



MELLEMSTORE BYER I EUROPA

I 1990'erne har tre målsætninger, nemlig økonomisk konkurrenceevne, miljømæssig bæredygtighed og social samhørighed, været i fokus for en stor del af den politiske debat i Europa. Byerne er et centralt sted, hvor man kan tage udfordringen op og kombinere disse tre målsætninger. En stor del af diskussionen om disse målsætninger har været koncentreret om erfaringerne i store byer og hovedstadsområder. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt mellemstore og mindre byer har haft andre erfaringer.

For at undersøge disse spørgsmål og især sætte fokus på bæredygtigheden i byerne har Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene gennemført et forskningsprojekt for at se på disse erfaringer. Projektet med titlen "Mellemstore byer og socioøkonomisk og miljømæssig udvikling i regionerne i EU" var opbygget omkring 15 case-studier i udvalgte byer i Europa, dog med hovedvægten i Sydeuropa.

Projektets hovedmål var:

- at belyse problemer og perspektiver, muligheder og trusler for mellemstore byer, hovedsageligt i periferien af Europa
- at kortlægge innovative visioner, aktioner, instrumenter og politikker
- at evaluere den rolle, der spilles af byernes myndigheder, arbejdsmarkedets parter og borgerne i formuleringen af fælles visioner for fremtiden og i omsættelsen af visionerne til handling.

De 15 case-studier dækkede en bred række problemer og perspektiver og blev gennemført efter nogle ensartede retningslinjer. Case-studierne omfattede Kavala, Rhodos, Parma, Siena, Perugia, Bastia, Nîmes, Alicante, Toledo, Oviedo, Coimbra, Évora, Dessau, Freiburg og Galway. Institutet foreslog et sæt indikatorer for bymæssig bæredygtighed, og de blev bearbejdet for byerne i forskningsnetværket. Der blev holdt møder og workshops i Kavala, Alicante, Volos, Oviedo, Lavrion og Piemonte, hvor forskningsresultaterne blev beriget. Alle case-studier er udgivet af Institutet som arbejdsdokumenter, og rapporterne fra de afholdte workshops har været genstand for tre andre publikationer.

Forskningsnetværket blev dannet gradvis og omhyggeligt. Kavala, Perugia, Parma, Oviedo og Alicante var de første byer, der blev udvalgt i Grækenland, Italien og Spanien. De byer, der i sidste ende blev udvalgt, dækker en meget forskelligartet og rig europæisk horisont. Mange af dem domineres i overvejende grad af tertiære aktiviteter (f.eks. Bastia), mens andres fremtid er afhængig af en vellykket industriomstilling (Dessau). De undersøgte byer kommer alle bortset fra Freiburg, Parma og Nîmes fra perifere regioner i EU, og alle har mulighed for at opnå en socioøkonomisk og miljømæssig udvikling, som der dog også rettes alvorlige trusler mod. Fire af de udvalgte byer, nemlig Rhodos, Toledo, Siena og Évora, er blandt de byer, som UNESCO har betegnet som bevaringsværdige sammen med 38 andre byer i EU, hovedsageligt mellemstore byer.

I dette resume sammendrages hovedresultaterne af projektet, og de får en europæisk horisont. Man har undersøgt problemer og løsninger, visioner og perspektiver, innovationer og forhindringer for innovationer. Desuden samler rapporten resultaterne af et innovativt forsøg på at udvikle indikatorer for bymæssig bæredygtighed i alle byerne.



Indikatorer for bymæssig bæredygtighed

Instituttet stillede forslag om et innovativt sæt indikatorer for bymæssig bæredygtighed. Det var et standardiseret sæt af indikatorer, der så vidt muligt kunne anvendes i alle rapporter om case-studierne til at måle og sammenligne i hvilken udstrækning byerne i case-studierne er bæredygtige.

Indikatorernes dækning og indhold varierede betydeligt mellem de forskellige rapporter om case-studierne. Dette illustrerede de mange forskellige forhold, variationerne i de benyttede målinger, vanskelighederne med at opnå data og variationerne i de tilgængelige data mellem byer og lande i undersøgelsen. Generelt giver dette arbejde et værdifuldt bidrag til den metodologiske udvikling af indikatorer for bymæssig bæredygtighed.

