

**Yttrande från Regionkommittén om ”Mot ett program för städer inom Europeiska unionen”**

(98/C 251/04)

## BAKGRUND

- Kommissionens meddelande ”Mot ett program för städer inom Europeiska unionen”<sup>(1)</sup>.
- Kommissionens beslut av den 8 mars 1997 att i enlighet med artikel 198c (första stycket) i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén.
- Regionkommitténs presidiums beslut av den 30 maj 1997 och den 18 februari 1998 att ge utskott 4 ”Fysisk planering, stadsfrågor, energi, miljö” i uppdrag att ansvara för det förberedande arbetet.
- Översiktsrapporten ”Städernas Europa — Gemenskapsåtgärder i stadsområden”.
- Kommissionens meddelande ”Agenda 2000: En förstärkt och utvidgad union”.
- Det första officiella utkastet till ”ESPD”, EU:s övergripande regionala utvecklingsplanering utarbetat inför det informella rådsmötet med ministrar ansvariga för fysisk planering i juni 1997.
- Olika yttranden från Regionkommittén:
  - ”Kommissionens meddelande om samarbete för lokal och regional utveckling i Europa — EUROPA 2000+” (CdR 233/95)<sup>(2)</sup>.
  - ”Bedömning av finansiella och administrativa konsekvenser för regionala och lokala organ av EU-lagstiftning” (CdR 368/95)<sup>(3)</sup>.
  - ”Kommissionens grönbok: Ett trafiknät för alla” (CdR 42/96 fin)<sup>(4)</sup>.
  - ”Regional och lokal förvaltning i Europeiska unionen” (CdR 47/96 fin)<sup>(5)</sup>.
  - ”Femte miljöhandlingsprogrammet” (CdR 142/96 fin)<sup>(6)</sup>.
  - ”Lokala och regionala myndigheters roll som offentliga tjänsteleverantörer” (CdR 148/96 fin)<sup>(7)</sup>.
  - ”Städernas utveckling i Europeiska unionen” (CdR 235/95)<sup>(8)</sup>.
  - ”Lokal och regional planering och utveckling i Europa” (CdR 340/96 fin)<sup>(9)</sup>.

(1) KOM(97) 197 slutlig.

(2) EGT C 100, 2.4.1996, s. 65.

(3) EGT C 126, 29.4.1996, s. 1.

(4) EGT C 337, 11.11.1996, s. 20.

(5) Ännu ej utgiven i EGT.

(6) EGT C 34, 3.2.1997, s. 12.

(7) EGT C 116, 14.4.1997, s. 52.

(8) EGT C 100, 2.4.1996, s. 78.

(9) EGT C 116, 14.4.1997, s. 1.

- ”Lokala och regionala myndigheters roll i samarbetet mellan utbildningsinstitutioner och arbetsliv” (CdR 346/96 fin)<sup>(1)</sup>.
- ”Kommissionens grönbok ‘Framtidens bullerpolitik’” (CdR 436/96 fin)<sup>(2)</sup>.
- ”Arbetsdokument om strukturfondernas inverkan på storstadsområdena” (CdR 8/97 fin).
- ”Lokala och regionala aspekter på det femte ramprogrammet” (CdR 158/97 fin)<sup>(3)</sup>.
- ”Interkulturell utbildning” (CdR 194/97 fin)<sup>(4)</sup>.

— En arbetsgrupp bestående av Heiner Berger, Bernard Frau, Mary Freehill, Hannu Penttilä, Bram Peper (föredragande), Sally Powell och Kristina Tallberg har förberett utarbetandet av detta yttrande.

— Utkast till yttrande (CdR 316/97 rév. 2) antaget av utskott 4 den 14 januari 1998 (föredragande: Bram Peper).

På grundval av ovanstående antog Regionkommittén vid sin 23:e plenarsession den 13-14 maj 1998 (sammanträdet den 14 maj) enhälligt följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. Regionkommittén välkomnar det faktum att kommissionen publicerat diskussionsunderlaget ”Mot ett program för städer inom Europeiska unionen”. Efter att grönboken om stadsmiljö lagts fram, projektet ”Hållbar stadsutveckling” inletts och gemenskapsinitiativet Urban genomförts utgör meddelandet ett viktigt steg på vägen till att skapa insikt om att städer är av avgörande betydelse för konkurrenskraftiga regioner och för ett konkurrenskraftigt Europa. I diskussionsunderlaget finner man stöd för de argument som Regionkommittén lagt fram i sitt yttrande om ”Städernas utveckling i Europeiska unionen” och framhåller behovet att utveckla ett integrerat synsätt på städerna för att man både skall kunna angripa de allvarliga problem som städerna står inför och dra fördel av de möjligheter de har att uppnå ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Samtidigt skulle ett sådant integrerat synsätt i hög grad kunna bidra till att göra befintliga gemenskapsinsatser i stadsområden betydligt mer effektiva.

1.2. Kommissionens meddelande har lagts fram i ett avgörande ögonblick, när de europeiska städernas roll tilldrar sig allt större uppmärksamhet. Detta är ett resultat av många års medvetna ansträngningar, främst från de lokala myndigheterna och de organisationer som företräder dem. Regionkommittén har alltsedan den bildades påtalat nödvändigheten av att i gemenskapens åtgärder och program anlägga ett stadsperspektiv. Inledningsvis utvecklades denna medvetenhet relativt långsamt, men processen har fått fart under det senaste året. Nationella regeringar har visat intresse för stadsfrågor, utformat en politik som uttryckligen inriktats på städer-

na eller främjat samordningen av politiken inom olika sektorer rörande städer.

1.3. Denna förnyade uppmärksamhet på städernas roll finner nu också uttryck på EU-nivå. Vid sammanhållningsforumet i april 1997, där man diskuterade en översyn av strukturfonderna, konstaterade man att strukturella förändringar i stadsområden är ett huvudmål. Vid Regionkommitténs toppmöte med regionala och lokala myndigheter i Amsterdam i maj 1997 formulerades en stark uppmaning att utforma en EU-politik för städerna. I juni 1997 bekräftades detta vid det informella rådsmötet med ministrar ansvariga för regionalpolitik och fysisk planering, först och främst genom att man i samband med presentationen av det första officiella utkastet till ESPD, EU:s övergripande regionala utvecklingsplanering, konstaterade att det finns ett stort behov av att skapa ett välavvägt och polycentriskt system av städer, men i än högre grad genom att man för första gången tilldelade stadspolitiken en särskild plats på dagordningen. Det förnyade intresset för städerna återspeglas också i Agenda 2000, där strukturella förändringar i stadsområden sätts i centrum för framtida strukturåtgärder.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Regionkommittén ställer sig helt och hållet bakom kommissionens analys i kapitlet ”Utmaningar för Europas storstäder”. I detta kapitel skildrar man på ett åskådligt sätt de stora variationerna vad gäller de europeiska stadsområdena, och man framhåller städernas och stadsområdenas roll som centrum för ekonomisk aktivitet, förnyelse och välbefinnande i Europeiska unionen. Man konstaterar dessutom vilka oerhörda problem städerna står inför, antingen de drabbats av en kraftig nedgång i industrisystemet eller utgör en del av regionala ekonomier som i stor utsträckning är beroende av jordbruk. Vanliga problem är bland andra oacceptabelt höga arbetslöshetsnivåer, ett ökande antal

<sup>(1)</sup> EGT C 116, 14.4.1997, s. 98.

<sup>(2)</sup> EGT C 215, 16.7.1997, s. 44.

<sup>(3)</sup> EGT C 379, 15.12.1997, s. 26.

<sup>(4)</sup> EGT C 215, 16.7.1997, s. 21.

socialt utslagna, en försämrad livskvalitet och växande överbefolkning. Kommissionen gör därför följande sammanfattning: "I många delar av Europa är staden inte längre en önskvärd plats att bo på med barn, att tillbringa fritiden på eller att leva på. Denna urholkning av stadens roll är kanske det största hotet mot den europeiska modellen för utveckling och samhälle och [den fråga] som kräver den mest omfattande debatten" (1).

2.2. Det finns för närvarande ett antal gemenskapsinstrument som kan påverka städernas utveckling. I sitt meddelande nämner kommissionen följande fyra olika kategorier:

- Politik som främjar ekonomisk konkurrens och sysselsättning (t.ex. den inre marknaden, FoTU-åtgärder och de regionala och lokala sysselsättningspakterna).
- Politik till förmån för ekonomisk och social sammanhållning (dvs. strukturfonderna).
- Politik som hjälper till att foga in städer i de transeuropeiska näten (inklusive kollektivtrafik och en prissättningspolitik för transporter).
- Politik som främjar en hållbar utveckling och livskvalitet i städerna (projektet "Hållbara städer", att ge strukturfonderna en grön framtoning, olika FoTU-program).

I den nyligen publicerade rapporten "Städernas Europa — gemenskapsinsatser i stadsområden" (1997), lägger kommissionen ytterligare tonvikt på bekämpning av den sociala utslagningen i städerna genom att gynna den lokala ekonomin och kulturinsatser.

2.3. Regionkommittén håller med om att dessa gemenskapsinsatser definitivt påverkar städernas utveckling. Man måste emellertid också notera att inte alla dessa åtgärder är avsedda för stadsområden. De lokala myndigheterna har därför viss möjlighet att påverka hur åtgärderna skall genomföras, men ofta har de inget som helst inflytande. Därför vill Regionkommittén framhålla att man inte kan tala om en stadspolitik även om man lägger samman alla gemenskapsåtgärder som påverkar stadsområden.

2.4. Av den anledningen sätter Regionkommittén stort värde på uppmaningen att inkomma med synpunkter "i samband med en förbättrad integrering av den gemenskapspolitik som rör den urbana utvecklingen i syfte att säkerställa att den fullt ut motsvarar åtgärderna på andra nivåer och särskilt storstäders och städernas behov" (2). Kommittén välkomnar kommissionens begä-

ran att följande områden bör ges särskild uppmärksamhet:

- Ett stadsperspektiv i Europeiska unionens politik.
- Tjänster av allmänt intresse och stadsutveckling.
- Strukturfondernas bidrag.
- Ökad kunskap och främjande av erfarenhetsutbyte mellan städer.

2.5. I artikel 198c första stycket i EG-fördraget anges att Regionkommittén måste rådfrågas i ärenden som rör transeuropeiska nät, folkhälsa, utbildning, ungdoms- och kulturfrågor, och ekonomisk och social sammanhållning. Regionkommittén har dessutom på eget initiativ utarbetat yttranden på andra områden som berör städer och regioner. Detta har redan resulterat i en rad yttranden om hur man på ett bättre sätt skall kunna införliva den lokala och regionala dimensionen i gemenskapens politik och program. En översikt över detta arbete återfinns i bilagan. I dagsläget utarbetas flera yttranden inriktade på särskilda stadsfrågor. Slutligen kommer Regionkommittén genom Amsterdamfördraget att tilldelas nya befogenheter på en lång rad områden, bl.a. sysselsättning, socialpolitik, genomförande av åtgärder på folkhälsoområdet, miljö, fortbildning och transport.

