektorer og niveauer. Instrumenterne til den "tekniske" (fysisk-funktionelle) del af planlægningen er til stede, men koordinationen og samarbejdet er utilstrækkeligt i forhold til at løse de observerede problemer og forbedre udnyttelsen af nye muligheder. Det indikerer, at der i sig selv er behov for videreudvikling af integrerede spatiale planlægningsinstrumenter og integrerede programmer for planlægning af arealanvendelse, eksempelvis mhp. forbedret sektorintegration og løsning af konkrete konflikter omkring arealbehov. I dansk sammenhæng vil dette være relevant ift. koordinering af arealanvendelse på tværs af kommuner, eksempelvis i de urbane regioner og langs med kysterne.

For rurale og perifere områder ses governance, netværk og samarbejde i endnu højere grad som et instrument til at forsøge at skabe og bearbejde udvikling (hvor det i mere urbane områder ofte også handler om at koordinere eksisterende udvikling og undgå unødvendige skadeeffekter). Især for disse områder er det afgørende at understøtte lokale territoriale aktiver, såsom human og social kapital, institutionel kapacitet, entreprenøriel kultur, mv. Regionale variationer i sådanne mere u håndgribelige aktiver kan bedst understøttes gennem en ny og indefra kommende lokal udviklings tilgang. Som nævnt tidligere opfordres derfor til fokus på eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding)

aktiviteter og links. Spatial planlægning bør dertil videreudvikle værktøjer til brug for lokale kollaborative processer, blandt andet med fokus på undersøgelse af "best practice" i interessent-engagement og kollaborativ dialog mhp. facilitering af integration af nede-fra-og-op spatial planlægning. Dette er i Danmark sket igennem projekter som "Fornyelse af Planlægningen", "Plan09" og "På vej mod Kommuneplan13".

Herudover er følgende forhold også betydningsfulde og kan føre til bedre udviklingsmuligheder:

- smidighed i beslutningstagning vedrørende allokering af midler og implementeringsprocedurer;
- færdigheder og evner hos regionale policy-dannere og embedsmænd (fremfor omfanget af støttemidler);
- gennemsigtighed og tilregnelighed i processer;
- fokus på at motivere og skabe incitament.

Særligt regionale myndigheder og aktører synes at være en relevant målgruppe for sådanne konklusioner – især i lyset af deres både faciliterende og konkret støttende (med midler) roller i udviklingsprocesser.

RISE projektet (uafsluttet november 2012) studerer og udveksler erfaringer med bedste praksisser i udvikling af regionale integrerede strategier i Europa. Projektet har især relevans for aktører der arbejder med regionale udviklingsplaner, erhvervsudviklingsplaner og andre strategier og visioner på regional niveau i Danmark. Dette skyldes bla. at en del af projektets empiri har været studier af sådanne processer i Region Sjælland. Projektet fokuserer især på policy integration gennem: tværsektoriel integration; inter-aktør integration mellem offentlige, private og frivillige aktører; samt territorial integration (vertikalt og horisontalt) mellem spatiale policy områder.

→ **Værktøjer og vejen mod 2020: Visions- og strategidannelse, scenarier, TIA-vurderinger og monitorering**

Opbygning af visioner, strategier og scenarier – 2020 og længere sigt

SIESTA projektet (uafsluttet november 2012) får relevans for strategidannelse, planlægning og ansøgning om EU-midler på både nationalt, regionalt og til dels lokalt/kommunalt niveau i Danmark. Nationale myndigheder, regioner og vækstfora vil direkte kunne anvende projektets kommende kortprodukter til sammenligning af både nationens og regionernes muligheder og udfordringer i et internationalt lys – set i forhold til de konkrete fokusområder i EU2020S:

- Smart vækst* – 24 kort indenfor forskning, innovation, uddannelse og digitalt samfund;
- Bæredygtig vækst* – 26 kort vedr. konkurrenceevne, økonomisk vækst, grøn økonomi, klimaforandring og energi; og
- Inklusiv vækst* – 30 kort vedr. beskæftigelse, færdigheder og jobs, fattigdom og eksklusion.

Konkret vil dette eksempelvis kunne medvirke til et forbedret evidensbaseret grundlag for udarbejdelse af landsplanredegørelser, regionale udviklingsplaner, regionale erhvervsudviklingsplaner, m.v. På mere lokalt niveau vil særligt de større danske byer, med betydelig regional indflydelse i dansk sammenhæng, også finde relevans i SIESTA projektets resultater ift. planstrategier og lokale videns- og erhvervssamarbejder.

I ET2050 projektet (pt. i sin startfase) er målet at understøtte formulering af en langsigtet integreret og sammenhængende vision for smart, bæredygtig og inklusiv udvikling af det europæiske territorium. Der konstrueres et baseline scenarie indenfor demografi, økonomi, teknologi, energi, transport, arealanvendelse, miljø og governance. Dertil udarbejdes følgende eksplorative scenarier:

- “Europe of Flows”*: Et Europa af flows / promovning af MEGAs / Metapolis.
- “Europe of Cities”*: Byernes Europa / promovning af større europæiske byer /Metropolis.
- “Europe of Regions”*: Regionernes Europa/promovning af små og mellemstore byer/ Ecopolis.