Figur 1: Indikatorer for bymæssig bæredygtighed

<i>Det globale miljø</i>	<i>Den lokale livskvalitet</i>	<i>Andre indikatorer</i>
Det globale klima	Luftens kvalitet	Social retfærdighed
Forsuring af miljøet	Støj-, lugt- og synsgener på lokalt niveau	Boliger
Forgiftning af økosystemet	Affaldsforvaltning	Sikkerhed i byerne
Vandforbrug	Trafik og transport	Økonomisk bæredygtighed
Energiforbrug		Grønne offentlige områders kvalitet
		Borgerindflydelse



INDHOLD

Ved indgangen til det 21. århundrede står mellemstore byer over for fundamentale forandringer og nye udfordringer, som forpligter dem til at se langt ud over deres egen lokale horisont. Mellemstore byer spiller en vigtig rolle i det samlede europæiske bysystem. Der er mange muligheder forbundet med de miljømæssige, sociale og institutionelle fordele ved at være lille, og det er lettere at overvinde ulemperne ved store byer, når faciliteterne i byområderne spredes og der findes bedre transport- og telekommunikationsnetværker. Denne rapport illustrerer, hvordan de 15 byer i case-studierne har reageret på udfordringen om at overvinde disse forhindringer, og det beskrives i de følgende afsnit.

Rapporten sammendrager resultaterne af case-studierne. Dette er gjort i form af en helhedsorienteret oversigt, der har sat fokus på fire temaer:

1. Dynamikken i og virkningerne af den økonomiske aktivitet i byerne
2. Byernes miljømæssige fordele, problemer og kapacitet
3. Byernes sociale forhold, deres problemer og hvordan disse løses
4. Byernes institutionelle kapacitet og deres evne til at tage udfordringerne op.



ØKONOMISKE VILKÅR OG UDFORDRINGER

I de sidste to årtier har europæiske byer undergået en dyb økonomisk omstrukturering af globalt omfang, og de er blevet berørt af EU-politik og nationale foranstaltninger til at fremme den samlede europæiske økonomiske ydeevne i global sammenhæng og til at imødegå de negative konsekvenser af både omstrukturings- og tilpasningspolitik. Dette har uundgåeligt haft store virkninger for byernes økonomi. Under omstruktureringen og forøgelsen af den europæiske økonomis samlede konkurrenceevne vil de mellemstore byer potentielt kunne miste økonomisk dynamisme til store byområder.

■ Industri, bygge- og anlægsvirksomhed

Der er enorme forskelle i industriaktiviteterne blandt de 15 byer. Små virksomheder kan være et gode på grund af deres dynamisme; de kan være et problem, hvis de mangler interesse, færdigheder og ressourcer til at reagere fleksibelt på ændrede markedsvilkår. Store

virksomheder kan være en sikker beskæftigelseskilde og blive en nøglespiller i lokale initiativer til økonomisk udvikling. Mellemstore byer kan være særligt sårbare overfor virkningerne af en bestemt virksomheds strategier, fordi den lokale økonomi er af mindre størrelse. Byernes erfaringer viser, at den historiske arv, en god fysisk infrastruktur, støtten fra institutionelle rammer og målrettede lokale aktioner er vigtige i opbygningen og vedligeholdelsen af en stærk sektor med betydelige lokale fordele.

■ Servicesektoren

Case-studierne viser, hvordan mellemstore byer ved at udvikle turismen og sørge for, at der findes virksomheder, der producerer til primær- og sekundærsektoren, kan udvikle deres servicesektor til at opveje vanskelighederne i primær- og sekundærsektoren. De mellemstore byers største fordel er den livskvalitet, som deres historiske arv og mindre størrelse giver. Dette tiltrækker både turister og de højtuddannede medarbejdere, som underleverancevirksomhederne kræver.