2.6. Regionkommittén välkomnar möjligheten att diskutera sitt yttrande och sina idéer vid ett Forum för städer hösten 1998. Regionkommittén anser att detta yttrande kommer att bilda utgångspunkt för en bredare diskussion inom utskotten. Tillsammans med de yttranden som är mer fokuserade på särskilda (sektorspecifika) politiska områden kommer detta yttrande att visa sig vara ett betydelsefullt bidrag till en europeisk vitbok om stadsutveckling.

### 3. Städer och regioner: en analys

#### 3.1. Städerna och den europeiska kulturen

3.1.1. Städerna och deras kultur har lagt grunden till den europeiska civilisationen. Något som påpekas i olika dokument rörande ett stadsperspektiv i Europeiska unionens politik är att stadskulturen i Europa har en lång historia. Efter den romerska perioden, och i synnerhet efter renässansen under medeltidens senare del, utvecklades städerna snabbt. Tack vare stadsekonomierna infördes nya teknologier och produkter. Nu är flertalet forskare, opinionsbildare och politiker ense om att den europeiska kulturen — det europeiska samhället och dess ekonomiska system — måste betecknas som en övervägande urban kultur. 80 % av invånarna i Europa bor i städer. Omkring 20 % bor i stadsregioner med mer än 250 000 invånare, ytterligare 20 % bor i mellanstora

(1) KOM(97) 197 slutlig, s. 8.

(2) KOM(97) 197 slutlig, s. 14.

städer (50 000-250 000) och 40 % i städer med 10 000-50 000 invånare<sup>(1)</sup>.

3.1.2. Även i dag utgör städerna en källa till framåtskridande, frihet och kultur. Under de senaste 20 åren har man dock kunnat konstatera att många europeiska städer står inför allt allvarligare hot i socialt, ekonomiskt och miljömässigt hänseende. De problem som finns i vissa stadsdelar med mycket hög arbetslöshet kan vara så allvarliga att de påverkar stadsområdet i dess helhet. En negativ utveckling för städerna kommer oundvikligen att få negativa konsekvenser för det europeiska samhället och dess ekonomi. För många städer är arbetslösheten det allvarligaste problemet. Flertalet städer har att kämpa med en arbetslöshetsnivå som ligger över det nationella genomsnittet. Dessa höga arbetslöshetssiffror är roten till många sociala problem.

3.1.3. I framtiden kommer städernas ställning i Europa att förbli av avgörande betydelse, särskilt vad beträffar den roll som spelas av nätverken mellan städer och storstäder. Som en följd av den inre marknaden kommer de nationella ekonomierna att mista sin betydelse inte endast till förmån för regionerna men också till förmån för storstadsområden och konglomerat av städer, som är sammankopplade med varandra på internationell nivå, och ibland även på europeisk nivå. Viktiga exempel på städernas förändrade ställning i internationella nätverk är Barcelona, Lille, Berlin, London och Paris. Även mindre städer blir i allt högre grad del av större stadsnätverk, antingen på regional, nationell eller internationell nivå. Städernas och storstadsregionernas ställning är därför alltjämt av stor betydelse för den europeiska ekonomin.

3.1.4. De problem och utmaningar som städerna i gemenskapen står inför skiljer sig åt olika städer emellan, på samma sätt som städer skiljer sig åt i utseende och storlek. Det finns stora skillnader mellan städerna vad gäller storlek, ekonomisk struktur och deras plats i det europeiska ekonomiska nätverket. Det är inte alla städer som ingår i det europeiska nätverket, och alla städer har inte samma socioekonomiska struktur. De är inte heller alla på nedgång. Städerna bör därför delas in i olika kategorier i enlighet med deras position i funktionella nätverk och med de utmaningar och problem de står inför, i stället för att delas in efter storlek. Med hänvisning till första utkastet till EU:s övergripande regionala utvecklingsplanering (ESDP) finns det åtta olika kategorier av städer grupperade på följande tre nivåer. Varje nivå hänför sig till den högsta nivån på det nätverk till vilket den berörda staden är ansluten.

— På internationell nivå:

- 1) världsstäder,
- 2) storstadsregioner,
- 3) huvudstäder.

— På nationell nivå:

- 4) "äldre industristäder",
- 5) "perifera städer".

— På regional nivå:

- 6) städer i kärnområdet,
- 7) städer utanför kärnområdet,
- 8) medelstora städer i områden som huvudsakligen består av landsbygd.

3.1.5. Var och en av dessa åtta stadskategorier är ett sätt att beskriva kopplingen till ett nätverk av städer, särskilda kännetecken för den ekonomiska basen och det särskilda förhållandet till den omkringliggande regionen eller närbelägna städer. Det finns inte två europeiska städer som är lika och den beskrivna klassificeringen visar hur många olika typer av städer det finns i Europa. Dessa varierar från de relativt små till agglomerationer med miljontals invånare, från städer med traditionella, tjänsteinriktade ekonomier till industricentra, från städer som utgör centrum i mycket glesbefolkade områden till sådana som utgör en del av mycket tätbefolkade stadsområden. Detta förhållande visar att det inte finns några färdiga lösningar som kan tillämpas på varje stad i Europa.

### 3.2. *Den europeiska staden och den omgivande regionen: en hotad jämvikt*

3.2.1. Så länge som städer funnits har de varit beroende av de omgivande regionerna, inte bara för att få vatten, livsmedel och råmaterial till produktionen utan också för att få tillgång till arbetskraft. Ingen stad kunde — och kan fortfarande inte — överleva utan de omgivande områdena. Så var det under medeltiden och så är det alltjämt. I dag är dock städer beroende av ekonomiska förbindelser över långa avstånd, endera på nationell eller internationell nivå. Å andra sidan har även regionerna under lång tid varit beroende av de centrala städerna. Städerna ger olika slags fördelar (affärsverksamhet och handel, nöjen, utbildning, konst, hälsovård osv.), och många som bor i de omgivande regionerna kan dessutom finna arbete och inkomst i städerna. Något som konstateras i ESDP är att det ömsesidiga beroendet mellan landsbygden och städerna rentav håller på att öka, på grund av förstadsbildning, infrastrukturens utbyggnad, ekonomier som i stor utsträckning är sammanflätade, miljöfrågor som är sammanvävda med varandra och landskapets ökande betydelse för rekreation och fritidsverksamheter.

3.2.2. När man studerar städernas problem och formulerar en politik för städerna, bör man enligt Regionkommitténs uppfattning göra det med utgångspunkt i så kallade funktionella stadszoner (functional urban zones, FUZ), ett nätverk av städer och omkringliggande områden som är nära sammanfogade i fråga om de lokala och regionala ekonomierna samt invånarnas rörlighet. Dessa funktionella stadsregioner överskrider ofta den centrala stadens administrativa gränser. De omfattar förstäder som är sammankopplade med de centrala städerna. Dessa regioner kan dock variera kraftigt i storlek och antal invånare beroende på den aktuella staden, från regioner kring små och medelstora

<sup>(1)</sup> KOM(97) 197 slutlig, s. 14.

städer i övervägande landsbygdsområden till regioner som utgör storstadsområden. Begreppet funktionell stadsregion gör det möjligt att bedöma stadsrelaterade företeelser utifrån ett perspektiv som är vidare än den centrala stadens, och erbjuda lösningar på stadsrelaterade problem på lämplig nivå. Begreppet bör utvecklas vidare i framtiden så att man kan skapa en begreppsram för analys av stadsrelaterade företeelser och stadspolitik, eller med andra ord den urbana dimensionen.

3.2.3. Samtidigt som det ömsesidiga beroendet mellan stad och omkringliggande region har ökat har det också blivit mer problematiskt och sårbart. För det första har utbredningen av förorter skapat många miljömässiga, trafikmässiga och säkerhetsmässiga problem i många stadsområden i Europa. Byar och städer fortsätter att växa — ofta relativt okontrollerat — för att tillgodose de europeiska befolkningarnas ökade behov av utrymme, vilket framgår av ESDP. Medel- och höginkomsttagare tenderar att flytta till förstäderna men arbetar kvar i staden, där utbildning och tjänster av hög kvalitet alltjämt lokaliseras. Som ett resultat av detta har de centrala stadsförvaltningarna drabbats av ekonomiska problem i form av minskade skatteinkomster och minskade resurser för städernas ekonomi. Utvecklingen av förstäder började i länderna i nordvästra Europa, där förstäder blivit ett etablerat boendemönster. Även i andra europeiska länder har förstäder börjat utvecklas på grund av högre levnadsstandard, ökad bilism och bättre vägar. Stora grönområden kring städerna har omvandlats till stora förortsområden, där den dagliga pendlingen skapar trafikstockningar och miljöproblem. Den så kallade stadsutbredningen (urban sprawl) är en följd av välståndsökning, decentralisering och tillväxt, men har ökat kostnaderna för infrastruktur, trafik och energikonsumtion.

3.2.4. För det andra är många landsbygdsområden tvungna att stå ut med att deras traditionella jordbruksnäring får en minskad betydelse. Som ett resultat av avregleringen av marknaderna och minskade offentliga bidrag kommer olika områden inom jordbruket att omvandlas eller flyttas över till andra jordbruksområden i samma land eller i andra EU-länder. Traditionella jordbruksområden utsätts därför för strukturella förändringar. I vissa områden, t.ex. i Sydeuropa, är man i färd med att delvis överge produktionen eller sprida produktionen över ett större område. Inom andra områden håller man på att göra produktionen mer intensiv med hjälp av ny teknik. Alla dessa förändringsprocesser utmynnar i arbetslöshet och avfolkning. Nya strategier måste därför utvecklas för att hålla den ekonomiska aktiviteten i dessa regioner vid liv. Dessa strategier bör spegla de helt nya relationer i funktionellt avseende mellan städerna och landsbygden som utgör en konsekvens av förändringarna inom jordbruket. Det är särskilt i de tätbefolkade delarna av Europa som

landsbygden får ökad betydelse som rekreations- och fritidsområde för stadsborna. När den traditionella ekonomiska grunden försvagas, blir landsbygdsområdena också mer ekonomiskt beroende av stadsbefolkningen. Det blir svårt att upprätthålla landskapets kvalitet och se till att lokalsamhällena faktiskt överlever.

