

Seminar om socio-økonomiske byindikatorer 12.10.2001

Arrangeret i et samarbejde mellem By- og Boligministeriet og By og Byg



Indhold

1. *Byernes udvikling – hvilke indikatorer er vigtige*, Skriftligt oplæg af Lektor Hans Thor Andersen og Lektor Steen Engelstoft, Geografisk Institut, Københavns Universitet
2. *By- og Boligministeriets behov for information om byers og byområders udvikling*. Noter til oplæg af Kontorchef Søren Bech, By- og Boligministeriet
3. *Miljø- og Energiministeriets behov for information om byers udvikling*. Overheads fra oplæg af Britt Vorgod Pedersen, Miljø- og Energiministeriet
4. *Københavns kommunes behov for information om byens og bydeles udvikling*. Overheads fra oplæg af Vicedirektør Steffen Boel Jørgensen, Plan og Arkitektur, Københavns Kommune
5. *Debatoplæg. Strategi for landsdelscenter Trekantområdet*. Kopi af pjece. Jacob Martin Andersen, Trekantsområde Danmark
6. *Indikatorer for byernes erhvervsudvikling*. Overheads fra oplæg af Seniorforsker Jacob Norvig Larsen, By og Byg
7. *Indikatorer for byområders udvikling*. Skriftligt oplæg af og overheads af Seniorforsker Hans Skifter Andersen, By og Byg
8. *Byindikatorer i benchmarking - muligheder og begrænsninger*. Overheads fra oplæg af Forsker Anne Skovbro, FSL
9. *Hvilke byindikatorer bør udvikles med hvilke formål?* Referat af afsluttende diskussion.
- 10 *Deltagerliste*.

INDIKATORSTUDIER OG BYUDVIKLINGEN I DANMARK

Hans Thor Andersen, Sten Engelstoft & Lasse Møller-Jensen
Geografisk Institut, Københavns Universitet

Introduktion

Dette notat er skrevet som oplæg til en konference vedr. byudvikling og indikatorer. Gennem 1990'erne er der kommet stadigt større fokus på byerne og deres udvikling; eftersom mere end 80% af Vesteuropas befolkning er byboerne er det ikke overraskende at byernes udvikling har afgørende indflydelse på den samlede samfundsmæssige udvikling. Byernes forøgede betydning er også koblet med diskussionen om nationalstaternes fremtid; gennem globaliseringen, og i særdeleshed den europæiske integrationsproces, reduceres nationalstaternes betydning som sammenhængende økonomiske, sociale og politiske rammer omkring samfundene til fordel for en større, men mere varierende ramme i form af EU. Det betyder omvendt at lokaliteterne (=byerne) bliver hjørnesten under de nye politiske betingelser. De enkelte byer og regioner i større grad end hidtil skal kunne 'klare sig selv' dvs. uden statslig regulering og støtte.

Den voksende interesse for byerne og indsatsen for at fremme deres tilpasning til de nye europæiske og globale betingelser har forøget interessen for at gennemføre evalueringer og overvågning (monitering) af implementerede programmer og politikker. Mindst otte forhold har virket i denne retning. For det første har især EU i kraft af sine bestræbelser på at udvikle effektive styringsmekanismer især for regionalpolitikken, medvirket til at øge udbredelsen af kvantitative og angiveligt objektive mål (indikatorer) med henblik på prioritering af f.eks. projektansøgninger samt til effektmåling i forbindelse med evalueringer (f.eks. udvælgelsen af det danske URBAN-projekt). For det andet har samfundets voksende kompleksitet medført et forøget behov for kvalificeret til at kunne vurdere de opnåede resultater i relation til den konkrete indsats. For det tredje har den voksende tendens til at bevillinger gives gennem etablering af stadigt flere øremærkede puljer, hvorfra midler kan søges, i sig selv forstærket behovet for evaluering gennem simple, men pålidelige målinger af det aktuelle politikfjelds udvikling. For det fjerde er der i Vesteuropa sket et markant skifte fra ramme-styring mod projektstyring, hvor indsatsen, i forsøg på at effektivisere den offentlige ressourceanvendelse, i stadigt større omfang målrettes mod særlige grupper, områder eller sektorer. Et sådant skifte betyder en langt større kompleksitet end hidtidige policies og derfor det større behov for overvågning. For det femte har i al fald det seneste årti netop været karakteriseret af et radikalt skifte i bypolitikken fra en reaktiv til en proaktiv strategi, der i højere grad kræver at være på forkant med udviklingen og derfor i et helt andet omfang end tidligere er afhængig af input vedrørende den aktuelle udvikling. For det sjette har politikerne -bevidst eller ubevidst - søgt at lade flere prioriteringer afgøre af 'saglige' så kaldt objektive kriterier og således forsøgt at definere et håndfast vurderingsgrundlag henblik på, dels at aflaste det politiske system, dels at indsnævre forskellige fortolknings-muligheder. Selvom (eller måske netop fordi) kriterierne er politisk fastsatte, bliver den videre analyse og diskussion stærkt influeret af disse kriterier. For det syvende giver anvendelsen af indikatorer en tydelig 'resultatorientering' af den politiske regulering og indsats; indikatorer kan derfor anvendes som styringsredskab. Endelig, for det ottende, gør indikatorer det klart lettere at foretage sammenligninger gennem fokus på nogle få, kritiske parametre.

Inden vi begynder at måle kvaliteter, eller mangel på samme, i enkelte danske byer, hvilket i sig selv ikke er en enkelt opgave, er det nødvendigt dels at præcisere objektet (dvs. byen som konkret enhed), dels at fastlægge, hvilke forhold, der er væsentlige for byerne og bydelene. Den sidstnævnte opgave indebærer at få klarhed over hvad der er godt ved 'den gode by' og omvendt hvad der er mindre heldigt ved 'den dårlige by' for herefter at omsætte disse parametre til objektive målinger. Ydermere er der tale om udprægede normative spørgsmål, dvs. politiske og moralske problemstillinger, som ikke alene kan afgøres ud fra en teknisk eller faglig argumentation. Notatet vil derfor koncentrere sig om to hovedproblemstillinger: Dels en diskussion af det centrale objekt: byen og dens afgrænsning, samt en oversigtlig præsentation af nogle hovedtræk af byudviklingen. Dels nogle summariske overvejelser vedr. brugen af indikatorer i forbindelse med prioritering, overvågning og evaluering af byudviklingen. Notatet er primært et oplæg til diskussion og gør ikke krav på fuldstændighed, det tillader pladsen og omstændighederne munder ingen omstændigheder.