■ Den nye informationsteknologi og telekommunikationssektoren

Den nye informationsteknologi og telekommunikationssektoren skaber nye fordele for centrale regioner og gør det vanskeligt for mellemstore byer især i perifere områder at tilbyde det, som virksomheder og

velkvalificerede beboere i stadig højere grad betragter som en ny grundlæggende infrastruktur. Lokale initiativer kombineret med EU-finansiering giver gode udsigter til at skabe nye muligheder, og de undersøgte byer viser, i hvor høj grad sådanne initiativer er på vej.

MILJØMÆSSIGE VILKÅR OG UDFORDRINGER

Byerne i case-studierne har meget betragtelige goder i form af natur og bygningsværker. Men det er vanskeligt at vedligeholde denne masse af goder og kombinere dem med det moderne livs belastninger. Flere af case-studierne viser, at nøglen til bæredygtig udvikling i dette tilfælde er en følsom og strategisk byplanlægning, hvor man bevarer de vigtigste byområder, formindsker biltrafikken og stiller tilstrækkelige midler, instrumenter og partnerskaber til rådighed til byfornyelse og byomlægninger.

■ Forurening og infrastruktur

De mellemstore byer har ikke undgået de problemer med forurening og overbelastning af infrastrukturen, som påvirker byerne generelt i vore dages Europa. Problemerne opstår, enten fordi infrastrukturen ikke er blevet udbygget i takt med udviklingsniveauet, eller fordi udviklingen i alvorligt omfang har brudt de lokale luft-, vand- og økologisystemers bæredygtige kapacitet, eller fordi byerne lider under forurening andre steder fra.

■ Trafik

De mellemstore byers erfaringer viser, at trafikproblemerne ikke blot er et fænomen i store byområder. De mellemstore byers begrænsede størrelse betyder, at det er kostbart at udvikle offentlige skinnetransportsystemer, og mange byers historiske arv giver problemer i forvaltningen af trafik og kulturarv. Nøglen til at overvinde transportproblemerne er en effektiv og integreret trafikforvaltning og transportudvikling.

Forfatterne til rapporten om Galway siger, at "bæredygtig udvikling har til formål at afspejle en politik og strategi for fortsat økonomisk og social vækst, der ikke skader miljøet og naturressourcerne". Denne indfaldsvinkel skal bakkes op af flere myndigheder og grupper, hvis aktioner regulerer tværnationale miljø- og udviklingsvirkninger, og som kan hjælpe med at skaffe ressourcer til at løse de mange miljøproblemer i de mellemstore byer.

SOCIALE STRUKTURER OG FACILITETER

■ Sociale strukturer

De sociale strukturer betegner her demografiske og økonomiske karakteristika og fordelingsproblemer og social retfærdighed. Byerne i case-studierne havde en fælles stor bekymring med hensyn til demografiske ændringer, nemlig at bycentrene vil stå med en stadig ældre og mere afhængig befolkning.

Byernes regionale og nationaløkonomiske baggrund varierer meget, nogle er velhavende, nogle er ugunstigt stillede, og der er betydelige forskelle i de økonomiske indikatorer såsom indkomstniveau og arbejdsløshed. De mellemstore byer kan have en fordel i form af mindre social polarisering og udstødelse og især en større fornemmelse af social og kulturel samhørighed. Men der er tilbøjelighed til større



social opdeling og udstødelse selv i de mere velhavende og økonomisk succesrige byer.

■ Sociale faciliteter

Sociale faciliteter omfatter den infrastruktur, der støtter bybeboernes livskvalitet og levestandard. Boligen er den vigtigste facilitet efterfulgt af uddannelses-, sundheds-, rekreations- og kulturfaciliteter. I sammenligning med storbyområder har byerne

i case-studierne generelt ikke de problemer, der forbindes med meget store sociale boligområder i udkanten af storbyerne, hvor man har oplevet social nedgang og marginalisering, skønt der findes undtagelser. Et mere almindeligt problem, især i de sydeuropæiske byer, er, at uplanlagt vækst i byernes udkant fører til boligområder med utilstrækkelige infrastrukturer og faciliteter og med dårlige forbindelser til bymidten.