Der er gennemført et omfattende forarbejde, som giver anledning til enkelte kommentarer ift. mulige perspektiver for Danmark, primært med relevans for nationale og regionale aktører i Danmark. I forbindelse med projektets analyse af nuværende forhold indgår Danmark som del af en Nordisk-Baltisk makro-region. Her bemærkes det i en SWOT analyse, at regionen har: en veluddannet befolkning, betydelig R&D kapacitet, høj IT brug, stor viden og potentiale for vedvarende energi, samt veletablerede fora for regional samarbejde. Relevante (for DK) svagheder består i: utilstrækkelig brug af innovationspotentiale, periferi-problemer (delvis), Østersøens miljøtilstand, monocentrisk udviklingsmønster på nationalt niveau.

Der udpeges potentialer i: udnyttelse af et stort innovationspotentiale, transportvækst gennem maritime services, videreudvikling af e-government. Til gengæld identificeres trusler fra: den ændrede globale konkurrence, øgede indre regionale forskelle i landene,

transnational smugling, transportmiljø problemer, klimakonsekvenser (stigende vandstand og oversvømmelser), høj sårbarhed overfor teknologiske trusler (eks. oliespild) pga. sensitivt økosystem, demografisk udvikling.

Udpegningen af temaer for de ovenstående tre eksplorative scenarier giver også anledning til et spørgsmål omkring Danmarks og dets regioners og byers rolle i Europa:

Hvilke fordele og ulemper vil der set fra dansk perspektiv være i hhv. "Et Europa af flows", "Byernes Europa" og "Regionernes Europa"?

Der er endnu ikke grundlag for at besvare dette spørgsmål, men eksempelvis kunne et øget fokus på metropoler (som i Byernes Europa) tænkes at bringe Danmark i en mere perifer økonomisk og social situation med øget fokus på byer som Berlin, Hamburg og London. Et mere regionalt fokus (Regionernes Europa) ser ud til at medføre opmærksomhed på små og mellemstore byer og regional-lokale identiteter – en skala og styringsmodel der måske passer Danmark bedre? Ud fra samme tankegang efterspørger FOCl projektet eksempelvis også scenarier som et redskab til at identificere en passende urban eller territorial respons, såvel som til at kaste lys over hvem som vinder og taber i specifikke situationer?

I et mere praksisorienteret perspektiv sigter RISE projektet mod at udvikle viden om og forståelse for regionale integrerende strategier, og deres fremkomst og virke. I den forbindelse har projektet blandt andet diskuteret typologier for regionale integrerende strategier, hvilket resulterer i en inddeling i governance konsolidering og strategisk integration (se også ovenstående afsnit om governance). Mere specifikt udarbejder projektet en værktøjskasse for arbejdet med regionale integrerede strategier, med konkrete bud på styrkelse af et strategisk perspektiv gennem værktøjer for strategisk analyse og værktøjer for strategisk udførelse. Dertil er produceret en checkliste af indikatorer, som måleværktøjer. RISE projektet vil således have direkte relevans for regionerne og regionale udviklingsaktører, men også kommunale og lokale aktører kunne tænkes at drage nytte af projektet ift. arbejde med eksempelvis planstrategier.

I ESPON Climate projektet tales om analyseværktøjer og strategidannelses-tilgange ifm. håndtering af klimaforandringer. "Integrated Coastal Zone Management" (ICZM) kan bruges som platform for en tilpasningsstrategi, mhp. at udpege og anlægge områder som kan beskytte resten af kysten, men også mhp. planer for bydannelse og sårbar infrastruktur langs kysten. Dertil bør klimahensyn indarbejdes i turismestrategierne. Projektet beskæftiger sig i den sammenhæng også med analyser af sensitivitet og klimatilpasningskapacitet, som samlet kan være et værdifuldt værktøj til identifikation af territorielle klimarelaterede tendenser, problemer og kapaciteter. Metoderne kan tilpasses og indikatorerne kan vægtes efter de regionale eller lokale forhold, så de bliver til et effektivt værktøj i den klimabalancerede planlægning.

TIA – vurdering af virkninger på territorier

I adskillige ESPON projekter er det centralt at forsøge at finde metoder og værktøjer til vurdering og monitorering af diverse aktiviteter virkninger på territorier. Der fokuseres især på at vurdere virkninger på territorier, eller "Territorial Impact Assessment", også kaldet TIA. TIA omhandler tre hovedelementer relateret til proces, teknikker og governance-aspekter.

TIA konceptet baseres på hensyn til nationale, regionale og lokale behov i EU's medlemslande. TIA skal fungere som et hjælpeværktøj for disse myndigheder med henblik på at identificere positive og negative, bevidste og uventede, langsigtede og kortsigtede, såvel som direkte, indirekte og akkumulerede territoriale virkninger af Europæiske direktivforslag – og potentielt andre europæiske politikker. EATIA projektet har i samarbejde med brugere (nationale, regionale og lokale myndigheder samt andre involverede parter) udviklet en TIA-guide og analyseramme/metodologi som indbefatter:

-*Screening* (om det er nødvendigt med en TIA) og *scoping* (hvad TIA skal indbefatte og hvilke typer af regioner/områder der sandsynligvis vil blive påvirket), hvilket udføres af de nationale myndigheder, som er ansvarlige for arbejdet med direktivforslaget i samarbejde med nationale planmyndigheder – det anbefales at arbejdet udføres i en intensiv tværfaglig workshopform.