Hvad er en by?

Umiddelbart forekommer spørgsmålet 'hvad er en by?' at være unødvendigt; byer er et dagligdagsfænomen som næsten alle danskere er fortrolige med. Byerne er kort og godt rammen om de fleste danskeres dagligdag, dvs. her bor og arbejder vi, her køber vi ind, besøger hinanden, museer, restauranter, biblioteker osv. Langt de fleste danskeres liv lives i byerne og derfor er der grund til at stoppe op for at forstå dette fænomen. Det er nemlig ikke så enkelt et fænomen at forklare. Er det den fysiske fremtrædelsesform? Eller er det funktionaliteten? Er det geografiske system de vigtigste sociale elementer er ordnet efter af betydning? Er der primært tale om et sociologisk fænomen, dvs et spørgsmål om særlige relationer mellem byboerne indbyrdes, dominerende eller manglende normer? Skal byerne snarere forstås i kraft af

deres økonomiske rolle, eksempelvis som produktions- og forbrugssted, eller som centre for innovationer, kontrol, kommunikation, kultur mm. (global city tesen)?

Det fremgår umiddelbart at det grundliggende syn på byerne let har afgørende indflydelse på, hvad der overhovedet opfattes som byproblemer og hvordan (og hvorvidt) disse skal håndteres: Eksempelvis kan forslumningen af de ældre boligkvarterer omkring city i næsten alle vestlige storbyer opfattes som følge af overdreven regulering, der forhindrer markedet i at prissætte boligerne så det bliver rentabelt at vedligeholde og investere i dem. Eller det kan ses netop som følge af markeds kræfternes frie udfoldelse, der tvinger de mest ressourcetsvage i samfundet til at bosætte sig i de billigste, men også dårligste, boliger, der herved bliver profitable trods den ringe kvalitet.

Det har således både en konkret, politisk og en mere akademisk interesse, at definere byen på den ene eller anden måde. Der er gennem byforskningens æra gjort mange forsøg; de første fokuserede på forandringer i forhold til det kendte, eksisterende landbrugssamfund: Byen repræsenterede det dynamiske, det aktive og rastløse, den stadigt forandrende tilværelse modsat landdistrikterne, der opfattedes som repræsenterede den rolige, stabile og traditionsbundne livsfare. Overgangen fra traditionen til det moderne var -og er, et vigtigt spring i menneskets nyere historie. Men det forklarede alligevel ikke, hvordan byerne skulle forstås, med mindre det var som modernitetens lokaliteter.

Tidligere forsøg på bydefinitioner baseredes ofte på universelle definitioner; det mest kendte er vel sociologen Louis Wirths fra 1938 "...a relatively large, dense and permanent settlement of socially heterogeneous individuals". Jo større en bebyggelse var, desto flere adfærdsformer kunne udvikles: Samtidig betød antallet at det ikke var muligt at have personlige relationer til alle indbyggerne; byboernes relationer blev derfor mere instrumentelle end emotionelle. Tætheden tvinger samtidig individerne til at udvikle normer, der muliggør at være i næsten konstant nærhed af andre mennesker uden nødvendigvis at have kontakt med dem. Parallelt hermed repræsenterer byen et center for den samfundsmæssige arbejdsdeling; alle byboerne er dybest set afhængige af hinanden, men altså gennem upersonlige forhold. Wirths definition har afsat i den tidligere nævnte tydelig by-land dikotomi.

Senere definitioner tonet de strukturelle betingelser for byernes udvikling og indre differentiering (oftest med arbejdsmarkedet eller erhvervslivet som udgangspunkt), lagt hovedvægten på planlægning og regulering (politik) eller senest betonet betydningen af forskellige kulturer. Endelig har enkelte forsøgt at gøre det byggede miljø til omdrejningspunkt for en byforståelse hvor man, gennem at fokusere på de særlige forhold omkring forholdet mellem brugsværdi og bytteværdi i fast ejendom, undgår den efterhånden mere og mere problematiske opfattelse af en klar by-land dikotomi. Alle disse forklaringstyper er imidlertid partielle, dvs de fremhæver bestemte forhold og fænomener, samtidigt med at de udelader andre.

At bydefinitioner ikke er nemme kan fx ses ved at sammenligne forskellige landes statistiske definitioner; mens nogle lande nøjes med en nedre grænse for folketallet i byerne, kræver andre både en vis størrelse og et mindstemål ikke-landbrugsbeskæftigede. I Danmark indgår både et størrelses og et tæthedskriterie, idet man definerer byer som beboede bebyggelser med mere end 200 indbyggere som bymæssige, hvor ingen af bebyggelsens boliger har mere end 200 m til andre boliger (dog fraregnet sportspladser, kirkegårde, parker osv). Bag denne opgørelse ligger naturligvis en forestilling om, at med en given størrelse vil bebyggelsen erhvervsmæssigt, socialt og økonomisk udskille sig fra de egentlige landområder. Og det er denne bebyggelse bystatistikken søger at beskrive.

Indtil 1970 inddelte statistikken bebyggelsen i Danmark i købstæder, forstadsbebyggelser, bymæssig bebyggelse og landdistrikter. Bag denne opdeling lå naturligvis en forestilling om en funktionel forskellighed som i øvrigt afspejlede den daværende (før 1970 kommunal-reformen) administrative inddeling. Da hovedparten af de administrative grænser var fastlagt langt tilbage i tiden, så var overensstemmelsen mellem den administrative og funktionelle enhed imidlertid efterhånden blevet et særsyn. Det gav anledning til mange praktiske problemer, der dog oftest kunne klares gennem forhandlinger; Fx. var byudviklingsloven fra 1949 et udtryk for dette. Mere problematisk var ubalancen mellem de økonomiske, politiske og sociale sammenhænge: Skønt en integreret del af købstædernes økonomiske kredsløb, bosatte en stigende del af især de vellønnede sig i skattely i forstadskommunerne omkring de større byer og unddrog sig herved de finansielle konsekvenser af en byudvikling som de selv var en del af. Kommunalreformen af 1970 søgte at rode bod på dette gennem princippet om 'en by - en kommune' at bringe overensstemmelse mellem den geografiske/administrative og funktionelle enhed. Det lykkedes i meget stort omfang - undtagen i landets største bysamfund, København.