INSTITUTIONEL KAPACITET

Den kapacitet, som en bys institutionelle strukturer råder over, kan være afgørende for, om den mellemstore bys økonomiske, miljømæssige og sociale potentiale kan virkeliggøres. Erfaringerne i de byer, der deltog i denne undersøgelse, bekræfter en stor del af den senere tids diskussion om de institutionelle forudsætninger for et effektivt svar på de økonomiske, miljømæssige og sociale udfordringer, der stilles i byer i hele Europa i vor tid.

En fordel, som har hjulpet mange mellemstore byer med at udvikle deres evner, er deres rolle som hovedsæde for alle lagene i den ikke-nationale administration, der dækker deres område. Universiteterne kan spille en stor rolle i mellemstore byer ved at berige lokale vidennetværker og fremme byens kulturliv. Betydningen af denne rolle er særligt synlig i mellemstore byer, hvor universitetet ofte er en nøglepartner i den økonomiske udvikling og i miljøinitiativer. Denne vidtrækkende rolle i sådanne byers institutionelle udvikling er især slående i tilfælde, hvor universitetet og dets personale har en byorienteret holdning med et stærkt engagement i udviklingen af deres region.

En af de mest betydningsfulde dimensioner i økonomisk succesrige byer er den brede vifte af lokale institutioner, der på en eller anden måde er fokuseret på økonomisk udvikling. De kommercielt succesrige byer har veludviklede handelskamre og erhvervssammenslutninger af forskellige slags, der ofte har taget brede initiativer til at fremme miljøudviklingen eller kooperative former for organisationer. I de senere år er sådanne sammenslutninger, der ofte har eksisteret i mange år, blevet suppleret med en bred vifte af økonomiske udviklingsinitiativer med stærk deltagelse af den offentlige sektor. De byer, der har opnået vellykkede resultater, understreger, at det er nødvendigt med en lang periode for at opbygge en stærk vifte af lokale institutioner, der skal fremme den økonomiske udvikling.

De fleste byer i case-studierne understregede betydningen af en lokal samarbejdskultur, hvor det var muligt at blive enige om de vigtigste aktioner. I samtlige initiativer til at oprette samarbejdsordninger spillede arbejdsmarkedets traditionelle parter, dvs. arbejdsgivere, fagforeninger og regeringer, en betydelig rolle i alle byerne i case-studierne.

DE VIGTIGSTE RESULTATER

Et afgørende element i de 15 rapporter om de enkelte byer er de fremtidsvisioner, som offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets

partner bidrager med, og som rapporternes forfattere gør rede for. Der kan også drages en lære af en række forskellige forhold, der er kommet frem i undersøgelsen, og som er af

relevans i bredere betydning for at virkeliggøre de mellemstore byers fulde potentiale i Europa.

Fremtidsvisioner

Man har undersøgt tre dimensioner: økonomi, miljø og det sociale liv. Det er imidlertid afgørende for at opnå en bæredygtig fremtid for byerne, at disse dimensioner integreres med hinanden. Dette er en udfordring for byens administration.

- **Økonomisk struktur og rolle** – et gennemgående træk i de fleste byer var målsætningen om at bibeholde eller skabe en blanding af funktioner, typisk:
 - * rollen som administrations- og servicecenter for en bredere region
 - * turisme, især knyttet til den historiske identitet
 - * industrivirksomhed, især inden for forskning og videnbaserede erhverv.

Videnbaserede og ikke-forurenende erhverv er i fokus for den fremtidige industrielle udvikling, som de fleste af byerne foretrækker i deres visioner.

- **Byernes regionale funktioner** – størstedelen af byerne findes i perifere regioner i EU, og ofte er byen selv i væsentlig grad økonomisk fordelagtigt stillet i forhold til den omgivende region. Der var enighed blandt en række byer om, at det ikke var ønskeligt at have konkurrence mellem byerne i en region.
- **Miljømæssig bæredygtighed** var en målsætning i fremtidsvisionerne blandt de fleste byer i undersøgelsen, skønt de varierede med hensyn til, i hvor stort omfang dette blev omsat til specifikke målsætninger og programmer. Meget af diskussionen i rapporterne om case-studierne er centreret omkring miljøkvalitet og forholdet mellem miljøkvalitet og livskvalitet generelt i byerne.
- **Byernes administrationsrolle** – i rapporten som helhed fremstår spørgsmålet om lokale institutioners evne til at klare den komplekse

udfordring vedrørende mellemstore byers bæredygtige udvikling som en afgørende faktor i den måde, hvorpå byerne har været i stand til at løse deres problemer.