-*Vurdering* udføres af regionale/lokale planmyndigheder (i mindre lande evt. i samarbejde med de nationale administration) – de nationale myndigheder med ansvaret for screening og scoping bør gøre lokale myndigheder opmærksomme på direktivudkast evt. ved hjælp af et internetbaseret system. Evt. produceres indvirkningsmatricer og indvirkningskort

-*Evaluering* foretages af centraladministrationen baseret på nationale og muligvis europæiske, territoriale policy-emner baseret på information leveret af de regionale/lokale myndigheder muligvis via den centrale internetside. Påvirkningsmatricer, evalueringskort og kompasdiagrammer kan bidrage til overskueligheden

Vedrørende indholdet i TIA: I ARTS projektet blev et indikatorbaseret værktøj udviklet mhp. at vurdere effekten af EU regulering og policy på territorial udvikling. Værktøjet førte til forslag om følgende operationelle procedure til policymakers til brug for en mere evidensbaseret tilgang i policy udvikling:

- Udviklingen af den begrebsmæssige model: hvordan påvirker politikker og direktiver udviklingen af regioner?
- Håndtering af diskrete årsag/virknings kæder (forgrening)
- Hvilke typer af områder er ramt? (regional eksponering)
- Hvad er intensiteten af eksponeringen på de forskellige områder? (eksponeringsmatrix)
- Hvad er den territoriale påvirkning af regionerne? (Territorial Impact Matrix, TIM)
Giver resultaterne mening? (plausibilitet og kvalitetskontrol)
- Hvilke regioner er ramt på hvilke områder? (kortlægning af resultaterne)
- Hvad er de politiske konsekvenser? (adaptive kapacitets-diskussion)
- Hvordan kommunikerer resultaterne? (dokumentation)

TIA tilgangen, og konsekvensanalyser i det hele taget, kan være værdifulde værktøjer, både på nationalt men i særdeleshed også på regionalt og kommunalt niveau. De kan hjælpe med at illustrere og skabe forståelse for lokale konsekvenser af både national og europæisk regulering. Men de kan også fungere som et værktøj til at vurdere, videreudvikle og evaluere regional og kommunal planlægning.

På nationalt niveau kan metoden anvendes, hvis der eksempelvis er flere måder, hvorpå EU-lovgivning eller direktiver kan implementeres i dansk sammenhæng. Her kan vurderingen af

den territorielle påvirkning – og særligt de positive og negative indikatorer – udgøre en del af vurderingsgrundlaget, når det skal bestemmes, hvordan lovgivning eller direktiver skal implementeres. Det er således muligt at teste og vurdere flere alternative fremgangsmåder for at finde den mest hensigtsmæssige.

På regionalt og kommunalt niveau kan metoden medvirke til at synliggøre policy-implementering, særligt over for interessenter så som administratorer, planlægningsmyndigheder o.l. Metoden kan således bruges til at synliggøre eks. funktionaliteten af byområder inden for regionerne, undersøge og illustrere by-land sammenhænge og problemområder, evaluere fremkommelighed og kan også indarbejdes i risiko-analyser.

I ET2050 projektet tales om udvikling og anvendelse af TIA til brug for vurdering af scenarier og policy perspektiver. En sådan tilgang kunne bruges som en mere helhedspræget konsekvensanalyse ift. mange typer af nationale, regionale og kommunale/lokale policies og planer.

Monitorering og benchmarking

TPM projektet vurderer og udvikler indspil til regioners produktion af værktøjer for regional monitorering ift. især demografiske forandringer, klimaforandringer, et nyt energi paradigme, og globalisering. Der udarbejdes en håndbog som struktureres af fem spørgsmål, som regioner kan tage udgangspunkt i, når de ønsker at udvikle monitoreringsværktøjer. Spørgsmålene fokuserer på: udpegning af egne udfordringer, governance rammer, måling af effekter/præstationer, interne forskelligheder, og adgang til ikke-officielle data. Projektet er ikke afsluttet (november 2012), men konkluderer indtil videre, at følgende forhold vurderes centrale i forhold til at udvikle og implementere monitorerings-systemer regionalt:

- Integration af monitorerings-systemet ift. en klar vision for regionen vedrørende hensigter og mål.
- Klart definerede procedurer for hvordan der reageres på resultater af monitorerings-systemet.
- Tilstrækkelige ressourcer til løbende opdatering og vedligehold.
- Delt ejerskab.
- Løbende overvågning af europæiske policy diskussioner og dokumenter.
- Relativ politisk "neutralitet" omkring monitorerings-systemet som sådan.
- Langsigtet forpligtelse til monitorerings-processen.
- Permanente fora for kontakt med eksperter.

Projektet har relevans for regionale aktører, særligt regioner og vækstfora, som ønsker at forholde sig til monitorering og opfølgning af regionale udviklingsaktiviteter. Også i dansk kontekst synes plansystemet at mangle egentlige krav eller procedurer, som direkte involverer monitorering af aktiviteter. Men er det eksempelvis hensigten, at myndigheder skal forestå revisioner af strategier og planer og i den forbindelse forholde sig til udviklingsstatus og muligheder.