Byudviklingstendenser

Reelt var kommunalreformen i 1970 og den stort set samtidige planlovreform, imidlertid et symptom på en række langt mere grundlæggende ændringer i vores samfundsopbygning, end blot det at de enkelte byer voksede ud over deres hid-

tidige administrative grænser. Det danske bysystem som vi ser det i dag er et resultat af mere end 1000 års udvikling, hvor forskellige perioder hver for sig har efterladt sig deres spor: Landsbyerne der er den ældste del af bebyggelsen og har rødder tilbage i jernalderen, hvor skov langsomt transformeredes til agerjord under etablering af en landsbybaseret selvforsyningsøkonomi. Købstædernes opståen derimod afspejler en samfundsudvikling der har nået et teknisk og socialt stade, hvor en overskudsproduktion i landbruget skal omsættes og formidles gennem handel. En forudsætning for dette har endvidere været at man har haft et alment accepteret betalingsmiddel til erstatning for tuskhandel, samt at man har underkastet sig et sæt fælles regler eller lovgivning til styring af bl.a. handlen. Landets ældste købstæder kan spore deres oprindelse tilbage til årtusindskiftet og langt de fleste af landets købstæder er grundlagt allerede i middelalderen dvs. inden udgangen af 1300tallet.

Landsbyen og købstaden har altså har rødder langt tilbage i tiden og hver for sig har de haft deres forskellige eksistensberettigelse i henholdsvis den agrare produktion eller handel og håndværk (købstæderne beskyttet af deres privilegier, tænk bare på hvordan Jeppe skulle gå 4 mil i fire timer for at købe sæbe i købstaden). I dette ret statiske system giver industrialiseringen anledning til at en helt ny form for byer kan vokse frem. Det er stationsbyen eller som professor Viggo Hansen kalder den 'den rurale by'. Det er en moderne bytype, hvis eksistens er betinget af et åbent dynamisk samfund baseret på ny transportteknologi, og en markant samfundsmæssig arbejdsdeling. Set i perspektiv kan man sige at stationsbyerne i virkeligheden er det første varsel om et opbrud i de markante forskelle der hidtil havde kendetegnet henholdsvis land og by.

Som nævnt tidligere, opstod der i det 20 århundrede, i forbindelse med købstæderne mange steder, ny forstadsbebyggelser uden for den gamle købstadskommune og samtidigt voksede nogle af de ny stationsbyer de gamle købstæder over hovedet. Alt dette skete samtidig med at landets samlede befolkning mere end fordobledes. Tilsammen beskrives dette i sammenhæng med industrialiseringen som urbaniseringsforløbet.

Ser vi på befolkningens fordeling mellem by (dvs befolkning bosat på landet eller i bebyggelser med mindre end 400 indbyggere) og land, tegner der sig et interessant billede af nogle voldsomme absolutte såvel som relative befolkningsforskydninger: Mellem 1801 og 1998 er landets samlede befolkning vokset fra godt 1 mio. til godt 5 mio. indbyggere. Fra omkring år 1800 voksede landbefolkningen fra knapt 1 mio. (godt 85% af den samlede befolkning) til ca. 1,6 mio (svarende til ca. 75% af den samlede befolkning) i 1900 for herefter igen at falde til ca. 1 mio. (men nu kun svarende til knapt 20% af den samlede befolkning) i 1998. Hovedstadens indbygger antal (omtrent svarende til området med sammenhængende bebyggelse i og omkring København), udgjorde i 1900 ca. 0,5 mio i 1998 og var i 1998 vokset til ca. 1,5 mio. Dens andel af landets samlede befolkning således steget fra godt 20% til knapt 30%. Hvor befolkningen i byer med mere end 10.000 indbygger uden for hovedstaden i 1900 var på omkring 200.000 dvs. mindre end 10% af den samlede befolkning, var de tilsvarende tal i 1998 på mere end 1,5 mio. svarende til næsten 20%.

Denne måde at betragte og analysere urbaniseringsforløbet på, altså at se på forskellige byklassers (målt efter størrelse) andel af befolkningen (og af befolkningsvæksten), har hidtil været den almindelige. F.eks. bygger Matthiessens disputats om Danske byers Vækst på en sådan analyseform. Den er først og fremmest praktisk fordi statistikken giver mulighed for at bruge disse parametre på en sammenlignelig måde, men vel også fordi den i et vist omfang giver mening, i det mindste under den forudsætning at en bys størrelse afspejler dens funktionalitet, og så længe de enkelte byer med rimelighed kan betragtes som selvstændige enheder med hver deres oplande.

Problemet er imidlertid, at med det tyvende århundredes byudvikling, er denne forudsætning ikke længere tilstede. Der er sket en nedbrydning af skellet mellem land og by og mellem de enkelte bebyggelser, som vanskeliggør fokus på byen som selvstændig enhed. Den oprindelige urbanisering, der fandt sted i forbindelse med industrialiseringen, er siden 2.verdenskrig afløst af, hvad der af byforskere har været beskrevet som henholdsvis suburbanisering (jf. vækst i forstadskommunerne) og senere hvad man har kaldt des-urbanisering (f.eks. 80ernes vækst i de små byer, som den bl.a. afspejledes i 70ernes regionplanlægning med dens fokusering på de små byer), mens de større byers opsving i de senere år, har været betegnet som en reurbanisering. Men alt sammen stadig inden for rammerne af en opfattelse af at bysamfundene kan opfattes som adskilte enheder. Og det er netop ikke tilfældet.

De mindre byer udgør fx ofte attraktive boligområder i det sammenhængende bylandskab. I forstæder med høj andel af almennyttige boliger skabes stærkt segregerede boligområder for økonomisk og socialt svagere stillede befolkningsgrupper og i de gamle bycentres bolig-områder findes en billig reserve af mindre boliger, der især er attraktiv for unge uddannelses-søgende. Fremstillingsvirksomhed, der i dag er vanskelig at adskille fra engroshandel, reparation og distribution, er koncentreret i særlige områder tæt ved høj-klassede transportveje. Til gengæld søger forretningsservice generelt mod bycentrene. Men begge dele er stadig væk dele af en helhed, bylandskabet. På samme måde er det åbne land mellem bebyggelserne ikke blot landbrugsareal, men har en lige så væsentlig funktion som rekreative fritidsom-

råder for befolkningen. I praksis giver det derfor ikke mening at opretholde en skelnen mellem by og land eller mellem bysystem og bystruktur, dvs på den ene side forholdet mellem byerne indbyrdes og på den anden side byernes indre differentiering.