- Det er vigtigt, at der er et godt forhold mellem de vigtigste aktører og arbejdsmarkedets parter i en by, og at der findes partnerskaber mellem offentlige myndigheder og private organisationer kombineret med en fælles vilje til at fremme byens økonomi, samfund og miljø. Det bør nøje tilstræbes, at der udvikles gode netværker mellem byen og andre steder, uanset om det drejer sig om store regionale byområder eller byer i en lignende situation.
- Mange af byerne fremhævede i deres fremtidsvisioner, at det var vigtigt med en integreret udviklingsstrategi, og at det var nødvendigt med et samarbejde mellem forskellige administrationsniveauer og mellem administration, erhvervsliv og borgerrepræsentanter.

Læren af undersøgelsen – de vigtigste anbefalinger

1. Mange af byerne i case-studierne stræber mod at opnå en bedre **afbalanceret lokal økonomi**. Nogle enkelte af byerne giver gode eksempler på, hvordan dette kan gøres. I et eksempel har man knyttet et servicecenter med mange funktioner til udvalgte industribrancher i vækst. Denne kombination understøttes af en lokal kultur, der fremmer nye ideer og hilser ny udvikling velkommen.
2. **Bæredygtigt miljø** – Rapporterne om case-studierne er fulde af eksempler på forskellige små og store initiativer til at fremme miljøbeskyttelse, -forbedringer og -bæredygtighed. Alle disse politiske foranstaltninger, strategier og initiativer giver de små og mellemstore byer en uvurderlig lektion i, hvordan man kan skabe balance mellem den økonomiske udvikling og miljøbeskyttelse.



3. **Boliger** – En positiv aktion har i nogle byer været, at der er tilvejebragt flere billige boliger og socialt boligbyggeri. Det er en vigtig nyskabelse, der viser en række eksempler på nye mekanismer til at finansiere boliger, som folk har råd til at bo i.

4. **Uddannelse og sundhedsfaciliteter** – Byerne har typisk store universiteter og hospitaler, men deres indflydelse på sundheden, kvalifikationsniveauet og færdighederne og på den økonomiske udvikling kan være begrænset, hvis ikke der findes grundlæggende sundheds- og uddannelsesinstitutioner af god kvalitet.

5. **Institutionel struktur** – De globale økonomiske ændringer gør spørgsmålet om

de mellemstore byers institutionelle kapacitet mere vigtigt. Mens det er vigtigt ikke at glemme historien, viser disse mellemstore byer også, at byinstitutionernes struktur og indbyrdes forhold er et område, hvor der kan sættes ind med store innovationer og nyskabelser. Som led i denne overordnede lektion kan der peges på en række mere specifikke strategier:

- at drage fordel af en decentralisering væk fra centraladministrationen
- at maksimere universiteternes bidrag
- at oprette organisationer for økonomisk udvikling
- at udbygge samarbejdet ved hjælp af især en vision og en strategi for byen.

OG TIL SLUT

Byerne i case-studierne udgør en rig kilde af erfaringer og lektioner for fremtiden. Disse studier viser, at nøglen til at udvikle og tilvejebringe en bæredygtig fremtid for sådanne byer er en integreret måde at tænke på byudviklingen på og en integreret måde at handle på for at administrere forandringerne i byerne. Skønt en sådan integreret indfaldsvinkel sandsynligvis vil være lettere at opnå i små byer end i store byområder, er det ikke desto mindre en meget vanskelig udfordring at udvikle en sådan integreret teoretisk og praktisk indfaldsvinkel. Nogle af byerne i case-studierne er heldige, fordi de har