Der synes dog også at være en langvarig erkendelse af, at realisering af spatial planlægning er særdeles sensitiv overfor ændrede udviklingsbetingelser. Det kan derfor være svært og nogle gange modproduktivt for handlemuligheder og evne til at agere hurtigt og fleksibelt, hvis eksempelvis en region eller en kommune er bundet for hårdt op på et system for

monitorering. På den anden side følges eksempelvis regionale udviklingsmidler ofte tættere og mhp. løbende monitorering af succes. Dertil opstår også af egen drift eksempler i planlægningen på, at regioner og kommuner selv ønsker en tættere og mere løbende vurdering af mål og midler og deres implementering, såsom ved opfølgning og revision af planmål hvert eller hvert andet år. Med andre ord kan monitorerings-systemer også geares til netop at være mere fleksible, når verden ændrer sig.

På den baggrund kan der være god inspiration at hente i TPM projektet, særligt vedrørende ovenstående generelle konklusioner om, hvad der vurderes at have betydning for opbygning af (egne) systemer for monitorering.

I EDORA projektet efterspørges en udvikling af bedre indikatorer for de mere uhåndgribelige aktiver/ressourcer, og en systematisk lokal/regional revisionsprocedure, som ville facilitere en "benchmarking" af regionerne i forhold til disse. Dvs. bedre måder hvorpå humane og sociale ressourcer eksempelvis kan begribes og dermed potentielt også håndteres.

I et mere håndgribeligt perspektiv forventes SeGI projektet at bidrage med de mangler, der eksisterer i territorial evidens som understøtning for implementering, monitorering og evaluering af territorielle policy initiativer for generel service. Dette vil ske ved at definere og anvende minimumsstandarder for service.

Flere andre projekter giver eller forventes at give indspil til elementer, der vil kunne anvendes til brug for monitorering eller evaluering af effekter. Eksempelvis TranSMEC (ifm. INTERREG), KITCASP (nøgleindikatorer for territorial sammenhæng og spatial planlægning), EU-LUPA (spatial vurdering af store infrastrukturprojekter), TIPTAP (udbygning af TEQUILA modellen til brug eks. borgermøder), og AMCER (som udfører konkret monitorering af forskning og udvikling – med en metodologi for dette som endemål).

Endelig er PURR projektet ved at udvikle følgende metodologi for identifikation af regioners territorielle potentiale: Trin 1, benchmarking; Trin 2, den regionale kontekst og interessent perspektiv; Trin 3, vurdering af det territorielle potentiale; Trin 4, policy muligheder og fremtidig udvikling. Metodologien kombinerer en top-down og en bottom-up tilgang, og metodologien italesættes som en vejledning og kronologi (tidslinje), med konstruktive overlap mellem trinene, for arbejdet med vurdering af territorielle potentialer i rurale regioner.

4. Forslag til særlige indsatsområder 2014-2020

Dette sidste kapitel vil på baggrund af ovenstående syntese forsøge at sammensætte forslag til særlige indsatsområder for perioden 2014-2020 – med fokus på et dansk perspektiv. Disse forslag er et kondenseret og fremadrettet udtryk for forfatterens tolkning af ESPON projekterne og ovenstående diskussion set i forhold til udviklingen i Danmark og dets regioner og kommuner.

Forslagene kan dels ses som indspil til fortsatte diskussioner om danske ministeriers, styrelser, regioners og kommuners arbejde med territorial udvikling. Dertil kan forslagene danne grundlag for indspil til danske forventninger til kommende EU programmer med fokus på territorial udvikling.

Inden selve forslagene præsenteres, gives først en kort beskrivelse af det tværgående begreb "Territorial Kohæsion" som i ESPON og EU danner et forståelsesmæssigt grundlag for udvikling af territorier (se også indledningen).

"Territorial kohæsion" - sammenhænge og sammenhængskraft bliver til i samvirke
ESPON programmet fokuserer især på begrebet "Territorial Kohæsion", som er et traktatfæstet mål for udvikling i Europa. Det afspejler et underliggende paradigme på lige fod med, eller snarere i sammenhæng med, forestillinger om eksempelvis bæredygtighed og vækst. Kohæsion kan ses som et samlebegreb for et sæt af normer og værdier forbundet med bæredygtighed, vækst og udvikling – med særligt fokus på at *modvirke opsplitning, fragmentering samt unødige og uproduktive ubalancer.*

Et væsentligt incitament for dette fokus synes i øjeblikket at være globaliseringen og den nuværende krise i vestlige økonomier, for ikke at sige i stort set hele verdensøkonomien. Når dette sammenholdes med signifikante demografiske, migrations, klima, energi, miljø, mv. udfordringer, så giver det god mening at etablere policy begreber, der retter sig mod forsøg på at (gen)danne og understøtte (nye) sammenhænge og sammenhængskraft.

I den forstand antyder kohæsions begrebet både et forsvar af værdier og et bud på et perspektiv for nytænkning eller gendannelse af værdier. Netværk, samarbejde og koordination er blandt de væsentligste elementer i at etablere nye fælles værdigrundlag og nye handlinger – *sammenhænge og sammenhængskraft bliver til i samvirke.*

I det følgende præsenteres forslag til særlige indsatsområder for perioden 2014-2020 – med fokus på et dansk perspektiv.