I Danmark lever vi således i dag i et stort bylandskab der fundamentalt adskiller sig fra både byen i det rurale samfund og senere byen i det industrialiserede samfund. Det er et meget varieret landskab hvor de forskellige typer af arealanvendelse hver for sig indgår med sin funktionalitet og hvor den hurtigst voksende arealklasse er områder til transport. Det er også et landskab, hvor man lever på en helt anden måde end tidligere og selv den del af befolkningen der principielt har deres udkomme fra den primære produktion lever en moderne urbaniseret tilværelse, hvor produktionen er helt industrialiseret, og hvor man er afhængig af ydelser fra en række stærkt specialiserede serviceudbud fra f.eks. maskinstationer, foderstofkompagnier og landbrugskonsulenter.

Den væsentligste forudsætning for denne spredning af byen er først og fremmest de bedre transportmuligheder. Men hvor man i planlægningen, bl.a. inspireret af engelske New Town ideer, forsøgte at fastholde troen på sammenhængen mellem bolig, arbejdssted og fritid, viste virkeligheden sig at være en anden.

Globaliseringen og den tilknyttede 'new economy', diskussionerne om videnssamfundet, den sociale polarisering, ghettoisering og marginalisering er nogle få eksempler på vigtige forandringer, der har påvirket byerne og bymønstret sådan at der i dag er behov for en gennemgribende revision af hidtidige opfattelser som f.eks. ideen om 'den gode by' som forestillingen om en konkret tilstand, slutmålet for udviklingen, den perfekte balance eller harmoni. 'Den gode by' er ikke en én gang given idealtilstand, men derimod afhængig af skiftende sociale, demografiske eller etniske forskelle; der er der tale om et stærkt dynamisk system, der hele tiden synes at ændre karakter.

Således har omfattende økonomiske, erhvervsmæssige, sociale og demografiske skift præget de sidste årtier. I 1980erne f.eks. gennemgik dele af landet en massiv afindustrialisering, hvor titusindvis af arbejdspladser og undertiden hele industrier forsvandt (f.eks. mange af skibsværfterne). Parallelt hermed skete der en stigning i kontor erhvervne, især i den såkaldte FIRE-sektor (finance-, insurance and real estate), forretningsservice mm. Der har dog ikke tale om et ensartet billede. København og de øvrige større byer mistede store dele af deres industribeskæftigelse, mens tidligere 'udkantsområder' som Vestjylland oplevede en stærk vækst i industrien. Med regeringsskiftet 1993 blev den økonomiske politik igen ekspansiv bl.a. gennem ændret kreditlovgivning, øget offentligt forbrug både til drift, men især investeringer i infrastruktur (Storebælts- og Øre-sunds-bro, investeringer i den københavnske S-bane og -minimetro, regionaltoget, motorvejs-anlæg mm) og uddannelse. Denne økonomiske vækst har medført en kraftig beskæftigelses-mæssig fremgang, der på få år reelt har fjernede ledigheden blandt den uddannede del af befolkningen, mens indvandrere og flygtninge fortsat lider af høj ledighed.

Afgrænsning af bylandskabet

I modsætning til den klassiske byopfattelse er der er imidlertid alvorlige problemer forbundet med analytisk at håndtere de stadig større og heterogene bysamfund, der har en indflydelses-sfære langt ud i det omgivende land og som strækker sig på tværs af traditionelle administrative og statistiske grænser. I mange land forsøgte man sig med at definere særlige 'Metropolitan regions'. Danmarks Statistik forsøgte med Folke- og boligtællingen i 1970 at definere særlige handelsområde og -distrikter og i Boligministeriets daværende landsplan-sekretariat forsøgte Illeris allerede i midten af 70erne at opdele landet i et antal pendlings-regioner, en ide der blev arbejdet videre med i en stor sammenlignende analyse af de nordiske bysystemer som NordREFO gennemførte. I de seneste år har også AKF arbejdet med ideen om at anvende en opdeling af landet i pendlingsregioner ligesom man på Geografisk Institut har arbejdet med pendlings-regioner som grundlag for en analyse af det moderne bylandskab.

Det synes imidlertid klart at det ikke er muligt blot at operere med en voksende skala af 'byen med opland'. På den ene side ikke nødvendigvis er sammenfald mellem forskellige typer af oplande for f.eks. boliger, arbejdskraft, service eller fritid. På den anden side er sådanne oplande ikke statiske, men tværtimod har det vist sig at den gennemsnitlige pendlingafstand til stadighed øges. Dette sker formodentlig ud fra en individuel opfattelse af at længere pendlingsafstande kompenseres af andre fordele som f.eks. billigere og bedre boligforhold og bedre forhold for børn bl.a. i forbindelse med fritiden.

Vi må således i dag konstatere, at den hidtidige opfattelse af byenheder, der indgår i et system af byer - et bymønster - der har dannet grundlaget for den hidtidige byforskning, i dag har udspillet sin rolle. Den distinktion mellem den enkelte bys struktur og den måde den indgår i et bysystem på, kan som nævnt ikke opretholdes og må derfor erstattes af en integreret opfattelse af at vi i Danmark, og den meste del af den vestlige verden, befinder os i et integreret, hierarkisk og netværksbaseret bylandskab, der omfatter en lang række forskellige faktorer.

Ved Geografisk Institut har man nyligt forsøgt at angribe denne problemstilling via en GIS relateret potentialebetragtning der baserer sig på afstandsrelaterede netværk. Ideen er, at en given lokalitets attraktivitet, hvad enten det drejer sig om befolkning (boliger) eller arbejdspladser (i alt eller udvalgte typer), er ligefrem proportional med antallet af disse men omvendt proportional med afstanden dertil. Da den tilgængelige statistik ikke giver adgang til oplysninger på geografiske enheder mindre end kommuneniveau, har det været nødvendigt at foretage en række tilnærmelser. Alligevel synes det umiddelbart som om man kan identificere en række forskellige byer der helt eller delvist overlejrer hinanden i bylandskabet. F.eks. tegnes med denne metode et helt andet billede af det urbaniserede Danmark end det vi vanligtvis ser på kort over danske byer: Fra Hovedstadsregionen og tværs over Sjælland og Fyn, samt op langs den jyske østkyst til Randers og Hobro. Fokuseres nærmere på dette bylandskab forskellige elementer, afsløres det imidlertid at f.eks. at industribyen har en helt anden udbredelse end f.eks. uddannelsesbyen. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at der er tale om et forsøg på at analysere bylandskabet på helt ny måde og at der er et udviklingsarbejde, der skal gennemføres førend denne analysemetode benyttes til karakteristik af byudviklingen i Danmark.