en mangeårig tradition for en sådan indfaldsvinkel, hvilket har hjulpet dem med at konsolidere sig og ændre sig for at skabe de nye dagsordener med hensyn til bæredygtig byudvikling. Andre byer har en historie, der har givet dem færre ressourcer at bygge på. Ikke desto mindre illustrerer case-studierne, at alle byer har gjort en bemærkelsesværdig indsats for at udvikle nye tænkemåder og handlemåder, således at de kunne gå i nye retninger. Hvis alle mellemstore byer i Europa er ligeså proaktive, så vil deres fremtid til trods for belastningen ved at leve under den globale økonomiske konkurrenceprægede pres give håb om europæiske byer af en bedre kvalitet for den næste generation.

FORFATTERNE

Tre forskere fra det britiske forskningscenter for europæisk bymiljø, Centre for Research on European Urban Environment (CREUE) har udarbejdet dette sammendrag på vegne af Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve-og Arbejdsvilkårene.

Prof. Patsy Healy er professor på fakultetet for by- og landplanlægning på universitetet i Newcastle, og hun er direktør for CREUE.

Stuart Cameron er seniorlektor på fakultetet for by- og landplanlægning på universitetet i Newcastle, og han er medlem af CREUE.

Simin. Davoudi er lektor på Bartlett School of Planning, University College London, og han er tidligere medlem af CREUE.



PUBLIKATIONER

PUBLIKATIONER OM DETTE EMNE

Instituttets publikationer sælges gennem EU's officielle salgskontorer og Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, L-2985 Luxembourg. Er der ikke anført en pris, er dokumentet gratis og kan fås ved henvendelse til Institutet.

- 1. Visions and Actions for Medium-Sized Cities – Reports from the European Workshops of Alicante, Volos and Oviedo.**
Kat.nr. SY-86-94-521-EN-C.
33,00 ECU
- 2. Intermediate cities in search of sustainability – The Research and the Attica workshop**
Kat.nr. SY-93-96-952-EN-C.
49,50 ECU
- 3. Utopias and Realities of Urban Sustainable Development – New Alliances between Economy, Environment and Democracy for Small and Medium-Sized Cities. Conference Proceedings Turin/Barolo.**
Kat.nr. SX-03-97-951-EN-C.
40,00 ECU
- 4. Redefining Concepts Challenges and Practices of Urban Sustainability**
Kat.nr. SX-07-97-830-EN-C.
28,00 ECU.
Case study on Parma
WP/95/85/EN
Case study on Évora
WP/95/86/EN
Case study on Freiburg
WP/95/87/EN
Case study on Galway
WP/95/88/EN
Case study on Bastia
WP/95/89/FR
- 5. Medium sized cities in Europe**
Kat.nr. SX-07-97-838-EN-C.
33,00 ECU.
- 6. Medium sized cities and socio-economic and environmental developments in the regions of the EU**
Case-study on Rhodes
WP/95/37/EN
Case-study on Kavala
WP/95/76/EN
Case study on Perugia
WP/95/77/EN
Case study on Dessau
WP/95/78/EN
Case study on Siena
WP/95/79/EN
Case study on Toledo
WP/95/80/EN
Case study on Alicante
WP/95/81/EN
Case study on Coimbra
WP/95/82/EN
Case study on Oviedo
WP/95/83/EN
Case study on Nîmes
WP/95/84/EN

YDERLIGERE OPLYSNINGER

Yderligere oplysninger om dette projekt fås ved henvendelse til Informationscentret,
Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene,
Wyattville Road, Loughlinstown,
Co Dublin, Irland.
Tlf.: +353 1 204 3100
Telefax: +353 1 2826456/2824209
E-mail: postmaster@eurofound.ie

Copyright: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene. Gengivelse er tilladt, dog ikke til kommercielle formål, såfremt kilden er angivet og der indsendes et eksemplar til Institutet.

Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene,

Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irland.

Tlf: +353 1 2043 100

Telefax: +353 1 2826 456/2824 209

E-mail: postmaster@eurofound.ie

EF/97/53/DA



KONTORET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
OFFICIELLE PUBLIKATIONER

ISBN 92-828-2454-3



9 789282 824542