→→ Nytænkning af udviklings-paradigmer

Der er behov for større åbenhed vedrørende den globale virkelighed, og de ændrede forudsætninger der følger heraf. Internationale og europæiske udviklingstræk går igen og præger på alle niveauer/skalaer, og de rummer samtidig nye muligheder, særligt hvis der fokuseres på disse gennem samarbejde. Kommunale, regionale og nationale grænser har ikke den samme betydning som tidligere. Det medfører bla. en øget opmærksomhed på netværk og relationer, hvor der eksempelvis regionalt og lokalt er brug for et større udsyn – både når der tales om udfordringer og muligheder.

EU's politiske og overordnede mål er en **smart, bæredygtig og inklusiv vækst**, som tilpasses de enkelte regioners og lokalområders udviklingspotentialer. Danmark har gode forudsætninger for at give denne dagsorden substans og i mange tilfælde fremstå som førende.

Men det forudsætter øget opmærksomhed på at udnytte eksisterende potentialer og understøtte (ny) udviklingsdynamik i alle typer af områder. Det forudsætter også en integreret udviklingsforståelse – eksempelvis på basis af strategisk offentlig-privat samspil og en situationsafhængig (regionalt og lokalt, eller tematisk) nuancering af udviklingsparadigmer. Ensidige og simple udviklingsmodeller passer ofte dårligt med de faktiske forhold. Derfor skal mere varierede og tilpassede udviklingsmodeller og vækstforestillinger vokse frem i tæt samspil og partnerskaber mellem eksempelvis myndigheder, erhvervsliv, videns- og uddannelsesinstitutioner samt borgere.

→→ Demografi: Fokus på unge og inklusion

Generelt opleves en stigende andel af ældre, utilstrækkelige fødselstal, og en fraflytning af unge fra yderområder og mange rurale områder til byområder. Denne migration gavner typisk allerede velstående områder og byer ved at udligne deres aldersrelaterede uligheder i arbejdsstyrken, mens migration fra yderområder kun forstærker eksisterende uligheder.

Det anbefales at fokusere på policies, som reducerer incitamentet til at emigrere fra yderområder og gør det mere attraktivt at flytte til disse. Policies kunne målrettes familier, unge og særligt unge kvinder. Det kan have stor betydning for unge i yderområder, hvorledes deres område portrætteres (image og livsstil) gennem massemedier. Livsstils-policies har stor betydning. Bedre inddragelse af unge og unge kvinder mhp. at opfange og analysere deres opfattelser anbefales, også mhp. at påvirke disse og identificere handlinger. Regionalt-lokalt image og selvopfattelse betyder meget, såvel som italesættelse og illustration af tilhørsforhold og positive fremtider i sådanne områder. Her kunne en øget kommunikations-indsats og et fokus på sociale netværk eksempelvis handle om at pege endnu mere aktivt på de uddannelses- og nye erhvervsmuligheder, der faktisk er til stede eller vokser frem lokalt.

Unge har dertil brug for flere muligheder for at artikulere deres interesser og deltage aktivt i det offentlige liv. Det gælder dog i det hele taget for alle aldersgrupper, at et fokus på inklusion og governance kan medvirke til at italesætte og påvirke opfattelsen af at være borger i et område med anderledes geografiske og udviklingsmæssige betingelser.

→→ By og land: Udvikling mellem metropol og udkant

Der er behov for mindre polariserede by-land udviklingsforestillinger og -diskussioner. Det er ikke et spørgsmål om enten "metropoler" eller "udkanter". Der er behov for at nedtone by-land og center-periferi polarisering af debatter og policies om udvikling. Det kan hævdes, at de fleste er mere eller mindre "urbane", i det liv de lever og ønsker at leve. Studierne viser desuden et væsentligt mere komplekst og funktionelt sammenhængende billede og dertil en række muligheder for i højere grad at betragte territorier i en betydeligt mere integreret forståelse. De store byer er eksempelvis selv under forandring – fra monocentriske til polycentriske strukturer. Og der tales i dag i højere grad om bylandskaber, byregioner, og i det hele taget om områder hvor by og landområder indgår i et kompliceret funktionelt samspil.

Der er et stort potentiale i at gentænke by-land relationer som et gensidighedsforhold. Dette inkluderer også diskussionerne om byregioner, og hvad der egentligt regnes som "opland". Det kan bla. ske ved at videreudvikle syn på og værdisætning af de områder, som ellers betragtes som perifere og rurale. Det behøver ikke blot være på urbaniseringens præmisser, selvom det ofte er udbredelsen af det urbane liv, der tales om (eksempelvis gennem et mere urbant "forbrug" af landskabet og naturen). Det vil være interessant at se nærmere på videreudvikling af urbane-rurale kombinationsmodeller. I den sammenhæng er det interessant, at landbruget tilsyneladende står overfor (hævdes det) en statusmæssig styrkelse pga. udsigter til global fødevareknaphed samtidig med strenge krav til fødevarer sikkerhed og sundhed. Urbane natursyn og syn på ruralt liv udvikler sig også i disse år. Ønsker om traditionel naturbeskyttelse i landområder suppleres med øget opmærksomhed på grønne byrum, byhaver og fødevareproduktion inde i og omkring byerne.