3.2.5. Många europeiska städer står inför en övergång till en tjänstebaserad ekonomi. Framför allt måste de äldre industristäderna genomgå en radikal omvandling för att kunna bygga upp en nästan helt ny ekonomisk struktur, baserad på tjänster, kunskaper, nöjen och turism. Nya arbetstillfällen i staden passar inte alltid dem som förlorat sina tidigare arbeten inom den traditionella industrin. Tjänstesektorn och den kunskapsbaserade ekonomin efterfrågar högutbildad och specialiserad arbetskraft, samtidigt som många av de arbetslösa är lågutbildade och saknar den nödvändiga yrkesträningen. Denna process har påskyndats till följd av de snabba förändringarna inom informationsteknologin och telenätverken. Ett antal grundläggande samhällsförändringar är att vänta inom en nära framtid. Informationsteknologin kommer på ett grundläggande sätt att förändra människornas och organisationernas sätt att kommunicera, att lära och bedriva näringsverksamhet.

3.2.6. De ekonomiska, demografiska och rumsliga förändringarna kan bli mycket ingripande. Många städer kan inte anpassa sig till de förändrade omständigheterna tillräckligt snabbt. De investeringar som behövs är för dyrbara, och budgetarna utsätts för ett alltför hårt tryck att täcka de oundvikliga sociala kostnaderna. När ansträngningarna inte räcker till, riskerar städerna att förlora livskraften och bli städer i kris. Investeringarna för framtiden får ge plats för insatser för att ta itu med de akuta sociala behoven, och på så sätt kommer städerna ännu mer på efterkälken. För många städer behövs det därför en strukturerad förändringsprocess. Denna process kan ta många år och måste åtföljas av strukturåtgärder på lång sikt.

3.2.7. När man tittar närmare på s.k. urbana problem som arbetslöshet, social splittring, påfrestningar på livskvaliteten samt trafik- och transportproblem, visar det sig att de är resultatet av sammansatta processer som utspelar sig på den funktionella stadsregionens nivå. Selektiva migrationsprocesser från staden till omgivande regioner är exempelvis orsaken till att det dagligen uppstår trafikstockningar, men även till att det i städerna finns en större andel människor från de lägre inkomstgrupperna. Dyra inrättningar i städerna, t.ex. sjukhus, gymnasieskolor, teatrar och museer är ofta kraftigt subventionerade av kommunen men utnyttjas av människor boende i ett omgivande område som går långt utöver kommunens administrativa gränser. Detta leder till att stadens ekonomiska problem förvärras ytterligare.

3.2.8. Men processer på den funktionella stadsregionens nivå orsakar ofta problem på en mycket lokal nivå. Vissa stadsdelar, såväl i städerna som i andra delar av

stadsregionerna, tyngs av höga arbetslöshetstal, medan andra besväras av tung vägtrafik, buller från flygplatser eller besvär som orsakas av industrin. Kvaliteten och det framtida värdet på vissa stadsområden är särskilt oroande. I dessa problemdrabbade stadsområden samlas problem av ekonomisk och social natur och sådana som betingas av den fysiska miljön, vilka leder till bristande social sammanhållning och till att befolkningen slås ut socialt. Om man inriktar sig på att återskapa den ekonomiska styrkan, ser man dessa områden ur ett annat perspektiv och understryker möjligheterna lika mycket som problemen. En sådan inriktning kan aldrig bli flyktig, eftersom den syftar till en grundläggande strukturell förändring. En positiv regional utvecklingsprocess kräver med andra ord ofta åtgärder på områdes- eller grannskapsnivå.

3.2.9. På grund av arbetslösheten som accelererat kraftigt på 90-talet är det allt fler arbetslösa som har blivit utförsäkrade från arbetslöshetskassorna. Det finns också ett stort antal arbetslösa som aldrig kommit in på arbetsmarknaden och som följaktligen inte omfattas av den nationella arbetslöshetsförsäkringen. Dessa människor är för sin existens i allt högre grad i många medlemsländer beroende av kommunernas socialbidrag. Detta passiva mottagande av socialbidrag är negativt för den enskildes självkänsla och förödande för städernas ekonomi. Denna utveckling medför samtidigt att skattepengar som borde användas av städerna för att producera service i form av utbildning, vård, omsorg etc. används till socialbidrag. Vidare får detta som följd att det uppstår spänningar och konflikter mellan olika grupper i våra städer. Kostnaderna för socialbidragen har i vissa länder ökat under senare år på grund av bristande statligt stöd och på grund av att flyktingarna i stor utsträckning söker sig till städerna.

### 3.3. *Mot ett övergripande urbant perspektiv på sektorspecifika frågor*

3.3.1. Det utmärkande för städer kan sägas vara mångfald på ett litet område. Städerna är av tradition mångkulturella centrum och centrum för tolerans och andlig frihet. Ju mer mångfald, desto mer stad. Städerna är koncentrat av kunskap, information och specialiserade tjänster. Komplexiteten i urbana processer och problem ställer ofta krav på att man anlägger ett sektorsövergripande perspektiv. I många städer återfinns ett brett spektrum av funktioner och ett stort antal människor tätt intill varandra, ibland rentav på olika våningar i samma byggnad. Den positiva och inspirerande effekt som denna gruppering av funktioner har kan ge upphov till ekonomiska och kulturella möjligheter som de lokala myndigheterna kan använda för att förbättra stadens sammanhållning.

3.3.2. Som en konsekvens av denna urbana komplexitet får åtgärder på ett område stor inverkan på andra områden. I stället för att handskas med standardproblem och standardlösningar måste städerna ofta ta itu med sammansatta problem som kräver sektorsövergripande, skraddarsydda lösningar. För att man till exempel skall kunna erbjuda bostäder som ligger mitt i nöjeskvarter eller sida vid sida med ekonomiska verksamheter, måste offentliga platser utnyttjas mer intensivt än på andra håll, och kreativa lösningar måste skapas för problem med tung trafik och parkering.

3.3.3. Effekten på en sektor av åtgärder som inriktas på en annan sektor blir större i en stad än på landsbygden. Ökningen av trafiken och transporter påverkar livskvaliteten mer i städerna än i landsbygdsområden. Åtgärder vidtagna på ett område kan få negativa följder för ett annat område. Ny infrastruktur som knyter samman städerna i Europa kan få negativa konsekvenser för vissa stadsdelar. Hållbarhetsbegrepp är relevantare och lättare att utvärdera i nya städer eller stadsdelar i storstadsområden, särskilt när dessa genomkorsas av vägar avsedda för tung trafik.

## 4. En ram för stadspolitik på lokal nivå

### 4.1. *Integration på lokal nivå*

4.1.1. Den ökande uppmärksamheten på städer och de särskilda problem och utmaningar de står inför har utmynnat i ett antal studier om städernas roll i Europa. Flera särskilt riktade åtgärdsprogram har utvecklats för städerna. Ett antal befintliga program har också (delvis) anpassats för att bättre passa städernas behov. Regionkommittén betonade i sitt initiativyttrande om "Bedömning av finansiella och administrativa konsekvenser för regionala och lokala organ av EU-lagstiftning" behovet av att utvärdera vilka följder nya EU-åtgärder kan få för städers och regioners myndigheter. Detta behov erkändes vid Europeiska rådets möte i Amsterdam och har införts i protokollet om tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

4.1.2. Denna strategi är emellertid mer baserad på sektorsinriktad politik och fristående från andra åtgärder. Därför bör man också göra en utvärdering av hur nya europeiska åtgärder skulle kunna påverka befintliga åtgärder som avser städerna och om de kan passas in i en integrerad stadspolitik. Den viktigaste uppgiften kommer att bestå i att utveckla en stadspolitik för att samordna de nuvarande sektorspecifika, kortsiktiga och splittrade insatserna för att utforma en sammanhängande, integrerad och effektiv strategi.

4.1.3. De diskussioner som för närvarande förs om en sådan framtida stadspolitik har alla ett gemensamt drag: de bygger på en uppifrån och ned-strategi. Nyckeln till en stadspolitik är emellertid att man bland annat försöker kombinera detta uppifrån och ned-perspektiv med ett nedifrån och upp-perspektiv. De lokala myndigheternas insatser måste till sin natur vara integrerade, samordnade och sammanhängande. Detta nedifrån och upp-perspektiv kan ge värdefulla insikter för en framtida europeisk stadspolitik.

4.1.4. Alla städer har en unik kombination av problem och möjligheter, men de underliggande tendenserna är ofta likartade. I många städer ringar man in möjligheterna och hoten och lägger upp en strategi för att öka städernas livskraft. En lokal stadspolitik kan utformas på olika sätt. Det följande avspeglar den dubbla utmaning för stadspolitiken som framhålls i kommissionens meddelande ("... behålla städerna i förgrunden för en globaliserad och konkurrenskraftig ekonomi samtidigt som man inriktar sig på problemet med det ackumulerade arvet av socialt eftersatta stadsdelar"<sup>(1)</sup>) och behovet att ta större hänsyn till medborgarna genom att:

- utveckla en livskraftig stad,
- skapa värdefulla områden i staden,
- och förbättra medborgarnas deltagande.

Det bör noteras att detta bara är en modell och att åtgärder på ett område i realiteten inte bara kommer att påverka andra insatser på detta område utan också insatser på de båda andra. Det bör också noteras att dessa exempel på lokala åtgärder inte genomförs av alla städer i samma utsträckning eller enligt samma schema.

#### 4.2. Att utveckla en livskraftig stad

4.2.1. Av föregående analys framgår klart att städerna hotas av förstadsbildning och en rörelse i riktning mot landsbygden. Städerna förlorar invånare och företag, upplever en fortlöpande selektiv in- och utflyttning och riskerar att förlora underlag till stadens service. Lokala myndigheter försöker vända denna trend genom att förbättra konkurrenskraften och skapa en starkare och livskraftigare stad.

4.2.2. Förutsättningen för att skapa livskraftiga städer är (åter)urbanisering. Städernas åtgärder syftar till att skapa mångfald och goda förutsättningar, och att utveckla en miljö som är attraktiv för företag och där människor vill bo. Å ena sidan är avsikten med dessa åtgärder att stadsområdet skall utnyttjas effektivare genom utvecklandet av en kompakt stad. Å andra sidan

förbättras levnadsförhållandena genom att kvaliteten på den offentliga miljön höjs. Städerna prioriterar utifrån en välavvägd urbaniseringsstrategi nybyggnation i befintliga stadsdelar framför att bygga nya områden. Båda sätten är naturligtvis nödvändiga, men de bör utnyttjas på ett sådant sätt att staden som helhet gynnas.

4.2.3. En stark stad är i hög grad beroende av en stark ekonomi som ett grundläggande villkor för att skapa sysselsättning. Framför allt måste nya arbetstillfällen skapas av marknaden. Eftersom företagen blir alltmer rörliga syftar insatserna till att skapa gynnsamma lokaliseringförhållanden. Kommersiella områden och föråldrade kontorskomplex saneras, och tillräckligt många nya områden och kontor byggs för att dra till sig nya företag och göra det möjligt för de etablerade att expandera. I detta sammanhang bör man notera framväxten av stora affärscentra i staden och dess utkanter. Det finns olika uppfattningar, såväl på kommunal som på regional nivå, om inverkan av dessa centra på närbelägna stadskärnor. En studie över de positiva och negativa effekterna av dessa affärscentra skulle skapa nödvändig klarhet i frågan. Utgångspunkten måste därvid vara att dessa affärscentra skall bedömas med utgångspunkt från att de skall förstärka stadens ekonomi i stort så att de affärer och företag som är etablerade i staden kan stanna kvar eller, i förekommande fall, återvända.

