

**Den grænseløse by**

Niels Albertsen, Hans Thor Andersen, Rune Christian Bach, Thomas Clemmensen, Morten Daugaard, Niels Boje Groth, Frank Hansen, Tom Nielsen og Poul Bæk Pedersen

Juni 2007



Realdania Research



Forest & Landscape Denmark,  
University of Copenhagen



Department of Landscape and  
Urbanism  
Aarhus School of Architecture



Institute of Geography  
University of Copenhagen

# Den grænseløse by

Dette arbejdsrapport er udarbejdet af forskergruppen under temaet 'Bybegrebet og den grænseløse by'<sup>1</sup> med udgangspunkt i dele centerbeskrivelsen for Center for Strategisk Byforskning.

Begrebet »Den grænseløse by« refererer til udviklingstræk, der kan iagttages netop nu, men som er resultatet af en række forskellige udviklinger med både korte og lange udviklingshistorier. Disse er:

- at globalisering i stigende grad påvirker det erhvervsmæssige grundlag for de danske byer;
- at de enkelte bysamfund i stigende grad integreres til sammenhængende regionale byområder;
- at grænsen mellem by og land bliver stadig sværere at definere, fordi de bynære landskaber får urbane funktioner som bolig- og erhvervsområder;
- og endelig at beslutninger om bypolitik ikke kun tages i byrådet, men også i netværk og samarbejdsrelationer i og uden for det kommunale forvaltningsystem.

Intet af dette er nyt – men den samlede effekt resulterer i forandringer der foregår i et tempo og et omfang, der gør, at man kan tale om et kvalitativt spring. Det beskrives i den internationale litteratur med ord som metropolisering, netværksby, metapol, funktionelle byregioner, zwischenstadt, citta diffusa eller metropolitan landscapes.

## Historisk baggrund

Interessen for at formulere nye begreber om byen bunder i at et traditionelt bybegreb, hvor byen og landet anskues som modsætningspar der udelukker hinanden, viser sig åbenlyst utilstrækkeligt til at rumme den mangfoldighed af forskellige territorialiteter, bymæssigheder og økonomiske såvel som sociale praksisser som de moderne kapitalistiske og demokratiske samfund skaber.

Ideen om den grænseløse by skal til gengæld ikke forstås som et forsøg på at formulere en ny universel definition af byen. Den grundlæggende tese er at dette ikke er meningsfuldt.

Det giver på den anden side kun mening at tale om en grænseløs by som noget relativt nyt, hvis det kan vises, at der tidligere fandtes byer, som var mindre grænseløse for ikke at sige skarpt afgrænsede fra landet og andre byer. Den holistiske opfattelse af land - by distinktionen betragter land og by som gensidigt udelukkende empiriske kontraster, altså som en absolut dikotomi. Hvis en sådan dikotomi nogensinde har eksisteret i Danmark, så hører den 1700-tallet til. Med det moderne, demokratiske og kapitalistiske Danmarks etablering og udvikling udviskes de forskellige aspekter af by – land dikotomien mere og mere. Der er tale om en meget langstrakt, sammensat proces, der starter omkring 1800 og som accelererer efter 1950erne.

I den lange første periode skyldes opløsningen af dikotomien især

- en kulturel og politisk homogeniseringsproces, der også inkluderer civilsamfundet, på tværs af by og land i forbindelse med nationalstatens dannelse
- en svag urbanisering af landdistrikter (landsbyer og stationsbyer), hvor dele af de såkaldte byerhverv etableres på landet for at servicere befolkningen, samt

---

<sup>1</sup> Gruppen består af Niels Albertsen, Hans Thor Andersen, Rune Christian Bach, Thomas Clemmensen, Morten Daugaard, Niels Boje Groth, Frank Hansen, Tom Nielsen og Poul Bæk Pedersen.

- dannelsen af de første små, gang eller cykelbaserede arbejdskraftoplande/ personlige, daglige aktivitetsrum, hvor byerne - små som store – henter en beskeden del af sin arbejdskraft fra bebyggelser på landet, hvoraf nogle udvikler til egentlige forstæder.