Også ud fra en mere traditionel funktionel optik, hvor der fokuseres på en række socio-økonomiske sammenhænge, stiller ESPON studierne spørgsmålstejn ved kendte byudviklingsforestillinger. Bystørrelse er ikke nødvendigvis afgørende, og der hævdes at være manglende evidens for, at en yderligere styrkelse af de største byer eller metropoler vil forbedre EU's konkurrenceevne som helhed – bla. pga. tendenser til overophedning og en på flere måder mindre effektiv polycentrisk udvikling i de største byer. Generelt bør øget byvækst således fokusere på at undgå u hensigtsmæssig byspredning og i højere grad søge klima-, miljø- og energieffektive strategier.

Der identificeres potentialer i at se nærmere på anden og tredje niveau byer og deres funktionalitet, netværk og forbindelser, herunder spredning af offentlige investeringer til disse byer. De sekundære byer har vigtige funktioner ift. opretholdelse af national velstand, social samhørighed og miljømæssig bæredygtighed. Drivkræfterne for øget konkurrenceevne har tætte relationer til den økonomiske udvikling i disse byer. Dette kan have særlig relevans for byer som Århus, Odense og Aalborg samt eventuelt en række byer i det næste lag af bystørrelser.

Desuden opfordres i det hele taget til gentænkning af byernes roller indbyrdes (på alle niveauer) og ift. at se sig selv og deres region i en mere international og globaliseret udviklingsdynamik. Byerne er ikke blot konkurrenter, de har også betydelige samarbejds-potentialer – eksempelvis via forskellige "gateway" funktioner, der kan supplere hinanden (se næste afsnit om "gateways"). For at undgå nul-sum konkurrence og -resultater bør policies

fokusere på hver bys specifikke territoriale forhold og potentialer. Samme typer udvikling i mange byer medfører blot nivellerings-effekt. Samarbejde mellem byer kan også have som formål at etablere en ønsket "kritisk masse". Dette kan suppleres med en fælles branding, som samtidig respekterer og bygger på de enkelte byers potentialer.

Komplekse indbyrdes forbundne udfordringer på byniveau kræver således en integreret og sammenhængende policy, og gennemførelse af et effektivt governance-system på tværs af niveauer og grænser. Det territoriale governance-setup og de lokale policy rammers evne til at imødegå udfordringen ved den diffuse byvækst er særligt vigtige. Den institutionelle kapacitet er netop en af de typiske begrænsninger for udvikling af effektive policies og implementering af disse på regionalt-lokalt niveau.

Rurale områder har også en iboende dynamik og økonomi. Der opfordres til understøtning af dette gennem fokus på eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding) aktiviteter og links. Altså et både-og fokus med rural dynamik på egne præmisser men også øget urban-rural integration. Se også næste afsnit om gateways.

Endelig er der betydelig evidens for vigtigheden af territorial samarbejde og diversitet som faktorer i rural eller yderområde udvikling. Der bør skabes bedre governance strukturer og muligheder for, at lokale interessenter kan mødes og diskutere muligheder samt udfordre forudindtagede ideer omkring deres muligheder. Udover diversiteten i deres økonomiske og sociale realiteter, kan der være udviklingspotentialer i at undersøge deres delte opfattelse af at være anderledes.

→→ Gateways, forbindelser og infrastrukturer

Der bør fokuseres på "gateways" på flere niveauer og skalaer. Det er velkendt, hvordan metropolerne fungerer som gateways, men hvad med de næste niveauer af byer og regioner? Global konkurrence foregår og mærkes nu helt ud i små samfund. Derfor bør udviklings-aktører også vende blikket den anden vej og spørge, hvordan mindre byer, kommuner og regioner skaber forbindelse til og indplacerer sig ift. globaliseringen?

Det kan gøres gennem en øget opmærksomhed på konkrete forbindelser, flows, relationer og links mellem steder og områder. Steder forbindes i et hastigt stigende omfang og på stadig flere måder. Mange af disse forbindelser skaber også mulighed for uafhængighed af fysiske afstande og dermed af problemer forbundet med dette. Det giver nye udviklingsmuligheder.

Globale flows foregår på alle niveauer. Afhængig af faktiske og potentielle globalt orienterede netværk, relationer og forbindelser vil "gateways" også kunne etableres i ifm. mindre byer og perifere områder. I den sammenhæng er det vigtigt at se på alle typer af relationer og forbindelser: fysiske (eks. lufthavne), virtuelle, økonomiske, sociokulturelle, mv.

Der bør skabes bedre indsigt i tilgængelighed i overordnede termer og særligt ifm. transport og tilgængeligheds-parametres sammenhæng med (en ofte globalt orienteret) socio-økonomisk udvikling. Danmarks og dets regioners forbundenhed og forskelligartede forbindelser – både internt og eksternt – bør yderligere undersøges. Det gælder fra større

byregioner til de små samfund, som eksempelvis broløse øer: Hvordan klarer de sig, hvordan forbinder de sig?