4.2.4. Städernas ansträngningar tycks vara koncentrerade till att locka till sig några få mycket stora internationella företag, men ofta är de små och medelstora företag som försörjer den lokala eller regionala marknaden viktigare. De anses vara centrala för ekonomisk tillväxt. Lokala myndigheter kan agera som motor och främja företagsamhet och innovationer, stödja etableringen av nya företag och se till att de inte väljer en annan plats. Man uppmärksammar alltmer företagsamheten och etablering av nya företag i de fattigaste stadsdelarna. Lokal och regional utveckling bör således huvudsakligen komma inifrån.

4.2.5. Allt fler städer i Europa utarbetar en långsiktig strategi för ekonomisk utveckling. För det första koncentrerar de sig på att förbättra det allmänna ekonomiska klimatet och särskilt på att undanröja konkurrensnackdelar i staden eller regionen. De negativa konsekvenserna av centralregeringens åtgärder är de första som man tar itu med. Strategierna skall bygga på de möjligheter som finns i staden eller i regionen. De utmärks i ökande grad av en målinriktad utveckling. Med denna specialisering kan de befintliga resurserna utnyttjas bättre. Dessutom bygger den på existerande infrastruktur och stadens image. Alla städer kan inte bli ett Silicon Valley eller anlägga en flygplats. Dessa strategier syftar till att förbättra villkoren för befintliga företag och bli attraktiva för nya.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 197 slutlig, s. 13.

4.2.6. Infrastrukturen är en grundläggande lokaliseringsfaktor som inte helt kan skötas via lokala insatser. Den storskaliga infrastrukturen är i första hand en nationell angelägenhet. Utvecklingen av transeuropeiska transport- och telenät (TEN) gör den även till en internationell fråga. Det är av avgörande betydelse att städer och regioner, oavsett storlek, är kopplade till TEN, antingen direkt eller indirekt via nationella nät.

4.2.7. Lika viktig är den interna åtkomligheten i stadsregionen. Den ökade rörligheten har lett till en oacceptabel överbelastning av trafiksystemet. Lokala och regionala transporter måste skiftas över från motorfordon till andra transportsätt och kringfartsleder byggas. De lokala myndigheternas politik syftar därför till att göra offentliga transporter attraktivare, flytta trafiken som passerar genom staden, minska biltrafiken och att underlätta för cyklister. Dessa insatser utformas i ökande grad utifrån ett regionalt perspektiv, särskilt i de mer urbaniserade regionerna. Nödvändig infrastruktur genom tätorter bör integreras i en urban väv med ett minimum av olägenhet för de omgivande bostadsområdena.

4.2.8. Behovet att ge ny livskraft åt staden genom ökad urbanisering inom stadsgränserna och genom ekonomisk tillväxt kan utsätta stadsmiljön för påfrestningar, vilket i sin tur kan komma att inverka negativt på dess livskraft. Miljö kvalitet i sig börjar betraktas som en allt viktigare lokaliseringsfaktor. Nyckeln till stadsutveckling är därför en bevarad jämvikt. Lokala myndigheter försöker uppnå detta genom en strategi för en hållbar stadsutveckling enligt vilken de ekonomiska, sociala och miljömässiga problemen angrips på ett integrerat sätt.

4.2.9. För att staden skall kunna locka till sig invånare, besökare och företag blir dess image allt viktigare. Denna är viktig både för en historisk stad och en med modern arkitektur, för en turiststad och en kommersiell stad. Ett inslag i en mer utvecklad strategi för stadsutveckling är därför att ta fasta på stadens särprägel och image. Lokala myndigheter sprider bilden av sin stad via marknadsföring: var vänlig och berätta för alla om den!

### 4.3. Att skapa värdefulla områden i staden

4.3.1. För en kompakt stad är det mycket viktigt att man bygger en stad som människor tycker om att bo, arbeta och tillbringa sin fritid i. Dessutom kommer informationssamhället att ge upphov till en förändring som innebär att man arbetar där man bor, dvs. i sin hemmiljö. En del städer lyckas behålla sina invånare i större utsträckning än andra, och vissa städer drar till

sig fler människor än de flesta andra städer. Det centrala för en livskraftig stad är därför att befolkningen präglas av mångfald. Människor som har lämnat sin stad därför att den är otrygg, smutsig eller ohälsosam måste vinnas tillbaka. Lokala myndigheter vill därför öka livskvaliteten genom att ställa grundvillkoren "ren, hel och trygg", men också genom att investera i invånarnas intellektuella, sociala och kulturella kapital.

4.3.2. För att locka till sig hushåll med en stark socioekonomisk ställning är det nödvändigt att höja bostadskvaliteten i många städer. Det bör inte bara uppnås genom att man bygger nya bostadsområden utan också genom att skapa större mångfald bland bostäderna i redan befintliga områden och särskilt i utsatta områden. Detta kan naturligtvis bara lyckas om den totala livskvaliteten i dessa stadsdelar höjs.

4.3.3. Att förbättra livskvaliteten i städerna kräver ofta en upprustning av den offentliga miljön, av grönområden och rekreationsanläggningar. Städerna investerar därför kraftigt i en höjning av denna offentliga miljö kvalitet och utnyttjar de grönområden som redan finns bättre. Där det är möjligt anlägger man nya grönområden som parker samt cykel- och gångbanor. Städerna investerar dessutom alltmer i en grön region med nödvändiga offentliga transportförbindelser.

4.3.4. Städer kan ofta vara smutsiga. Skräp, hundavföring, graffiti och vandalism är störande för allmänheten och avskräcker besökare och potentiella nya invånare. Att hålla staden ren är ett viktigt samhällsansvar. Kommunerna måste framför allt tillhandahålla möjligheter för sophantering. Men det är lika viktigt att upplysa allmänheten och att vidta stränga åtgärder mot dem som skräpar ned. En miljömässigt hållbar utveckling innebär också att man måste främja återvinning genom att bereda möjlighet till avfallssortering.

4.3.5. Många människor känner sig otrygga i städerna, särskilt i storstäderna. Stöld, inbrott, rån, våld, gängkriminalitet och drogrelaterade brott gör att städerna upplevs som relativt otrygga. En negativ bild av städerna som präglade av kriminalitet ökar den subjektiva känslan av otrygghet. Särskilt bristen på möjligheter för ungdomar i eftersatta områden med hög arbetslöshet kan föra med sig ett asocialt levnadssätt, som kan inbegripa narkotikahandel och annan brottslighet. Att bekämpa och förebygga brottslighet, och särskilt narkotikarelaterad sådan, bör ha högsta prioritet. Det är lika viktigt att förbättra möjligheterna i eftersatta områden. Det är inte nödvändigt så att människor känner sig tryggare för att man minskar brottsligheten. Däremot



kan detta uppnås med fler poliser på gatorna, väktare på allmänna transportmedel, ökad gatubelysning och underhåll av den offentliga miljön. Stadspolitiken syftar därför till att återerövra den offentliga miljön. Detta kräver en långsiktig strategi och stor vaksamhet, så att problem i ett område inte flyttas över till andra stadsdelar.

4.3.6. Städerna använder olika strategier för att åter bli livskraftiga. De varierar från förnyelse (rivning av hela kvarter) och bekämpning av fattigdom till olika former av socialt nytänkande (t.ex. främjande av egna initiativ och eget ansvarstagande) och stimulans av det lokala näringslivet. Några kommuner har nyligen inlett experiment med att kombinera dessa olika strategier i en integrerad områdesbaserad strategi som lyfter fram ekonomisk återhämtningsförmåga och möjligheter snarare än problemen.

#### 4.4. Att förbättra medborgarnas deltagande

4.4.1. Många städer har genomgått en omfattande fysisk upprustning, samtidigt som de drabbats av socialt förfall. Utmaningen består i att gå vidare med en "social förnyelse" i städerna. Man har redan gjort avsevärda ansträngningar på många områden, t.ex. utbildning och yrkesträning, integration av nyinflyttade, samt kombinerade säkerhets- och ungdomsinsatser. Ändå har städerna inte lyckats vända trenden. Kortsiktiga, improviserade åtgärdsprogram är inte önskvärda. De kommer bara att leda till en instabil "projektkultur" och bristande kontinuitet. Kommunerna föredrar att koncentrera sig på att på återuppbygga ett socialt nätverk genom att stimulera medborgarnas delaktighet i samhället.

4.4.2. Arbetslösheten är uppenbarligen ett av städernas allvarligaste problem. Klyftan mellan tillgång och efterfrågan är särskilt svår att överbrygga. Att skapa nya arbetstillfällen är i första hand marknadens uppgift. De jobb som skapats har emellertid inte räckt till den lokala arbetskraften. Kommunernas åtgärder syftar till att de arbetslösa skall inlemmas i samhället. Många potentiella arbeten finns i den offentliga tjänstesektorn. Dessa extraarbeten är ofta avsedda att öka livskvaliteten i större och mindre städer men är inte kommersiellt lönsamma. Exempel på sådana arbeten är gatsopare, väktare på allmänna transportmedel och personer som biträder polisen i dess arbete. Hur framgångsrika dessa insatser blir beror i hög grad på tillgängliga medel. Ett stort antal arbetstillfällen kan skapas särskilt när bidrag från de sociala trygghetssystemen kan utnyttjas, men ändå inte tillräckligt många för att skapa full sysselsätt-

ning. De som fortfarande är arbetslösa uppmuntras till frivilligarbete för att bevara kontakten med samhället.

4.4.3. Nyckeln till sysselsättning i framtiden är utbildning, yrkesträning och rörlighet. Åtgärderna i städerna syftar till att uppmuntra medborgarna att öka sin nivå på utbildning och yrkesträning och skapa utbildningsmöjligheter på lokal nivå. De som fått en bristfällig utbildning bör få en ny chans. Lika betydelsefulla är insatser för att förhindra att utbildningen avbryts i förtid. Framför allt ungdomar kräver ordentlig tillsyn. Man uppmärksammar också de nyinflyttade som kanske möter både språkliga och kulturella barriärer. Slutligen försöker man via insatserna i städerna att bygga broar mellan utbildningsinrättningar och företag för att undervisningen skall bli bättre anpassad till arbetsmarknaden. Slutligen måste man uppmärksamma de särskilda problem som långtidsarbetslösa i åldern över 50 år har. Dessa bör få välja mellan yrkesutbildning och utbildning som syftar till att engagera dem i icke-yrkesinriktade, sociala och lokala organisationer. Denna "sociala investering" kommer att minska känslan av att vara socialt överflödig, samtidigt som den förbättrar den sociala infrastrukturens kvalitet.