Det nationale rum kan således i 1950erne siges at udgøres af et net af mange isolerede, små og lidt større arbejdskraftoplande og daglige aktivitetsrum i form af landsbyer (med landdistrikter), stationsbyer, forstæder og små og større købstæder, bundet sammen af en infrastruktur, en national kultur og et politisk fællesskab.

Fra 1960erne accelererer udvisningen af by – land dikotomien bl. a. som følge af:

- den fortsatte kulturelle og politiske homogeniseringsproces, forstærket af de nationale massemedier og det nationale velfærdssamfundsprojekt
- bosætningen i de mange nedlagte landbrug
- decentraliseringen af industrien
- de stigende geografiske husprisdifferencer med stærkt stigende huspriser i storbyerne, og især i deres mere centrale eller mondæne dele samt
- de hurtigt voksende arbejdskraftoplande og daglige aktivitetsrum, baseret på en pendling med bil eller kollektiv trafik, som nu strækker sig over lange afstande.

I denne proces ændres også relationen mellem byerne. Frem til 1950erne udgjorde større danske byer som hovedregel centre for et opland, som i et vist omfang også forsynede byerne med forbrugsgoder. Arbejdsdelingen mellem byerne var begrænset og det samme var den rumlige udstrækning af centrenes arbejdskraftoplande. Byerne var med andre ord ret ens, hvilket i de følgende år forstærkedes af den ensliggende udvikling af velfærdsbyens kollektive konsum. Men samtidig med udviklingen af infrastrukturen og den hermed voksende udstrækning af arbejdskraftoplandene voksede arbejdsdelingen mellem byerne dramatisk. Integrationen af forskelligartede arbejdsmarkeder og bosætningsområder skiftede hermed i høj grad fra den urbane til den regionale skala. I dette ”nye regionale bylandskab” kan man bo i én by, arbejde i en anden og nyde sin fritid i en tredje. Således udviskes i stigende grad ikke blot grænsen mellem by og land, men også grænsen mellem byerne.

Det nationale rum, som også præges af globalisering, kan således i dag siges at udgøres af et net af overlappende netværksbyer, som væver sig ind i hinanden på en sådan måde, at grænserne mellem dem er diffuse og foranderlige, og på en sådan måde at by – land dikotomien langt hen af vejen er udvisket.

## **Globalisering**

Globaliseringen – den verdensomspændende udveksling af varer og tjenesteydelser – er betinget af at det i dag er muligt at transportere mennesker og varer rundt i verden på ganske kort tid for en ubetydelig pris. Herved udstrækkes den geografiske arbejdsdeling fra nationalstaterne til det globale niveau, stærkt hjulpet af formindskede handelsbarrierer og harmonisering af erhvervsstøtte. I debatten om globalisering fremhæves oftest frihandel og frigørelse af markedskræfterne. Men globaliseringen omfatter også strømme af turister, flygtninge, arbejdstagere og udvekslingsstudenter. Den omfatter kultur, livsstil og forbrugsmønstre. Og den omfatter ideologi såsom forestillinger om demokrati, menneskerettigheder, og velfærd.

Globaliseringen betyder bl.a. at erhvervsstrukturen i Danmark ændrer sig fra industrisamfund til videnbaseret produktion. Den fortsatte velstandsstigning betyder at der udvikles nye livsstile og boligformer. Det stiller nye krav til byudvikling, til infrastruktur, og til byen som ramme for de medarbejdere der indgår i den videnbaserede produktion og de kreative erhverv.

Globaliseringen er i sin kerne en reskalering af en række samfundsmæssige processer og relationer; men retningen er ikke ensidigt mod større skala som varehandel, handelssamarbejde eller kulturudbredelse: En række forhold får tværtimod en mindre skala; det gælder eksempelvis ansvaret for velfærdsstatslige ydelser, erhvervs- og beskæftigelsespolitik, hvor lokale/ regionale niveauer får overdraget kompetence fra nationalstaterne med henblik på at øge fleksibilitet og effektivitet i opgaveløsningerne.