Indikatorer

Indikatorer har fået stadigt større udbredelse gennem 1990'erne; baggrunden er dels behov for kontrol med anvendelsen af det offentlige ressourcer, herunder om de rent faktisk virker efter hensigten. Dels sikre en større effektivitet mht til anvendelsen af ressourcerne, dvs. effektmåling. Endvidere har det tendentielle skifte fra reaktiv til proaktiv politik voldsomt forøget behovet for konkret viden om den samfundsmæssige udvikling mhp at kunne reagere hensigtsmæssigt.

De eksisterende opgørelser over ledighed, beskæftigelse, førtidspension og erhvervsfrekvenser er alle sammen en type indikatorer, der skal fortælle politikerne og offentligheden om tingenes tilstand: Høj ledighed anses for absolut negativt, mens lav erhvervsfrekvens er en mere speget affære; den kan skyldes at mange har forladt arbejdsmarkedet efter eget ønske - det kan skyldes muligheden for at gå på efterløn, men det også skyldes at de arbejdsduelige reelt ikke tror på deres chancer og derfor giver op på forhånd.

En indikator er et mål, der angiver tilstedeværelsen af bestemte forhold eller tilstande, eksempelvis anvendes den økonomiske vækst i den officielle statistik som udtryk for samfundets overordnede økonomiske og sociale tilstand. Undertiden kan det skyldes vanskelighederne ved begrebsmæssigt at bestemme objektet (fx hvad gør en plads attraktiv) og i stedet anvendes så en 'erstatningsvariabel' - indikatoren, der antages at måle vigtige egenskaber ved objektet.

Indikatorer kan dels være forhold, der udgør særligt pålidelige mål for mere komplekse sammenhænge: En økonomisk vækst på ca. 2% har fx vist sig over længere tidsforløb at være nødvendig for at forhindre stigende arbejdsløshed og dermed en række andre negative forhold. Væksten giver samtidig et signal om hvilke balanceproblemer regeringen står over for og fx om finanspolitikken bør lempes eller strammes. Et hurtigt blik på den økonomiske realvækst kan derfor fortælle en hel del om de aktuelle økonomiske og sociale forhold i et land. Et ofte anvendt mål for et land eller en regions økonomiske stade er BNP pr. capita; det er på den ene side et særdeles summarisk mål, men på den anden side matcher det ganske godt vores forestillinger om forskellige lande/regioners forhold. I al fald inden for visse samfundsmæssige rammer.

På samme måde anvender UNDP en rangordning af børnedødeligheden (børn under fem år) som udtryk for sundheds-væsnets og levevilkårenes tilstand. Dødeligheden fortæller ikke om et lavt børnedødelighedsniveau skyldes sund levevis eller et veludbygget sundhedssystem. Men der er som regel en god sammenhæng. En sådan rangordning kan fx anvendes til tildeling af ressourcer, se senere. Indikatorer kan også anvendes mere dynamisk som forvarsler om udviklingen; eksempelvis anvendes forbrugerforventninger, virksomhedernes aktuelle ordrebeholdninger, renteutviklingen, bilsalget mm som indikatorer. I sig selv er det ikke væsentligt om bilsalget øges eller mindskes, men nationaløkonomisk er det et af flere signaler for de kommende måneders udvikling: Vil forbruget øges og dermed øge produktion og beskæftigelse i virksomhederne? Eller står landet foran en stagnation med mindskede skatteindtægter og stigende sociale udgifter? I heldigste fald kan indikatorerne sikre at fx finans- og skattepolitikken justeres mhp at undgå stødkogning eller kriser. Når indikatorer anvendes som udtryk for fx den sociale tilstand i et kvarter eller den erhvervs-mæssige udvikling i en egn, så er det klart at indikatoren skal vælges med omhu.

"Som man råber i skoven får man svar" hedder det, og anvendelsen af indikatorer garanterer ikke objektivitet eller ufejlbarlighed. Som minimum bør de vurderes mht pålidelighed og relevans; mao matcher indikatoren rent faktisk de fænomener, der ønskes undersøgt og er indikatoren et sikkert bud på udviklingen eller påvirkes den af uvedkommende forhold?

Indikatorer er ikke objektive, men nøje koblet med analysens formål. Det er derfor absolut nødvendigt at vide, hvad det er vi ønsker eller ikke ønsker skal finde sted; det er overordentligt svært at finde 'noget' hvis det er uklart hvad der

eftersøges. Der kræves derfor en afklaring af hvilke forhold, der anses for ønskværdige eller uheldige, dvs en normativ vurdering. Hvad er det vi gerne vil have skal ske med vores byer? Der er selvfølgelig ingen, der mener at der ikke skal være et godt miljø, gode levekår, god offentlig service, et afvekslende kulturliv, gode muligheder for at dyrke idræt osv. Enigheden hører som regel op når det 'gode' skal præciseres eller der skal prioriteres.

Et indikatorbaseret studie af de danske byer vil som sagt hurtigt løbe ud i normative diskussioner; nogle fænomener vil klart nok være af positiv og andre af negativ art - det kunne fx være trafikuheld, arbejdsløshed, boliger med installationsmangler osv som vanskeligt vil kunne hævdes at være positive. Men en række andre fænomener kan ikke uden videre hævdes at være af klar negativt eller positivt præg, men at afhænge af omstændighederne. Et eksempel herpå er befolkningens alderssammensætning: Er en stor andel ældre et problem? For kommunerne, der skal yde hjemmehjælp og diverse sociale udbud måske nok. Men næppe for de øvrige indbyggere i den pågældende kommune eller bebyggelse. Endelig vil det være uhyre vanskeligt at foretage en vægtning af fænomener; nogle forhold er nok negative, men ikke i samme omfang som andre - er øget trafikbelastning af vejnettet mindre problematisk end øget segregation? Og selve kriterierne for vægtningen er betinget af omstændighederne.

Hvilke prioriteringer gælder - flere målsætninger kan godt være i modstrid, fx let, hurtig og effektiv transport versus luftkvalitet og støj.