4.4.4. Städer är mer än bara ekonomier. Om man bortser från politiska ideologier företräder städerna en samhällsmodell som sammanför stora grupper av sinsemellan olika människor, som ofta inte känner varandra. När så många människor vistas på en så liten yta kan stadssamhällen endast fungera om det råder ett mått av förutsägbarhet och kontroll inom dem. Stadsledningen och medborgarna lägger således fast och följer många regler, endera formellt eller informellt, för att säkerställa att stadslivet fungerar på ett i social, normativ, ekonomisk och rumslig mening ordnat sätt.

4.4.5. Förändringar i befolkningen, stadsförnyelsen, individualiseringen av samhället och känslan av otrygghet har fått allvarliga följder för hur medborgarna umgås med varandra. Samhällsnormerna är inte längre självklara för alla samhällsmedlemmar. Via stadspolitiken försöker man återställa denna sociala struktur på stadsdelsnivå. Genom sociala investeringar satsas pengar, engagemang och tid för att höja stadens sociala kvalitet och för att främja medborgarnas förmåga att agera självständigt genom att öka samhällsengagemang och utveckla lokala initiativ. En strategi på stadsdelsnivå uppmuntrar medborgare att samarbeta och ta eget ansvar.

4.4.6. Man ser särskilt till utsatta gruppers behov, t.ex. ungdomar, äldre och invandrare. Skolavhoppen och kriminaliteten är betydligt högre bland ungdomar i städerna än det nationella genomsnittet. Ungdomar

behöver ordentlig vägledning och tillsyn, såväl i skolan som efter skoltid, och de bör uppmuntras att ägna sig åt sport eller andra sociala aktiviteter. När de har avslutat sin skolgång bör ungdomar garanteras ett (subventionerat) arbete i stället för att gå arbetslösa. Invandrare utgör en växande andel av befolkningen och är ofta koncentrerade till eftersatta stadsdelar. Det är ytterst viktigt att de kan beredas plats i vårt samhälle genom att de erbjuds utbildning (både det egna språket och yrkeskunnande), arbete och bostad. Både de nya invånarna och det nuvarande stadssamhället bär ansvaret för integrationen. Proportionen äldre i Europas befolkning ökar kraftigt. Även om detta problem inte är begränsat till städerna, innebär det stora antalet äldre i städerna att speciella inrättningar, lättillgänglighet och trygga områden behövs.

4.4.7. Människor som lever i eftersatta stadsdelar har ofta hälsoproblem. Det finns ett direkt samband mellan folkhälsa och utbildning, inkomst, livskvalitet, sysselsättning osv. Stadspolitiken kan således starkt påverka folkhälsan genom att förbättra dessa förutsättningar. Vissa stödåtgärder är avsedda att övervaka konsekvenserna av lokala initiativ på folkhälsan och fastställa ohälsosamma lokala levnadsförhållanden som kräver gemensamma insatser. Dessutom är vissa insatser inriktade på utbildning och förebyggande insatser i hälsofrågor på lokal nivå. Särskild uppmärksamhet ges hälsoupplysning ”till och av” äldre och invandrare.

## 5. En förändrad syn på stadspolitik

### 5.1. *Behovet av ett nytt synsätt*

5.1.1. I Regionkommitténs initiativyttrande om städernas utveckling i Europeiska unionen betonar man att det saknas särskild hänvisning till städer i EG-fördraget, ett förhållande som inte rättades till vid senaste fördragsöversynen. Det har hittills saknats en strategisk vision ifråga om stadsutveckling, vilket har resulterat i att man tagit till icke samordnade åtgärder. Inte heller finns det klara regler för en effektiv samordning av EU:s politik när det gäller transporter, miljö, folkhälsa eller ekonomisk utveckling i stadsområden. Det finns emellertid redan idag i artikel 2 i EG-fördraget en underförstådd rättslig grund för en europeisk stadspolitik. Där fastslås att en av gemenskapens uppgifter är ”... [att]främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet ...” och ”...[att verka för] en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.”

5.1.2. Analysen av städernas roll visar att städerna tidigare har spelat en avgörande roll när det gäller att uppnå de ”storslagna principerna” i artikel 2. De ofta allvarliga problem som städerna i dag ställs inför utgör emellertid ett allvarligt hot mot Europas framtida välbefinnande. Om denna tendens inte hejdas kommer Europa inte att kunna uppnå huvudmålet sammanhållning. Av skilda orsaker har de lokala myndigheterna inte kunnat tackla problemen på ett tillräckligt kraftfullt sätt. Enligt subsidiaritetsprincipen skall stadspolitiken utgöra en nationell angelägenhet. Ett antal medlemsstater har redan förstått detta och utvecklat åtgärder för städerna i större eller mindre utsträckning. Subsidiariteten befriar emellertid inte andra instanser från att ta sitt ansvar. Så är ju inte heller fallet inom andra politikområden inom vilka EU har en aktiv roll. Europeiska unionen borde uppmuntras att samordna och integrera sina åtgärder beträffande stadsområdena så att de blir mer effektiva. Regionkommittén uppmanar därför Europeiska kommissionen att utveckla en stadspolitik som kompletterar nationella åtgärder för städerna och som syftar till att förbättra den sociala sammanhållningen i stadsområden. Detta är också en angelägenhet för EU. På samma gång bör denna stadspolitik på europeisk nivå tjäna som ett incitament till ett mer strukturerat samarbete mellan lokala myndigheter på nivån funktionell stadsregion.

5.1.3. När nu städerna så uttryckligen har förts upp på EU:s dagordning, både i form av kommissionens meddelande ”Mot ett program för städer inom Europeiska unionen” och förslagen i Agenda 2000, är det inte längre frågan om ”att ha ett program för städer eller inte”. Inom en snar framtid kommer det helt säkert att finnas ett program för städer, och nu måste man fästa uppmärksamhet på dess innehåll. När stadspolitiken inom EU kräver större uppmärksamhet och när denna får ett operativt innehåll även på europeisk nivå, kommer ett avsnitt om städer att behöva infogas i EG-fördraget.

5.1.4. Stöd till särskilt utsatta områden i större städer är ett helt nytt element i den europeiska strukturpolitiken. Därför blir tillämpningen av statsstödsreglerna<sup>(1)</sup> ett något otympligt instrument i länder med liten och gles boende befolkning, då dessa regler var avpassade för regioner och inte delar av städer.

Regionkommittén anmodar därför kommissionen att vid stöd till stadsområden ta hänsyn till särskilda regionala omständigheter. Kommittén uppmanar kommissionen att försöka göra undantag från det fiktiva kriteriet på 100 000 invånare för vissa områden med lågt befolkningstal.

<sup>(1)</sup> EGT C 74, 10.3.1998, s. 9 (artikel 3.10.3).

## 5.2. Ett integrerat synsätt

5.2.1. Det nuvarande synsättet på städer är inte något sammanhållet synsätt. Det finns många EU-åtgärder som har betydelse för städerna. Mycket få av dessa är emellertid direkt inriktade på städer och när så är fallet har de lokala myndigheterna inte alltid något att säga till om i fråga om hur åtgärderna genomförs. I själva verket har de lokala myndigheterna i flera medlemsstater ingen möjlighet att ta itu med dessa problem, eftersom många traditionella funktioner är i färd med att överlåtas på organ som inte är folkvalda. Förutom dessa EU-åtgärder är städerna föremål för politiska åtgärder och program från regionala och nationella myndigheter. Det är de lokala myndigheternas ansvar att inordna denna mångfald av icke-samordnade och många gånger motstridiga åtgärder i sin egen politik. Den största svårigheten blir att genomföra en samordning av programmen för städer på alla administrativa nivåer. Med andra ord behövs det en effektiv stadspolitik på europeisk nivå för att komplettera integrerad nationell stadspolitik.

5.2.2. Nyckeln till en europeisk stadspolitik — eller nationell för den delen — kan bli att man tillämpar en nedifrån och upp-metod, dvs. anlägger de lokala myndigheternas perspektiv. De lokala och regionala myndigheterna är bäst lämpade att handlägga en mängd frågor, problem, organisationer och politiska program som kräver ett sektorsövergripande och samordnat synsätt. Dessutom är det i städerna (särskilt de på "internationell nivå") man först får erfara både de problem och de möjligheter som kommer att bli avgörande för Europas framtid. Och när politiska program utformas för att gynna städerna skall de i största möjliga utsträckning tillgodose lokala behov. Därför anser Regionkommittén att de erfarenheter som gjorts av lokala myndigheter skall inta en central plats, när man utvecklar ett integrerat program för städer inom Europeiska unionen.

5.2.3. För att verkligen kunna utveckla ett integrerat program för städer krävs det tydliga ramar baserade på en europeisk vision och en strategi för hur städerna inom EU skall fungera socioekonomiskt. Det skall då tas med i beräkningen att stadsregioner i allt högre utsträckning fungerar som delar i ett system av ömsesidigt beroende. Ramarna bör ta hänsyn till de olika kategorier av städer som finns i Europa, från de stora städerna mitt i Europa till städerna i ytterområdena, särskild de som är motorn i stora regionala ekonomier. Detta system har utvecklats ytterligare genom den europeiska integrationen, genom infrastrukturen inom EU och genom behovet av geografisk specialisering. Men systemet skall också återspegla behovet av större balans och starkare relationer mellan städerna och de omgivande regionerna. Avsaknaden av en lämplig vision för vad som vore en önskvärd utveckling av städerna inom EU kommer att leda till olämpliga beslut och en

oönskad utveckling i ett europeiskt perspektiv. Det europeiska regionala utvecklingsperspektivet är ett första steg i rätt riktning.

5.2.4. En europeisk ram för stadsutveckling skall också ta i beaktande att städerna genererar regional, nationell och europeisk tillväxt — detta gäller särskilt storstads- och huvudstadsregioner — och fungerar som internationella inkörsportar som förbinder Europa med världsmarknaden. Den skall dessutom ta upp frågor av betydelse för hela unionen, som till exempel arbetslöshet, social utslagning, upprustning av städerna, hållbarhet och rörlighet, utbildning och yrkesträning, ungdomar, äldre, invandrare, trygghet och folkhälsa. Man måste också ta hänsyn till hur alla dessa faktorer samverkar med varandra på lokal nivå. Man bör ägna särskild uppmärksamhet åt de praktiska idéer som uppstår på lokal nivå, såsom engagemang i lokalsamhället.

5.2.5. Denna ram skall således skapa nödvändiga förutsättningar för att till fullo utveckla den urbana potentialen i Europa, men samtidigt vara så flexibel att den beaktar nationella politiska åtgärder och regionala skillnader så att den komplementära modellen säkerställs för att kunna skräddarsy en tillämpning.