Imidlertid sker reskaleringerne ikke samtidigt eller på samme skala; det er et velkendt fænomen at hver funktion så at sige har sin egen skala og det er det omtrentlige sammenfald af en række funktioner på næsten identiske skalaer, der har fået mange til at antage eksistensen af noget 'naturgivent' over det lokale eller regionale niveau. Der er imidlertid intet logisk eller naturligt skel mellem det lokale og det regionale. Hertil kommer, at en række funktioner er mere 'træge' i relation til ændring af skala; især hvor der er involveret institutionelle strukturer eller massive investeringer i det byggede miljø er ændringer længe undervejs.

Reskaleringen differentierer både funktioner og deres geografiske relationer, herved erstatter integration og arbejdsdeling på nye skalaer de eksisterende. Resultatet er en fortløbende proces af afkobling og disintegration på en skala til fordel for integration og intensiveret arbejdsdeling på en anden skala. De industrielle distrikter kan i denne sammenhæng ses som et typeeksempel på en sådan reskalering. For enkelte lokaliteter betyder dette en opløsning af etablerede sammenhænge (fx erhvervsstruktur, uddannelsesinstitutioner, lokalkultur og politiske forhold) med en betydelig og gensidig afhængighed til fordel for en opløsning af usamtidige forandringer, differentiering af økonomiske, sociale og kulturelle forhold og en visuel differentiering af lokaliteterne i form af forfald og nybyggeri side om side.

Reskaleringen manifesterer sig i opbygningen af et nyt landskab med nye relationer og arbejdsdeling, en territorialisering, der umiddelbart udfordrer eksisterende politisk-administrative strukturer og inddelinger. Strukturreformen og tilsvarende forsøg på at reorganisere den administrative inddeling og arbejdsdeling i dele af Europa kan opfattes som et forsøg på at skabe sammenhæng og sammenfald med dominerende samfundsmæssige forholds skalaer. EU's indre marked og den fælles valuta kan således forstås som et forsøg på at udvikle en politisk skala, der kan regulere betingelserne for økonomisk udvikling og velstand.

Reskaleringen har indbygget flere paradokser; jo mere hypermobil varer, personer og kommunikation bliver, desto mere stedbunden bliver forudsætningerne for mobiliteten (infrastruktur, både fysisk og socialt). Parallelt hermed differentieres personer og lokaliteter i 'mobiliserede' og stedbundne; nogle arbejdspladser bliver globaliserede mens andre forbliver lokale i deres præg. Denne asymmetriske forandring skaber spændinger i og mellem de enkelte lokaliteter samt mellem de enkelte virksomheder og institutioner.

## **Den regionale netværksby – det urbane landskab**

Globaliseringen giver et nyt grundlag for byerne – som på én gang både koncentrerer og opløses.

Den økonomiske aktivitet og vækst sker primært i storbyregionerne, men samtidig vokser disse langt ud over deres »gamle« grænser. I denne udvikling forsvinder grundlaget for den traditionelle forståelse af byerne som selvstændige enheder. Skellet mellem by og land udviskes, også selv om landskabet umiddelbart ser uforandret ud. Det der tidligere og udfra en dikotomisk forståelse af forholdet by-land blev kaldt 'det åbne land' i 'de bynære områder' bliver i mindre omfang afhængigt af egentlig landbrugsproduktion, og indgår i stedet i det urbane system som attraktivt bosted med tilgængelige jobmuligheder. Eller det udnyttes som rekreativ ressource, og som udgangspunkt for aktiviteter som nok er anderledes end dem der traditionelt er blevet opfattet som urbane, men som ikke desto mindre er en vigtig del af det liv mennesker lever, uanset om de bor meget tæt sammen eller relativt langt fra hinanden. Herved udvikles et nyt, urbant landskab, hvis intensiteter ikke er samlet i et enkelt center, men i flere funktionelle knudepunkter i landskabet.