Der er derfor behov for at udarbejde nogle mere præcise mål, der kan omsættes i nogle få, velvalgte indikatorer. Sagt på en anden måde skal begrebet 'den gode by' konkretiseres. Et bud på den gode by kunne være en lokalitet, der sigtede mod økologisk bæredygtighed, social udjævning, et erhvervsliv, der sikrer fortsat velstandsudvikling, en offentlig sektor, der sikrer befolkningens velfærd, et arbejdsmarked, der undgår at marginalisere folk i den arbejdsdygtige alder og en befolkning, der engagerede sig i det politiske system. Selv så runde vendinger vil der ikke være enighed om; for nogle vil en offentlig sikring af befolkningens velfærd være en begrænsning af den individuelle frihed ligesom social udjævning ikke anses for en offentlig opgave. Andre anerkender ikke begrebet økologisk bæredygtighed og dermed evt begrænsninger på transport og råstofforbrug. Kriterierne er og bliver et politisk valg. Alternativt, men ikke mindre politisk, kan selektionen overlades til faglig vurdering.

Når indikatorer trods alle disse reservationer alligevel opfattes som et mere 'objektivt' eller sikkert grundlag at træffe beslutninger på, så skyldes det sikkert kvantificeringen og herigennem mulighederne for sammenligning: I et simpelt overslag kan udviklingen beregnes i enheder eller procent og der kan foretages rangordning af andre byer og lande vi gerne sammenligner os med.

Hvordan kommer vi så videre? - forskningsbehov

Byerne har ikke blot overskredet de administrative grænser, men funktionelt blevet dele af et stort sammenhængende bylandskab, hvis enkeltdele overlejrer hinanden med større eller mindre overlappning. Der er derfor behov for at udvikle et nye bybegreb (bylandskabet?), der kan sikre høj grad af relevans i forhold til den samfundsmæssige udvikling. Et sådant bybegreb vil samtidigt kunne danne grundlag for udviklingen og afprøvningen af nogle få, velvalgte indikatorer, der fastlægges efter dialog med forskellige interessenter. Det vil ikke være dårligt hvis dette bybegreb også kunne underbygges statistisk uden større vanskeligheder.

Det vil som sagt være nødvendigt at præcisere hvad det er indikatorerne skal sigte mod. Ellers bliver det let en bevidstløs måling med afsæt i hvad der findes af tilgængelige data. Et par tilgange til denne problemstilling ville for det første være et panelinterview mhp at identificere vægtninger og orienteringer af byernes kvalitet mm, dvs basere kriterierne på

borgernes/ politikernes præferencer. Denne normative analyse vil have stor interesse som retningsgiver ved et empirisk studie.

For det andet vil en oversigtlig gennemgang af nyere forskning på feltet, baseret på litteraturstudier, kunne bidrage som grundlag for identifikation og diskussion af konkrete kriterier (=indikatorer), der kan anvendes i en dansk sammenhæng. Eksempelvis vil analyser kunne fokusere på erhvervs- og beskæftigelsesudviklingen mhp at afdække i hvilket omfang erhvervsstrukturen er 'fremtids- eller fortidssikret', om der er fare for omfattende marginalisering af segmenter af arbejdskraften, om arbejdskraftens kvalifikationer er tidssvarende, om de demografiske forhold udvikler sig i en skæv retning (herunder alderssammensætning, husstandstyper, etnicitet), hvorledes indkomstforholdene udvikler sig mht fordeling på køn, alder og indkomsttyper mm. Når indikatorerne først er identificeret skal deres pålidelighed testes på et større empirisk materiale mhp en vurdering af deres relevans, omkostninger, tilgængelighed mm.

En sådan vinkel vil dels kræve en systematisk gennemgang af nyere byudvikling i Vesteuropa, dels en større empirisk analyse af de danske forhold. Den seneste, større analyse af de danske byers udvikling, dog uden at beskæftige sig med byernes indre forhold, blev publiceret i 1985 af C. W. Matthiessen. Siden er der ikke foretaget nogen større, samlende analyse; dog er et mindre empirisk studie vedrørende Danmarks urbanisering i de seneste årtier på vej ved Geografisk Institut, KU.

By- og Boligministeriets behov for information om byers og byområders udvikling

Kontorschef Søren Bech, By- og Boligministeriet

Indledning

Det er ikke bypolitikken, der har skabt behovet for mere statistik om byerne men behovet er blevet tydeligere. Bypolitik defineres som en helhedsorienteret politik, der er rettet mod en konkret by eller et byområde. På den baggrund tydeligt bypolitik omfatter en indsats, som traditionel har været splittet op på forskellige ressort og forskellige administrative områder og niveauer. Det er under forandring – byudvalg, kvarterløft, helhedsplaner etc. Der arbejdes med det mange steder og på mange niveauer – forskellige ministerier Miljø Energi, Socialministeriet, Arbejdsministeriet. I kommunerne og i mange mindre lokale områder – f.eks almene bolig-områder. Det har man også i flere andre ministerier og i forskningsinstitutionerne.

Formålet med seminaret er, at vi kan blive orienteret om, hvad der foregår andre steder. Og ikke mindst at finde frem til, hvordan vi kan samarbejde i det videre arbejde.

Blive helt klare over hvad det er vi vil vide og hvorfor. Der er behov for at indsamle information, skabe viden og kunne sammenfatte viden. By og Bolig-ministeriet har hidtil mest beskæftiget os med sociale indikatorer. Men det er vigtigt også at få indikatorer om miljø, trafik, boligkvalitet, velfærd, livskvalitet og for den erhvervsmæssige udvikling.

'Vision' for statistik om byerne og indikatorer for byer og byområde skabe interesse for og fokus på byens udvikling.

Det ville være rart om vi kunne etablere konsensus om et barometer, der er en parallel til BNP. Styrken er interessen og det stærke udsagn om udviklingen som er forbundet med BNP samtidig antydes svagheden – det får ikke alt med og der ligger meget mere i den økonomiske udvikling end blot kan sammenfattes i et enkelt mål. Ambition er givetvis for høj – men mindre kan gøre det.

Informationsbehov

Information helt overordnet

Drivende kræfter (årsager)

Påvirkning (koncentration af beboerne uden erhvervstilknytning)

Tilstand (status billede)

Indvirkning (udviklingsretning virkning tilbage på byerne)

Tiltag (f.eks byudvalgsindsats)

Ikke hensigten at importere en biologisk model (DPSIR) på det bypolitiske område. Men understrege informationsbehovets mange facetter og pege på betydningen af systematisere og kategorisere variable og forklaringer.