5.2.6. Så snart ramen är fastlagd för ett utvecklingsprogram för städer inom Europeiska unionen är det relativt enkelt att utveckla ett urbant perspektiv inom mer specialiserade områden av EU:s politik. Kommissionen har fastställt att dessa skall fylla en kompletterande uppgift och till fullo överensstämma med åtgärder på andra myndighetsnivåer. Pågående åtgärder som påverkar städerna behöver komma med i den övergripande visionen och strategin, medan nya politiska åtgärder och program måste prövas och vägas mot dessa. Resultatet kommer att bli en mer målinriktad tillämpning av specialåtgärder och således en effektivare användning av gemenskapens resurser.

## 5.3. Ett kunskapsbaserat synsätt

5.3.1. Regionkommittén medger att det finns ett ökande behov av relevant och jämförbar information om städer — särskilt bland lokala och andra offentliga myndigheter<sup>(1)</sup>. Omfattande information om regionen och staden är en förutsättning för adekvat förvaltning i städerna. Många lokala myndigheter har utvecklat "barometrar", som mäter livskvaliteten i en stad — och dessa är ofta utformade utifrån lokala betingelser. De tydliggör behov och tendenser och möjliggör en tillförlitlig kontroll av effekterna av olika politiska

(<sup>1</sup>) KOM(97) 197 slutlig, s. 16.

åtgärder. I Barcelona-deklarationen om behovet av ett europeiskt system med lokala livskvalitetsindikatorer sägs det emellertid att "... för närvarande är de statistiska uppgifterna och de jämförbara indikatorer som finns tillgängliga otillräckliga både i fråga om antal och innehåll". Det behövs därför "ett europeiskt system med lokala livskvalitetsindikatorer" (1).

5.3.2. Regionkommittén har understrukit behovet av jämförbara standarder: "Europeiska kommissionens förslag om en undersökning där man tar upp städerna är det första konkreta steget i denna riktning ...". Denna undersökning är inriktad på 58 städer, 8 storstadsområden och 21 större stadsregioner. Den bygger på ett antal relativt generella indikatorer som primärt syftar till att mäta livskvaliteten i en stad. Regionkommittén anser emellertid att det föreslagna systemet borde bli mer detaljerat för att uppnå de begärda resultaten. Det bör också ta hänsyn till specifika lokala och regionala förhållanden. Informationen bör dessutom ha den funktionella stadsregionen som utgångspunkt, såsom föreslås i avsnitt 3 i detta yttrande, i stället för de administrativa gränserna. Dessa principer kommer att utgöra centrala element i Regionkommitténs studie om de existerande indikatorerna för de större europeiska städerna och korrelationen på regional nivå.

5.3.3. Även om tillförlitliga statistiska data och indikatorer är viktiga för beslutsprocessen är lokala myndigheter särskilt intresserade av att få information om andra myndigheters handlingsprogram och projekt. Regionkommittén föreslår därför att man bygger på de lokala myndigheternas lyckade metoder och aktivt främjar ett utbyte av erfarenheter mellan lokala beslutsfattare och de ansvariga i städerna. De lokala myndigheterna borde själva spela en ledande roll i dessa processer. ReK ställer sig emellertid reserverad till kommissionens försök att organisera det flernationella erfarenhetsutbytet på stadsutvecklingsområdet utan rimligt deltagande av de berörda städerna.

5.3.4. Detta utbyte av erfarenheter har varit den huvudsakliga anledningen till att det grundats ett stort antal stadsnätverk, allt ifrån enkla former som vänorter till synnerligen komplexa former av samarbete inom särskilda områden. Regionkommittén ser positivt på kommissionens avsikt att ge stöd och incitament för dessa internationella stadspartnerskap. Regionkommittén anser dock att det är nödvändigt att verka för större koncentration och mer samordning av dessa nätverk. Det är väsentligt att bygga vidare på befintliga erfarenheter och befintligt expertkunnande samt på strukturer som redan finns. Regionkommittén är den ideala plattformen för att genomföra detta, särskilt med hänsyn till sina utvidgade befogenheter.

5.3.5. Regionkommittén instämmer helt med kommissionen i att det finns ett behov av att förbättra samarbetet mellan lokala myndigheter i olika delar av världen. När det gäller utvecklingsstöd, stöd till lokal demokrati, men också erfarenhetsutbyte med andra välutvecklade lokala myndigheter, bör denna typ av nätverk i hög grad främjas.

5.3.6. Kommissionen har betonat att "stadsindikatorerna" inte kommer att användas som urvalskriterium för stöd från strukturfonderna. Samtidigt har kommissionen emellertid föreslagit att dessa indikatorer som ett andra steg också skulle kunna möjliggöra en bättre utvärdering av effekten av olika nationella politiska åtgärder, liksom av EU-åtgärder som berör utvecklingen av städer. Regionkommittén har understrukit att ett framtida europeiskt system med lokala och regionala indikatorer mycket väl kunde utgöra "... en avgörande länk mellan identifikationen och behovet av specifika lokala och regionala målsättningar och utvecklingen, genomförandet och uppföljningen av verksamheten för att uppnå dessa mål". Man måste dock säkerställa att de indikatorer som används för att avgöra om rätt till stöd från strukturfonderna föreligger inte är desamma som används för att genomföra och följa upp programmen.

5.3.7. Regionkommittén anser det mycket angeläget att man forskar om informationsteknologins inverkan på framtidens städer, förändringar i arbetets innehåll, framsteg på transportområdet och den ökade miljömedvetenheten. I detta avseende ser kommittén positivt på att "Morgondagens stad" införts som målsättning i det femte ramprogrammet och uppmanar till mer forskning i sådana frågor i ett europeiskt sammanhang.

#### 5.4. *Strukturfondernas roll*

5.4.1. Forskning om regionalt och kommunalt styre i Europeiska unionen visar att skatteintäkter och allmänna inkomster med ursprung i politiska åtgärder på nationell nivå är de viktigaste inkomstkällorna för kommuner och regioner. De nationella programmen är inriktade på allmänna sociala frågor. Emellertid kräver anhopningen av sociala problem i de stora städerna och stadsregionerna mer riktade åtgärder. Handlingsprogram, som avser att ge nytt liv åt bostadsområden, affärs- och företagscentra och infrastrukturen och som omfattar åtgärder med inriktning på infrastruktur och fysisk planering, är beroende av nationella prioriteringar och resurser vilka har till syfte att stärka konkurrenskraften hos ekonomiska centra i en global och konkurrensutsatt miljö. Denna allmänna politik bör vara mer inriktad på städernas situation. På det sättet kan problem och möjligheter i städerna tas om hand genom strukturella förbättringar på makro- och mikronivå. Åtgärdsprogram på europeisk nivå bör komplettera dessa nationella

(1) CdR 138/97 fin.

program. De kompletterade åtgärderna på EU-nivå kan ge stöd åt och uppmuntra en ny inriktning av den urbana och regionala utvecklingen i Europa, om de inriktas på mikronivån, med andra ord de mest eftersatta stadsdelarna.

5.4.2. Den största effekten på städerna — åtminstone i ekonomiskt hänseende — står strukturfonderna för. De särskilda behoven i städerna har dock inte uppmärksamats tillräckligt. Regionkommittén stöder därför kommissionens förslag att ”större uppmärksamhet åt urban utveckling vid utformningen av framtida strategier och program skulle kunna resultera i en integrerad strategi för åtgärder i stadsområden och de omkringliggande områdena och i fråga om utvecklingen av ekonomiska och mänskliga resurser”<sup>(1)</sup>.

5.4.3. Detta synsätt är dock bara koncentrerat på samordning mellan regioner. I den första årsrapporten om sammanhållningsfondens verksamhet (1996) underströks behovet av en starkare samordning inom och mellan städerna: ”Det ligger en fara i en sådan fortsatt uppdelning i de europeiska städerna. Ökad arbetslöshet och social utslagning riskerar fördjupa klyftan mellan de som har möjligheter och de som inte har försetts med dessa möjligheter. I några medlemsstater betraktas redan i dag tätortsproblemen som det största hotet mot nationell sammanhållning. Därför har en ny tätortspolitik utformats och genomförts. Ett gemensamt förhållningssätt kan komma att krävas på unionsnivå”<sup>(2)</sup>.

5.4.4. Regionkommittén välkomnar därför Agenda 2000, där ”utsatta stadsområden” tas upp som ett av fyra nyckelområden för det nya mål 2-program som ”kommer att gynna en ekonomisk differentiering, däribland de regioner vilka är starkt beroende av en enda ekonomisk sektor som är på tillbakagång. Detta kommer att kräva ett ökat stöd för små och medelstora företag och innovation samt större betoning på yrkesutbildning, lokal utveckling, miljöskyddet och kampen mot social utslagning, särskilt för utsatta stadsområden”. Bekämpning av social utslagning har vidare fastställts som ett av fyra områden inom mål 3, vilket inte är geografiskt anknutet. Eftersom social utslagning är koncentrerad till stadsområden, måste det nya mål 3 innehålla ett program för städerna<sup>(3)</sup>. I Agenda 2000 har man å andra sidan inte lagt fram förslag i syfte att betona vikten av att mål 1-programmen i större utsträckning inriktas på

städerna. Regionkommittén anser att en välavvägd europeisk stadspolitik måste omfatta städer och stadsregioner som täcks av både mål 1 och mål 2 och ligga till grund för EU-stöd till regioner som inte är kvalificerade för regionalt stöd från strukturfonderna.

5.4.5. I Agenda 2000 föreslås att det mycket framgångsrika gemenskapsprogrammet Urban inte bör fortsätta utan istället införlivas i konventionella program. Detta kommer att ge möjlighet till att bygga på framgångarna med Urban-programmet samtidigt som skapandet av jobb och kampen mot social utslagning kan betonas ytterligare. Regionkommittén vill dessutom understryka betydelsen av program som avser städernas nya behov. Urbana pilotprojekt enligt Artikel 10 och i än högre grad gemenskapsprogrammet Urban har redan visat sig framgångsrika när det gäller att tillgodose dessa nya behov. De traditionella målprogrammen har en regional inriktning. Urban-programmet, å andra sidan, är fokuserat på fattigdoms-”fickor” och syftar till att förbättra sammanhållningen i städerna. Regionkommittén anser att effekten av dessa insatser, som varit till fördel för många städer, borde studeras, särskilt med avseende på hur de kan tjäna som katalysatorer för stadsutveckling. Regionkommittén är av den bestämda uppfattningen att denna inriktning måste behållas, oavsett förslagen till ett nytt mål 2.

5.4.6. Regionkommittén stöder helt tanken på större koncentration. Mål 1, 2, 5b och 6 berör för närvarande 51 % av unionens befolkning. De framtida strukturfonderna bör inriktas på den del av befolkningen som lever under de allra sämsta förhållandena, och häri bör innefattas människor som bor i Europas mest eftersatta stadsområden. Denna typ av geografisk inriktning förespråkas även av Urban-programmet och har visat sig vara ett effektivt sätt att använda EU-fonderna på.