Processen med samtidig koncentration og spredning kan ses på flere forskellige geografiske skalaer. Betraget på en national skala sker der en koncentration omkring vækstområder – i Danmark omkring København og byerne ved den østjyske motorvej – og en udtynding både befolkningsmæssigt og økonomisk af perifere dele af landet. Men også indenfor de enkelte områder ses en samtidig koncentration og spredning. Særligt i vækstområderne betyder en stor interesse for lokalisering af både boliger, erhverv og kulturinstitutioner ved områder med en særlig god infrastrukturel betjening eller med særlige herlighedsværdier en koncentration i enklaver omkring sådanne steder. Når væksten er kraftig som den er i visse områder betyder det at disse områders opland vokser med stadig inddragelse af nye både 1., 2. og 3. rangs lokaliteter til byudvikling. Byerne bør således ikke forstås som tæt-bebyggede og –befolkede entiteter der udvikler sig sammenhængende og kontinuert udfra et særligt punkt (fra en placering i 1. række til 2. række, 3. række osv. i forhold til det ideel punkt), men som udstrakte territorier med vekslende bebyggelsesmæssige og befolkningsmæssige tætheder. Fra det helt tomme til de meget intenst udviklede enklaver der uafhængige af den umiddelbare kontekst er indskrevet i meget store økonomisk og kulturelle sammenhænge på tværs af traditionelle grænser.

Byerne må i stedet for at opfattes som samlede former der afspejler et system, ses som en masse overlejrede systemer og former der ikke kan beskrives med ét kort eller ét universelt bybegreb. Et hvilket som helst perspektiv på byen vil kunne udpege nye udstrækninger, nye indflydelsessfærer, nye netværk og forbindelser og nye grænser. Den grænseløse by er således ikke uden grænser, tværtimod, den er fuld af en mangfoldighed af grænser, men det afgørende er at de ikke sammenfalder i en klart afgrænset kontur. Der er mange "limits to scale in the city without limits", men de forskellige skalaer aggregeres ikke i én borderline, én urban skala. Skalamæssigt udgør den grænseløse by snarere bundter eller kompliceretheder af forskellige skalaer vedrørende forskellige forhold: sociale, økonomiske, politiske, kulturelle, arkitektoniske, byplanmæssige, landskabelige, trafikale og andre forhold. Anskuet fra et skala-synspunkt må en begrebs- og teoridannelse omkring den grænseløse by derfor bestå i dels at afklare, hvilke skalarelevanser der er afgørende for fortsat at tale om bymæssighed, dels at beskrive fortætninger, knudepunkter eller relative ordener af sådanne skalarelevanser samt endelig at teoretisk forklare noget om deres indbyrdes determinationer og dynamiske udviklinger (reskalering).

Mens distinktionerne by/land, center/forstad og storby/provinsby får mindre betydning, er der andre grænser hvis stigende betydning ikke kan overses: De store byregioner bliver stadig mere betydningsfulde og udstrækker deres indflydelsessfære på de perifere regioners bekostning. Selv i et lille, stærkt urbaniseret og relativt homogent land som Danmark er dét en tydelig tendens. Samtidig opstår der i byområderne nye grænser mellem velstillede og i mindre velstillede områder.

Mellem de perifere regioner og storbyregionerne ligger regioner, som gennem mange år har udviklet et særligt økonomisk grundlag indenfor en bestemt produktion eller branche. Hvis byerne i disse regioner mister deres arbejdspladser kan indbyggerne ikke pendle ind til storbyerne. De ligger for langt væk. Derfor er det afgørende for disse byer at deres erhvervsliv kan følge med i den globale konkurrence. De er sårbare indenfor de områder, hvor de er mest specialiserede. Men her ligger også de styrker, som de skal bygge videre på. Det er baggrunden for, at man i disse regioner eksperimenterer med nye samarbejder mellem virksomheder, mellem virksomheder og nye typer af uddannelsesinstitutioner og videnscentre samt at man i disse regioner finder en række nye regionale byalliancer.

De perifere områder er de vanskeligst stillede. Men nogle af disse har særlige kvaliteter i det byggede miljø og i kultur- og naturlandskabet og indgår i stigende grad i et nationalt præget boligmarked, hvor de tiltrækker husstande med personer, der er ved at trække sig ud af arbejdsmarkedet. Hvor kultur- og/ eller naturlandskabet har attraktionsværdi er turismen ofte den mest realistiske udviklingsmulighed.