Modellen peger blandt andet på behovet for :

- a) Forskning – fortælle noget om årsager og effekter Hvad er det for faktorer, der påvirker udviklingen ? Hvordan er årsagssammenhængene ? Tværfaglighed
- b) Status – ønske om præsentere et billede hvordan ser det ud og retning for udvikling. Det er vigtigt med en dynamisk synsvinkel. I hvilken retning går udviklingen ?
- c) Tiltag – hvad kan gøres og af hvem ? Vurdere tiltagens effekt. F.eks byudvalgets indsats. Hvad er det for håndtag, vi skal skrue på for at påvirke udviklingen i den rigtige retning ?

Konklusionen er bl.a, at det ikke er så lidt vi forsøger at sammenfatte i et be-grænset antal indikatorer.

Konkrete anvendelse

Der kan peges på flere konkrete anvendelser eller formål:

- Til udvælgelse af de områder, hvor der skal gøres en indsats og prioritere ressourcer i forhold til (politisk). Herunder til bedømmelse af ansøgninger. (bureaukratisk)
- Til efterfølgende måling af, hvilken effekt indsatsen har haft (evalueringer) (politisk, bureaukratisk)

Til at få erfaringer, der kan give os en viden om, hvordan den fremtidige indsats kan forbedres. Hvad virker godt og hvad virker mindre godt. Har indsatsen har en selvforstærkende effekt, således at de områder, hvor der gøres en indsats, også efter at indsatsen er forbi fortsætter en udvikling i gunstig retning. Eller er det tværtimod sådan, at områderne et stykke tid efter indsatsens ophør igen er tilbage på samme niveau som før indsatsen ? (viden)

By- og Boligministeriet har en række instrumenter og initiativer til at gennemføre bypolitikken, Udviklingen i byerne skal påvirkes i en ønsket retning – bl.a via almindelig byfornyelse, helhedsorienteret byfornyelse, kvarterløft og bypuljen.

Informationsbehovet kommer af målsætningerne.

Vi har ikke tænkt os at sidde i By- og Boligministeriet og løbende følge udviklingen i hver eneste by, bydel og bebyggelse. Det er helt urealistisk.

Der må derfor ske en begrænsning.

Det kan ske ved at vi begrænser os enten til at følge udviklingen i nogle udvalgte byer/bydele/bebyggelser, eller til at følge udviklingen på et mere over-ordnet niveau, f.eks storbyer, landsbyer, den almene sektor, dele af den almene sektor-niveau

Men det er vigtigt at understrege, at bolig- og bypolitikken i høj grad er decentral. Det er kommunerne, der er aktørerne sammen med borgerne og institutioner og erhvervsliv. Folketing og regering skal i højere grad sætte rammerne og præcisere vilkårene for indsatsen.

Samtidig har ministeriet en vigtig formidlende og koordinerende rolle. Som indsamler af lokal viden og efterfølgende formidling af denne viden til rele-vante og interesserede parter, samt til Folketing, ministre og regering.

Det er vigtigt at fastlægge, hvilke mål der er med bypolitikken. **Informations-behovet afhænger af de målsætninger, som er opstillet.**

Den bypolitiske perspektiv- og handlingsplan ”Fremtidens by” opstiller måle-ne for bypolitikken:

- Gode spiraler i belastede bydele
- Smukke og spændende byer
- Bæredygtige byer
- Gunstige erhvervsbetingelser
- Aktiv borgerdeltagelse
- Forskning og formidling af viden om byer

Målene er ikke præcise og umiddelbart målbare. De skal udmøntes i delmål. Et eksempel :

Mål : Gode spiraler i belastede byområder :

Delmål : Alsidig beboersammensætning i boligområdet.

Succeskriterie :

færre beboere på overførselsindkomst
Højet udd.niveau
Færre social dårligt fungerende familier
Mindsket kriminalitet
Mindsket fraflytning
Øget andel ressourcestærke

Et andet eksempel

Mål : Aktiv borgerdeltagelse

Delmål : Borgerne har reel indflydelse på forhold, der påvirker deres by.

Succeskriterie :

borgerne oplever, de har fået indflydelse

det etablerede system har synligt givet reel kompetence til borgerne. flertallet af borgerne har kendskab til/oplever noget. Eksemplerne viser flere ting. Forskel på mål af forskellig type – enten fokus på et resultat/produkt eller på proces. Information om interessante mål eksisterer i visse tilfælde – i andre skal den etableres – og med stor vanskelighed. Indikatorerne kan i nogle tilfælde konstrueres blot ved at sammenstille allerede foreliggende oplysninger på en ny måde. I andre tilfælde er det helt nye informationer, som man ikke tidligere har målt, der skal måles.

Hvad har vi gjort eller gør vi allerede.

Det er af særlig interesse at følge udviklingen i den almene sektor. Hvilken udvikling er der i beboersammensætningen og sektorens konkurrenceevne. Det er relevant ikke blot for sektoren som helhed, men også for dele af sektoren, f.eks. efter beliggenhed, opførelsesperiode eller etageboliger kontra lavt byggeri.

Men det er naturligvis også relevant at indsamle viden om udviklingen i de øvrige sektorer på boligmarkedet: private udlejningsboliger, andelsboliger (traditionelle, støttede og ustøttede) og ejerboliger. For den almene sektor er det afgørende, at den har en konkurrenceevne i forhold til de øvrige segmenter – så det er ikke tilstrækkeligt at fokusere på den alene, men nok så meget relationerne mellem de forskellige segmenter.

Vi har allerede megen statistik på kommuneniveau. Meningen med byindikatorerne er derfor i høj grad, at vi skal ned på mindre områder end kommuner. Det kan være byer, bydele/kvarterer, bebyggelser, lokalsamfund, landsbyer mv.

Vi har også Danmarks Statistiks KÅS-statistikker. De består af en samlet pakke omfattende 16 mindre tabeller om beboersammensætning samt til- og fraflytning. KÅS-statistikken kan udarbejdes for konkret definerede områder.

Meningen med bystatistikken er at komme et skridt videre end KÅS-statistikken.

Afslutning :

Forsøgt at skitsere hvad der er vores informationsbehov og hvoraf det opstår. Desværre efterladt flere åbne ender end vi har fået knyttet. Det er fremgået at der er et stykke vej endnu før vi har dækket vores behov for viden om byer og byområdernes udvikling.