5.4.7. Förslaget att förenkla finansieringssystemet genom ett enda program per region är mycket välkommet. Särskilt de lokalt ansvariga ställdes ofta inför motsägelsefulla regler för de olika EU-fonderna. Ett visst projekt som kunde vara kvalificerat för en fond kunde vara okvalificerat för en annan. Slutresultatet blev ofta att ett eventuellt framgångsrikt projekt drogs tillbaka. Denna inkonsekvens i strukturfondsförordningarna hindrar ett integrerat synsätt och måste tas bort.

5.4.8. I Agenda 2000 föreslås också enklare och tydligare kvalifikationskriterier för varje typ av område som innefattas i det nya mål 2-programmet. Dessa kvalifikationskriterier skall ta hänsyn till relevanta

<sup>(1)</sup> KOM(97) 197 slutlig, s. 16.

<sup>(2)</sup> KOM(96) 542 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 2000 slutlig, s. 24.

sociala och ekonomiska kriterier, arbetslöshetsnivåer och graden av social utslagning. Regionkommittén menar att dessa kriterier som syftar till social sammanhållning i stadsområden bör kompletteras med kriterier för livskvalitet och hållbarhet. Slutligen bör dessa kriterier erkänna den urbana dynamiken och de olika städernas karaktär i de olika delarna inom unionen.

### 5.5. Institutionella aspekter

5.5.1. Ett nytt synsätt på stadspolitikens behov måste helt och hållet återspeglas i de europeiska institutionerna. Den närmast berörda institutionen är kommissionen, som är ansvarig för de faktiska förberedelserna och genomförandet av en europeisk stadspolitik. För närvarande finns det dock endast en informell samarbetsgrupp inom kommissionen som handhar stadsrelaterade frågor. Denna informella struktur är alldeles för beroende av frivilligt engagemang, medan stadspolitiken måste vara en nyckelfunktion i det nya systemet.

5.5.2. Det aktuella programmet för modernisering av administration och personalpolitik (MAP 2000) ger möjlighet att förverkliga en mer lämpad och formaliserad struktur. Regionkommittén föreslår att detta skulle kunna uppnås genom att man inrättar en arbetsgrupp med företrädare från alla kommissionens berörda enheter, helst inom generaldirektoratet för regionalpolitik och sammanhållning. Denna grupp skulle vara ansvarig för utvecklingen av den föreslagna strategiska organisatoriska ramen. Vidare skulle den vara ansvarig för att pröva (nya) sektorsanknutna strategier och program mot denna ram.

5.5.3. Regionkommittén anser att denna formella administrativa struktur slutligen skulle kunna fulländas genom att en kommissionsledamot ges övergripande ansvar för stadspolitik och den erforderliga budgeten. De föreslagna programmen för de nya målen 2 (utsatta stadsområden) och 3 (bekämpning av social utslagning), innovativa program som Urban samt artikel 10 (Urbana pilotprojekt) är de mest självskrivna.

5.5.4. Regionkommittén menar att det ökade intresset för stadsrelaterade frågor och för den föreslagna, mer formaliserade, strukturen för kommissionen bör ha demokratiskt stöd. För närvarande behandlas dessa frågor främst i Europaparlamentets utskott för regionalpolitik, särskilt när det handlar om strukturfonderna. Emellertid behandlas stadsfrågorna i andra parlamentsutskott ur en mer sektorsspecifik synvinkel. Förr fanns det en samarbetsgrupp bestående av lokala och regionala representanter från de politiska grupper som spelade en

framträdande roll då det gällde att placera stadsrelaterade frågor på den europeiska dagordningen.

5.5.5. Innan Amsterdamfördraget genomförs skulle Regionkommittén vilja föreslå att Europaparlamentet överväger att skapa ett mer strukturerat politiskt program för stadsfrågor. Det idealiska fallet vore om ett nytt utskott för stadspolitik kunde bildas. För närvarande har Regionkommittén för avsikt att i nära samarbete med Europaparlamentet arbeta med Forum för städer och vitboken om stadsutveckling.

5.5.6. EU:s två rådgivande organ är väl rustade för att på ett effektivt sätt kunna ta itu med stadsrelaterade frågor. Regionkommittén vill gärna stödja Ekonomiska och sociala kommittén i dess arbete med det europeiska stadsprogrammet. Regionkommittén vill själv fortsätta att utveckla detta stadsprogram inom utskott 4 "Fysisk planering, stadsfrågor, energi, miljö".

5.5.7. Slutligen bör även Europeiska rådet anamma det föreslagna nya synsättet på stadspolitik. Regionkommittén var särskilt nöjd med det nederländska ordförandeskapets initiativ och Noordwijk-rådets slutsatser om stadspolitik. Viljan att vidareutveckla programmet ger ytterligare motivation till utbyte av erfarenheter, och ett andra möte under det brittiska ordförandeskapet vore välkommet. Regionkommittén skulle vilja föreslå att rådet fortsätter detta arbete på ett strukturerat sätt, allra helst genom att årligen hålla rådsmöten om stadspolitik.

5.5.8. För att kunna utnyttja diskussionerna inom de olika institutionerna till fullo skulle Regionkommittén vilja föreslå att interinstitutionella möten hålls regelbundet. Vidare skulle möten med särskilda intressegrupper kunna fastställas till en gång per år. Det föreslagna Forum för städer skulle kunna utgöra ett första möte av detta slag.

5.5.9. Regionkommittén uppskattar kommissionens målsättning att inrätta en expertgrupp i syfte att assistera vid förberedelserna för vitboken om stadsutveckling. Regionkommittén anser att en sådan grupp inte endast skulle kunna bestå av experter från de olika medlemsstaterna och av erfarna forskare i stadsfrågor. Det är lika viktigt att sakkunniga från de lokala myndigheterna också deltar.

5.5.10. Behovet av en enhetlig europeisk stadspolitik behöver inte betyda att myndigheter på andra nivåer

skall upphöra att sträva efter vidare politisk samverkan. I synnerhet nationell politik har ett stort inflytande på städerna. Lokala myndigheter är ekonomiskt beroende av de egna nationella regeringarna för att kunna fullfölja sina åtaganden. Som en följd av ekonomiska åtstramningar kommer det att bli allt viktigare med en starkare och mer koordinerad allmän sektorsspecifik politik. Regionkommittén vill därför uppmuntra Europeiska rådet att främja en mer förankrad politisk samverkan och en seriös nationell stadspolitik.

5.5.11. Lokala och regionala myndigheter kommer att kunna dra väsentlig nytta av politisk samverkan på nationell och europeisk nivå. Detta kommer att betydligt minska ansvaret för samordning av de mångskiftande regionala, nationella och gemenskapliga strategier och initiativ som existerar för närvarande. Dock måste även de lokala myndigheterna själva göra en förnyad ansträngning att använda sina tillgängliga resurser på ett så bra och effektivt sätt som möjligt.

5.5.12. Lokala myndigheter måste ta itu med sina problem och använda sina möjligheter på den mest lämpliga nivån — dvs. närmast medborgarna. Många av de problem som är relaterade till städerna är koncentrerade till vissa stadsdelar. Ofta måste man även lösa problemen på stadsdelsnivå. Hälsoskydd, social delaktighet, utbildning och allmän säkerhet kräver särskilt utformade lösningar. Å andra sidan måste den politik som krävs för att förbättra ekonomin, skapa arbeten och satsa på allmänna transportmedel utvecklas på stadsnivå eller i den större stadsregionen. Man måste också konstatera att problem i vissa stadsdelar endast kan lösas i de omkringliggande områdena eller i det större stadsområdet. Samtidigt måste man se till att dessa problemområden kan dra fördel av utvecklingen i omkringliggande områden som är mer välmående. Stöd från strukturfonderna kan utgöra en värdefull stimulans för att förbättra denna form av sammanhållning i städerna.

5.5.13. Det borde åvila de lokala myndigheterna att brottas med problem på områdesnivå. För många städer är detta dock den idealiska snarare än den faktiska situationen. Dessutom sammanfaller sällan de lokala myndigheternas administrativa områden med den berörda funktionella stadsregionen. Där så är möjligt bör man aktivt försöka uppnå mer permanenta och bindande former för samarbete mellan de lokala myndigheterna och inrätta de nödvändiga strukturerna för detta.

5.5.14. Samtidigt bör de lokala myndigheterna kunna koncentrera sig på sina egna huvudsakliga uppgifter, erbjuda hög servicenivå, förvalta skattemedlen på bästa sätt och hela tiden återspegla växlingarna i samhällets prioriteringar. De måste förbättra det ibland undergräv-

da förhållandet till sina medborgare, vilket i grund och botten handlar om tillit. Medborgarna skall göras till delägare i det urbana samhället.

5.5.15. För att kunna möta alla dessa frågor måste medborgarna organisera sig själva. Lokala myndigheter måste först av allt samla de lokala organisationerna, privata eller offentliga, för att kunna uppåtda kunskap, kompetens och energi. Ett samarbete inom en större stadsregion kräver ett starkt partnerskap mellan de lokala myndigheterna. Minst lika viktigt är relationerna till de regionala och nationella myndigheterna/regeringarna och till Europeiska unionen. Politik och program som rör stadsfrågor skall etableras, genomföras och övervakas i samarbete med de lokala myndigheterna för att den expertis och den kunskap som finns på lokal nivå skall kunna tas med i beräkningen på ett seriöst sätt. De lokala myndigheternas organisationskapacitet kräver också en ny modell för stadsförvaltning som dels kan utarbeta strategier för stadsutveckling, dels skapa nödvändiga samarbetsformer.

## 6. Slutsatser

6.1. Regionkommittén välkomnar varmt Europeiska kommissionens meddelande och det initiativ som därmed tagits till att påbörja debatten om en framtida dagordning för städerna i Europeiska unionen. Detta meddelande avspeglar den ökade uppmärksamhet som våra städer fått och behovet av att skapa ett Europa som är nära medborgarna. Meddelandet gör på ett avgörande sätt klart att Europas stadsområden faktiskt utgör motorerna för ekonomisk tillväxt, välfärd och kultur, men att de samtidigt står inför det moderna samhällets allvarligaste problem. Regionkommittén anser att det nu är dags att starta en debatt på Europainivå och stöder därför med kraft Europeiska kommissionens och rådets avsikt att under 1998 skapa ett Forum för städer. Slutsatserna av denna debatt bör vidareutvecklas i en vitbok om stadsutveckling.

6.2. Städer har många sidor och dimensioner. De är å ena sidan de regionala och nationella ekonomiernas motorer. Å andra sidan lider städerna, och framför allt vissa stadsdelar, av allvarligt förfall till följd av ekonomiska, sociala och miljömässiga problem. Hög arbetslöshet, fattigdom, undermåliga bostadsförhållanden och brist på trygghet utmynnar i social utslagning och segregering. Detta utgör ett allt allvarligare hot mot den sociala och ekonomiska livskraften och sammanhållningen i vårt samhälle. Regionkommittén menar bestämt att denna utveckling måste vridas åt rätt håll. Städerna måste åter bli platser där man vill bo, uppfostra barn och tillbringa sin fritid.