I den forbindelse vil det også være interessant at undersøge, hvordan andre regioner og lande ser sig selv i verden? Hvad viser eksempelvis nationale, regionale og lokale policies i andre lande om dette? Hvordan udtrykker de deres forbindelser og sammenhæng med verden omkring dem, og hvordan iværksætter de aktivitet og handling mhp. at bearbejde det?

Infrastrukturplanlægning bliver også fremover en vigtig del af territorial udvikling og planlægning – og et værktøj til eksempelvis at styrke relationer mellem byer og regioner (og mellem by og land) samt koordinere den transit-orienterede byvækst på tværs af kommunale og regionale grænser. Det vil være vigtigt at denne planlægning foregår i samspil med analyser og udvikling af gateway policies.

Transport, mobilitet og infrastrukturer spiller både en væsentlig rolle som grundlag for økonomisk vækst og udvikling af levevilkår og socialt liv, men samtidig har transport også betydelige negative miljøkonsekvenser og klimaeffekter. De klima- og energimæssigt u hensigtsmæssige aspekter af transport medfører anbefalinger om øget optimering (mht. energiforbrug og emissioner) af placering og udnyttelse af spatiale strukturer. Den fysisk-funktionelle planlægning i særligt kommunerne er et væsentligt instrument til dette, og især en øget koordinering af byplanlægning og transport-planlægning er afgørende for succes. Her kan regionerne og staten eksempelvis bidrage med flere analyser af mere regionale og tværgående mobilitetsmønstre og -behov samt konsekvenser for miljø og klima.

→→ Erhverv: "Smart innovation policies" og forskning

Der er generelt brug for 'smart innovation policies', som er afhængige af de lokale forhold og territoriale videns- og innovationsmønstre. Disse må derfor udvikles ad-hoc tematisk og være regionalt tilpassede. Der bør være fokus på at forbedre den regionale innovationskapacitet ved at "booste" udnyttelsen af den lokalt akkumulerede viden, og ved at videreudvikle lokale udviklingsinitiativer, baseret på de lokale karakteristika og allerede eksisterende innovationsmønstre. Følgende aspekter vurderes væsentlige:

- Udnyt eksisterende forskningskapacitet og fokuser policies og støtte til R&D projekter for at sikre en stærk specialisering og diversificeret specialisering.
- Tiltræk investorer og støt forskningssamarbejder i tvær-territorielle projekter og tvær-regional mobilitet mellem relaterede sektorer. På europæisk og nationalt niveau.
- Understøt udviklingssamarbejder, inkl. incitamenter til at starte teknologi-projekter med ny og kreativ brug af eksisterende viden.
- Understøt kreative applikationer, såsom kooperative forskningsaktiviteter inden for relaterede sektorer, deltagelse af lokale aktører i international vidensdeling eller rotation af medarbejdere mellem sektorer for at udarbejde best-practice retningslinjer. Styrken og innovationskapaciteten ligger her i virksomhedernes evne til at finde områder uden for den traditionelle 'applied science', som kan udvikles til øget innovation og en bevægelse mod specialiseret diversifikation inden for relaterede sektorer. Bør især foregå lokalt-regionalt og nationalt.

→→ Governance: Nytænkning af territorial udvikling og planlægning

Der er et stort behov for "god governance". Territorial samarbejde samt udvikling og effektiv udnyttelse af territorial samarbejde må i højere grad skræddersys de faktiske betingelser og udviklingsmønstre i de enkelte områder.

Der anbefales en orientering mod betydelig lokal/kommunal og regional indflydelse på etablering og sammensætning af programmer og projekter for regional udvikling. Samtidig bør dette ske i samarbejde på tværs af myndigheder og aktører på alle niveauer, også staten og EU. Ovenfra kommende støtte og strategier er brugbare og effektive, såfremt den eksterne støtte og investering sker på lokale betingelser og succeskriterier. Den ovenfra kommende styring skal være "let", dvs. strategisk og rammesættende for samarbejderne (ikke detail og instrument fokuseret). Regioner, kommuner, NGO'ere, private og civile lokale udviklingsinteresser spiller en hovedrolle i at formulere, etablere og få konkrete effekter af samarbejdsinitiativer. Staten kan medvirke som understøttende part med medfinansiering, målstrategisk tilgang samt vejledning om og understøtning af rammer for samarbejde (i samspil med regionerne). Dertil anbefales fokus omkring konkrete emner eller problemstillinger, hvor der indgås samarbejder på tværs af myndighedsniveauer omkring specifikke projekter eller projektpakker.

Det anbefales at fokusere på erfaringsudveksling, deling/udveksling af værktøjer til løsning af fælles problemer, og rådgivning af hinanden omkring løsning af lignende problemer. Mere ambitiøse former for samarbejde kan lade sig gøre, men det kræver fokus på, at der mere aktivt indbygges læringskomponenter for at opnå ønskede effekter. Til gengæld kan mere læringsorienterede tilgange vise sig særligt interessante for udviklingsprocesser, fordi de rummer et potentiale mhp. skabelse af ny aktivitet, innovation, jobs og vækst.