Det samlede billede, der tegner sig, består således af tre typer af regioner med hver deres forskellige situation, problemer og muligheder: storbyregionerne, de selvstændige regioner og de perifere regioner. Det er ikke blot globaliseringen, der på forskellig vis præger disse regioner, det er også nye demografiske og sociale udviklingstræk.

Udviskningen af forskellen mellem by og land betyder således ikke ulighedernes forsvinden. Nye grænser opstår i den grænseløse by. Samtidig med opkomsten af den regionale netværksby forstærkes arbejdsdelingen og uligheden mellem disse netværk. De regionale urbane landskaber som præges af økonomisk, befolkningsmæssig, social og kulturel vækst forefindes i stadig stigende grad i bestemte dele af Danmark og ikke i andre, nemlig i et bånd der strækker sig fra Randers til København langs med motorvejs- og banesystemet. Dette bånd af byer og landskaber udgør "den danske metapol", dvs. et bysystem som sammenkæder adskillige tidligere relativt autonome urbane centre og oplande gennem udvikling af mobilitet og infrastruktur. Den danske metapol kan også kaldes "FlexicuriCity Denmark" for så vidt som det er i dette område den danske flexicurity velfærdsmodel virker i kraft af begge sine dimensioner, dvs. både med hensyn til at skaffe velfærdsmæssig sikkerhed og med hensyn til at skaffe fleksibelt arbejde i vidensøkonomien.

## **Den politiske praksis**

Den globale udvikling medfører, at den politiske arbejdsdeling mellem lokale, regionale, nationale og overnationale myndigheder ændres. Der sker på én og samme tid en decentralisering og en centralisering – en proces som tenderer til at ændre de nationale opgaver: Nationalstaten er både for lille til at håndtere den overordnede erhvervsudvikling og for stor til at kunne gennemføre fleksible og lokalt tilpassede moderniseringer.

Næsten alle vestlige lande har søgt at imødegå denne udvikling gennem nye former for organisering. Fælles for disse løsningsmodeller er en åbning af den offentlige administration mod omgivelserne gennem netværk og partnerskaber, og en proaktiv politik, hvor det offentlige aktivt deltager i udviklingen.

Den grænseløse by er blevet en nærværende realitet i det politiske liv. På mange måder viser kommunerne, at de er opmærksomme på, at byen i dag indgår i en regional og international virkelighed. Mange kommuner samarbejder om fælles udviklingsperspektiver, og de indretter deres erhvervs politik med virksomhedsklynger, rådgivning i outsourcing, etablering af uddannelses tilbud for at fremme omstillingen af lokale virksomheder osv.

De nævnte udviklingstræk udfordrer vante begreber om urbanitet og byudvikling: at der er et centrum, en forstad og et landskab, at en by har sin egen befolkning, sit eget erhvervsliv, sit eget opland og sine egne politiske organer. Det giver nye udfordringer for byernes beslutningstagere. De traditionelle forestillinger om hvad en by er og hvad den bør være, som er baseret på en dikotomisk opfattelse af forholdet mellem by og land synes, idet de åbenlyst ikke kan anvendes til at beskrive og forstå den aktuelle situation på hverken et formelt, systemisk eller praktiseret niveau, at have udviklet sig til en æstetisk ideologi. Det betyder yderligere at den planlægning der er baseret på disse forestillinger, i stedet for at være operativ i forhold til at håndtere de udfordringer som globaliseringen og reskaleringen af en masse forskellige erfaringsniveauer i byerne, kommer til at fremstå som noget der blot generer almindelige mennesker, virksomheder, organisationer og andre aktører med helt legitime ærinder.

Dette giver også nye udfordringer for byforskningen. En vigtig forskningsindsats er at kvalificere et aktuelt bybegreb på både et teoretisk og et empirisk niveau, netop for at praksis og bypolitiken kan udformes på en måde så den kan adressere de vigtige ændringer der her er diskuteret.