6.3. Regionkommittén är övertygad om att det finns ett starkt behov av ett förbättrat förhållande mellan

städerna och den omkringliggande regionen. Det starka ömsesidiga beroendeförhållandet återspeglas i begreppet funktionell stadszon (functional urban zone, FUZ). Detta begrepp bör äga giltighet överallt, oberoende av stadens storlek, och bör bilda utgångspunkten för en framtida europeisk politik. Den huvudsakliga utmaningen består i att utveckla den europeiska stadspolitiken på ett sådant sätt att städer och omkringliggande regioner av varje storlek och beskaffenhet omfattas av denna politik. Europeisk regional utvecklingsplanering (ESDP) är ett första svar på denna utmaning, och borde berika de transnationella seminarier som Europeiska kommissionen anordnar.

6.4. Regionkommittén delar uppfattningen att ett flertal gemenskapsprogram redan har en avsevärd inverkan på städernas utveckling. Detta förhållande är dock inte samma sak som en stadspolitik på europeisk nivå som samordnar och integrerar gemenskapsåtgärder och som är särskilt inriktad på städerna och deras invånare. Regionkommittén har redan i ett antal yttranden beskrivit hur det lokala och regionala perspektivet borde tas till vara i specifika gemenskapsprogram och på olika politikområden. Det som behövs i dag är en ett nytt samlat grepp i förhållande till stadsområdena. Det borde i första hand åvila de kommunala myndigheterna med stöd av, och i samverkan med, regionala och nationella myndigheter. Regionkommittén understryker behovet av att på alla nivåer integrera åtgärder som är inriktade på stadsområden. I det sammanhanget borde man ge hög prioritet åt att i alla medlemsstater skapa en integrerad nationell politik för stadsfrågor. För att uppnå det huvudsakliga målet sammanhållning borde EU utveckla en politik för städerna som kompletterar dessa nationella program. En sådan politik bör också ge uttryck för behovet att anpassa gällande gemenskapspolitik och handlingsprogram som påverkar städerna så att de bättre överensstämmer med städernas behov och beaktar subsidiaritetsprincipen.

6.5. Regionkommittén anser att en ny stadspolitik först och främst förutsätter tydliga ramar för stadsutveckling. Dessa ramar bör ha som utgångspunkt en vision om och en strategi för städernas framtida roll. Man bör härvid ta hänsyn till de rumsliga effekterna av europeisk integration, specialisering och transeuropeiska nät. Inom dessa ramar måste man vidare ta ställning till ett antal frågor på europeisk nivå som sysselsättning, social utslagning, stadsförnyelse, hållbar utveckling, rörlighet, trygghet, utbildning, ungdom och folkhälsa. Man bör i ramarna ta hänsyn till nationell politik för att säkerställa deras kompletterande syfte. Ramarna måste dessutom vara så flexibla att hänsyn kan tas till regionala skillnader som kräver skräddarsydda lösningar. När sådana ramar dragits upp måste (sektors-specifika) program och åtgärder som påverkar städerna anpassas och nya gemenskapsåtgärder prövas mot ramarna. Regionkommittén är övertygad om att detta på ett avgörande sätt kommer att leda till att gemenskapens

resurser används på ett mer effektivt sätt och till ökad öppenhet och insyn i EU-politiken.

6.6. Regionkommittén förordar ett handlingsprogram för städerna som har de lokala myndigheternas erfarenheter som utgångspunkt, eftersom det är på den lokala nivån som många sektorsåtgärder dagligen måste genomföras. Dessutom är städerna (och särskilt de stora städerna och stadsregionerna) bland de första som ställs inför det moderna samhällets problem och möjligheter. Erfarenheten från lokal nivå visar att en förstärkning av den ekonomiska strukturen måste utgöra ryggraden i varje åtgärdsprogram för städerna. Det står emellertid också klart att detta endast kan göras samtidigt som initiativ tas för att stärka den sociala infrastrukturen, det vill säga utbildning och yrkesträning, livskvalitet, trygghet och omvårdnad som riktar sig särskilt till de socialt utanförstående. Med andra ord gäller det att utveckla en stark stad, skapa värdefulla stadsdelar och förbättra medborgarnas delaktighet.

6.7. En stadspolitik på europeisk nivå borde göra det lättare att skapa ett mer samordnat, integrerat och målinriktat synsätt i förhållande till stadsfrågor. Politiken borde vidare vara grundad på kunskap så att den kan identifiera behov och tendenser samt ge möjlighet till en verkningsfull uppföljning. Det borde därför inte finnas någon koppling till kriterierna för stödgivning. Inom ramen för denna politik borde det vidare finnas, förutom statistiska uppgifter, information om specifika handlingsprogram och projekt vilka syftar till att förbättra utformningen av politiken för stadsområden. Regionkommittén anser också att det finns ett starkt behov av partnerskap såväl mellan de olika myndighetsnivåerna som med näringslivet, utbildningsanstalter och diverse aktörer på stadsnivå. Denna typ av partnerskap borde utformas med stöd av ett effektivt deltagande i nätverk mellan städer och bygga på den erfarenhet och de strukturer som byggts upp inom dessa. Detta partnerskap kräver också att man åstadkommer en större koncentration och samordning av nätverkens aktiviteter, något som skulle kunna ske i Regionkommitténs regi.

6.8. Regionkommittén är av den bestämda uppfattningen att en europeisk stadspolitik borde betona social och ekonomisk återhämtning på lång sikt samt kopplas samman med stadsdelarnas inneboende möjligheter, så att dessa områden kan få nytt liv. Denna förnyelse "inifrån" förutsätter för det första att man både geografiskt och tematiskt åstadkommer en bättre målinriktning så att man inriktar sig på de mest eftersatta stadsdelarna, något som redan påpekats i den första rapporten om sammanhållningsfondens verksamhet. Regionkommittén stöder därför förslaget i Agenda 2000 att låta stadsfrågor ingå i huvuduppgifterna för ett omdefinierat mål 2 med inriktning på ekonomisk och social omstrukturering. På så vis kan man bygga vidare på de framgångar som Urban-programmet rönt samtidigt som man lägger ökad tonvikt vid att bekämpa arbetslöshet



och uppmuntra social sammanhållning. Det bör dock noteras att det är lika viktigt att man ger större utrymme åt städerna i de regionala programmen i mål 1. Samtidigt måste en stadspolitik på europeisk nivå också omfatta stadsområden som inte är berättigade till regionalt stöd, till exempel genom att ta med de program för bekämpning av social utslagning som finns i det nya övergripande mål 3. Regionkommittén vill vidare understrika betydelsen av program som ägnas städernas nya behov. De framgångar som nya angreppssätt med utgångspunkt från Urban-programmet och urbana pilotprojekt enligt artikel 10 rönt gör det nödvändigt att bibehålla ett innehållsrikt program för stadsutveckling.

Den samlade erfarenheten från olika nyskapande satsningar (PPU och Urban) gör att städer, sakkunniga och berörda parter i dag kan förbättra sin kunskap om vad som händer i unionens övriga länder. Denna kompetens är nödvändig i dag. Utbytet bör vara strukturerat och kontinuerligt. Regionkommittén föreslår att kommissionen uppmuntrar ett dylikt kunskapsutbyte och att man involverar sakkunniga, intresseorganisationer, ansvariga inom lokala myndigheter och universiteten i detta arbete. Utbytet bör innebära att aktörerna får mer kunskap om de krav som ställs och om hur man skall kunna föra en europeisk storstadspolitik. Aktörerna har en rad olika funktioner och är därför än viktigare för att storstadpolitiken skall lyckas. De ger en första bild av hur morgondagens yrken kommer att se ut. Funderingarna kring storstadsaktörernas utbildning och de åtgärder som bör vidtas för att förändra den bör ta hänsyn till såväl individens kvalifikationer som den kollektiva kompetensen: ett team med kunskap på många områden, lokalt folkvalda eller aktiva föreningsmedlemmar.

6.9. EU:s institutioner behöver också förändras för att man skall kunna förverkliga och genomföra en stadspolitik på europeisk nivå. Regionkommittén föreslår att Europeiska kommissionen inom generaldirektoratet för regionalpolitik och sammanhållning inrättar en arbetsgrupp med företrädare för alla berörda enheter och ger en kommissionsledamot det övergripande ansvaret. Kommittén anser att en sådan struktur bör ges stöd av en grupp med nationella experter på stadsfrågor och

forskare i stadsfrågor. De lokala myndigheternas expertkunskande bör också tas tillvara. Denna struktur behöver Europaparlamentets demokratiska stöd. Regionkommitténs utskott 4 "Fysisk planering, stadsfrågor, energi, miljö" och Ekonomiska och sociala kommitténs sektion för regional utveckling, landsbygds- och stadsplanering kunde tjäna som förebild för en sådan grupp. Regionkommittén anser vidare att initiativet med rådet för städer bör få en strukturerad fortsättning så att man på varje administrativ nivå kan integrera handlingsprogram, bryta upp fackindelningar och skapa handlingsprogram som verkligen är inriktade på städerna. Regionkommittén är övertygad om att en stadspolitik på europeisk nivå endast kan förverkligas genom ett nära samarbete mellan EU-institutionerna och deras rådgivande organ.

6.10. En stadspolitik på europeisk nivå förutsätter också ett antal förändringar på lokal nivå. Regionkommittén vill uppmuntra de lokala myndigheterna att göra nya ansträngningar för att använda tillgängliga resurser på bästa sätt. Stadsfrågor bör handläggas på den nivå som är närmast medborgaren. Det betyder ofta stadsdelsnivån men en del problem och möjligheter måste behandlas på stadsnivån eller inom den större stadsregionen. För många städer kommer det att innebära att förvaltningen måste omformas i syfte att åstadkomma mer beständiga och bindande former av samarbete inom regionen. Regionkommittén anser att detta också kräver en ny stil för städernas förvaltning, så att kunskap, kompetens och energi hos alla organisationer, offentliga som privata, kan tillvaratas och medborgaren betraktas som en delägare i stadssamhället.

6.11. Valet att utveckla livaktiga och hållbara städer för 2000-talet är inte endast en angelägenhet för städerna, utan också av vital nationell och europeisk betydelse. En förstärkning av urbaniseringen kräver uthållighet. I det förgångna har handläggningen av stadsfrågor — vilka i sig själva är av tämligen nytt datum — lidit under ständiga förändringar i politiken och kännetecknats av ryckighet. Det behövs nu en ny, samordnad och integrerad europeisk inriktning som utgår från städerna i deras regionala sammanhang. Medborgarnas Europa tar sin början i våra städer.

Brüssel den 14 maj 1998.

*Regionkommitténs  
ordförande*

Manfred DAMMEYER