Territorielle udviklingskulturer og tillidsrelationer: Det anbefales på baggrund af ovenstående at fokusere på de regionale og lokale praksisser, kulturer og tillidsrelationer som præger territorial udvikling og planlægning. Det handler eksempelvis om at fokusere på konkrete politisk-administrative kulturer, developer-kulturer, bredere "lokale kulturer", mv., og hvordan tillidsforholdet er imellem nøgleaktører. Sådanne aspekter har betydelig indflydelse på, hvordan situations- og stedsspecifikke ressourcer (viden, økonomi, social kapital, mv.) mobiliseres og aktiveres i et samarbejde.

Samspillet mellem formelle og uformelle strategier og planer for territorial udvikling bør desuden videreudvikles. Danmark har et betydeligt omfang af både myndighedsplaner og ikke-lovpligtige strategier og planer for territorial udvikling. Myndighederne udarbejder også selv mange ikke-lovpligtige strategier og planer for eksempelvis bedre at kunne tilpasse sig bestemte temaer, situationer eller områder. Der bør fokuseres på at videreudvikle dynamikken i dette samspil på måder, der bedre imødekommer faktiske koordinationsproblemer, tværgående udviklingsudfordringer og styrker territorielle sammenhænge.

Der er således behov for nytænkning af integrerende programmer og tilgange for territorielle udviklingsprocesser og planlægning. Eksempelvis mhp. forbedret sektorintegration og løsning af konkrete udfordringer ift. koordinering af arealanvendelse på tværs af kommuner

og regioner i urbane regioner og langs med kysterne. Fælles klimastrategier, byspredning og bedre koordinering af infrastrukturplanlægning er oplagte fokusområder for dette.

Men også et øget fokus på (potentielt) globaliserende erhvervsaktiviteter, differentierede byroller, by-land integration, gateways og forbindelser vil medføre behov for nye typer samarbejder i territorial udvikling og planlægning. Det vil være samarbejder, hvor samarbejdspartneren ikke nødvendigvis bor eller sidder lige ved siden af. Som nævnt tidligere opfordres derfor til fokus på både eksternt brobyggende (bridging) såvel som internt sammenbindende (bonding) aktiviteter og links.

→→ Nye værktøjer: TIA – vurdering af virkninger på territorier

Territorial Impact Assessment (TIA = vurdering af virkninger på territorier) men også Territorielle Potentialer er værktøjer og analyser, der fremover bør videreudvikles i en mere regional-lokal kontekst. De er i første omgang udviklet mhp. at vurdere effekt af EU policies, men de rummer store muligheder for kvalificering af mange af de aspekter, der ofte har manglet analytisk substans i regionale og lokale udviklingsprocesser (trods planlovgivning og plansystem). I Danmark eksisterer lige nu mange forskellige bud på analyser, der kunne inspirere til dette – eksempelvis Region Syddanmarks byanalyser, Morsø kommunes bymosaik (potentiale-kort over kommunen) samt diverse analyser der forsøger at identificere nye byroller og -mønstre.

Territorielle konsekvensvurderinger (TIA) bør eksempelvis udvikles og anvendes som et værktøj til vurdering af store infrastruktur- eller byudviklingsprojekter. Dvs. en samlet vurdering af diverse territorielle konsekvenser ved større projekter, ikke blot miljømæssige (VVM) men også sociale og økonomiske. Hvilke konsekvenser vil nye projekter eksempelvis have på den række af specifikke mål og strategier en region eller et lokalområde måtte have for udvikling af sit territorium. Påvirkes byspredning samt erhvervs- og mobilitetsmønstre? Giver projektet bedre muligheder for udbygning af gateways og forbindelser? Hvad sker der med demografiske strukturer i området? Ændres vilkårene for strategier om byroller? Hvad vil den samlede klimamæssige effekt være? Bidrager projektet til mål om social inklusion, og hvilke krav stiller det til samarbejde og koordinering mellem konkrete aktører? Etc.

Det vil således være en type af vurderinger, hvor værktøjet ikke blot beskæftiger sig med traditionelle fysisk-funktionelle og sektor-orienterede parametre som boliger, erhverv, service, transport, fritidsaktiviteter, miljø og energi men i højere grad med de faktiske kombinerede effekter man i et område ønsker af arbejdet med territorial udvikling og planlægning. Værktøjet skal derfor tilpasses den regionale eller lokale kontekst. En sådan type konsekvensvurdering vil være omfattende og derfor realistisk set også kun anvendelig på store projekter. Men store projekter påvirker netop ofte også en lang række udviklingsparametre, kendte som ukendte, og det kan blive dyrt ikke at have tænkt væsentlige territorielle sammenhænge igennem samt potentialerne i eventuelle alternative løsninger.

Endelig kan der være behov for vurdering af territorielle udfordringer, potentialer og muligheder i diverse andre politikker og strategier.

Litteratur

Der henvises til www.espon.eu, se under "Projects" og derefter under projekterne i "Applied Research" og "Targeted Analyses". Under hvert projekts webside er præsenteret en liste og links til projektets produkter.

Dertil er denne sammenfattende rapport baseret på hovedrapporten fra ESPON om Danmark projektet:

Hansen, Carsten Jahn & Harder, Henrik (2012) *"Europæiske tendenser i territorial udvikling, governance og planlægning"*, ESPON om Danmark projekt for Naturstyrelsen, Miljøministeriet, Hovedrapport – generelle resultater fra European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) 2007-2013 programmet. Aalborg Universitet.