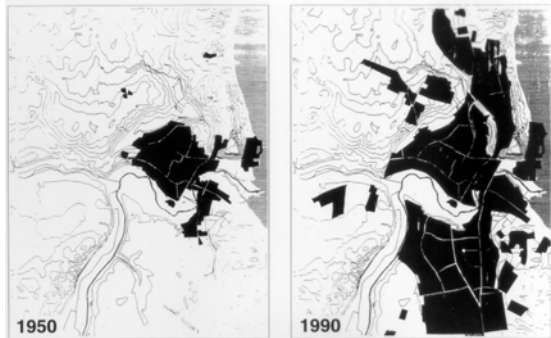
Oplægget har forhåbentlig gjort klart, at det er vigtigt at fastlægge, hvilke mål, der er med bypolitikken. **Informationsbehovet afhænger af de målsætninger, som er opstillet.** Vanskeligheden ved at opstille byindikatorer kan føres tilbage til præciseringen af hvad er bypolitik. **Processen med at opstille by-indikatorer og bystatistik vil bidrage til præcisere hvad er bypolitik – og omvendt.**

Der vil fortsat gå en rum tid før vi oplever, at annonceringen af regeringens bypolitiske barometer trækker den interesse og fokus, der er forbundet med mål på andre områder.

Miljø- og Energiministeriets behov for information om byers udvikling

Britt Vorgod Pedersen

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling



www.SpatialPlanningDepartment.dk

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling

Udgangspunkt: byerne som fysisk enhed

- Planloven
- Miljølovgivningen
- National strategi for bæredygtig udvikling
- Landsplanredegørelse
- Statslige udmeldinger til regionplanlægningen
- Internationale forpligtelser: Kyoto-protokollen, Klimakonventionen etc.

www.SpatialPlanningDepartment.dk

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling

Formål

- Grundlæggende viden om og forståelse af dynamikken i byudviklingen
- Varetages de nationale interesser i planlægningen? Fx hvordan går det med omstillingen til bæredygtig udvikling?
- Er der udviklingstendenser, der tilsiger at nationale mål/principper bør ændres eller udvikles?
- Fungerer de nuværende redskaber og på hvilke områder er der behov for nye redskaber?

www.SpatialPlanningDepartment.dk

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling

- Udvikling i byernes arealanvendelse, fysiske og funktionelle strukturer
- Overblik over miljøtilstanden i byerne
- Sammenhængen mellem fysiske strukturer og ressourceforbrug
- Kvaliteten af grønne områder og kulturmiljøer
- Erfaringer med brug af de eksisterende redskaber og instrumenter

www.SpatialPlanningDepartment.dk

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling

Udvikling i byernes arealanvendelse, fysiske og funktionelle strukturer

- Arealudlæg, byspredning
- Byomdannelse, genbrug af arealer
- Blandede områder
- Udvikling i tæthed
- Tilgængelighed til byfunktioner
- Detailhandelsbyggeriet
- Rekreative områder, kolonihaver
- Kulturmiljøer

www.SpatialPlanningDepartment.dk

Miljø- og Energiministeriets behov for viden om byernes udvikling

Byernes eksterne relationer

- arbejdsdeling mellem byerne og mellem byen og det omgivende land
- betydningen af bynetværk
- samspillet mellem samfundsudviklingen og ændringer i bymønstrene
- den internationale arbejdsdeling, den europæiske integrations betydning for bymønstrene

www.SpatialPlanningDepartment.dk

Københavns kommunes behov for information om byens og bydeles udvikling.

Vicedirektør Steffen Boel Jørgensen, Plan og Arkitektur

Godkendelsesordning

- Omfatter afdelinger efter 1. Juli 1996
- Giver også mulighed for løbende at følge udviklingen ved genudlejning:
 - husstandstyper
 - indkomstforhold
 - flyttemønstre

Udlejningsforsøg (fleksibel udlejning)

- Det første udløb 1. Oktober
- Evaluering kræves for forlængelse
- I evalueringen belyses udviklingen i beboersammensætning i grupperne:
 - forsøgsanviste
 - kommunalt anviste
 - øvrige (venteliste og genhusning)

Ældre almene afdelinger

- Rapport i samarbejde med BL's 1. Kreds og Byfornyelse København
- 4x25 mill. kr. af byfornyelsesrammen
- Indkaldelse af forsøgsprojekter

Boligsocial profil

- Samarbejde mellem FAF og BL's 1. Kreds
- Inspiration fra Høje Taastrup - Boligsocial Årsrapport
- Både begejstring og skepsis

Temperaturmåler

- AE/BL undersøgelse fra 2000 (DS kørsel)
- Egne data (Boligsocial Profil, Boligsocial Årsrapport)
- Udlejningsdata fra boligorganisationer og private udlejere/administratorer.
- Boligdata (Ældre almene)

Skepsis

- Bekymring for stigmatisering
- Hellere krystalkugle end smiley

<http://www.trekantomraadet.dk>

Indikatorer - byernes erhvervsudvikling

Jacob Norvig Larsen
Statens Byggeforskningsinstitut
12 oktober 2001

Virksomheder

- Økonomisk rationale: værdi for ejerne, profitmaksimering, omkostningsreduktion
- ressourcer og rammebetingelser: (i) plads, udvidelsesmuligheder, tilgængelighed (bil/fly) (ii) arbejdskraft, kvalifikationer (iii) udstyr, underleverancer
- infrastruktur, persontransport/varetransport, parkering, rent, sikkert og graffiti-frit
- foranderlighed ~ livsfaser: vækst, stagnation, recession, strukturforandring ~ ændret arealbrug

Byer

- Politisk rationale: interesser, pressionsgrupper, forhandling, konsensus,
- begrænsede ressourcer, fravær af effektivitetsfremmende incitamenter
- ingen specialiseringsfordele: infrastruktur, socialpolitik, integration, fastlåst udgiftsstruktur
- blanding af aktivitetstyper og skalaer, f.eks. vidt forskellige erhvervsaktiviteter: private / offentlige, små / store, synlige / usynlige, fremstilling / service, lokalt isolerede / interaktive
- forandringsfravær: træghed, stive strukturer, organisatorisk inerti

Indikatorer på hvad, på hvilket niveau?

- Hvad ønskes der viden om? hvorfor?
- Er det virksomhedernes udvikling og virksomhedernes 'levevilkår'?
 - F.eks. beskæftigelsesomfang og karakter samt
 - Virksomhedernes rammebetingelser og udviklingsmuligheder
- Er det virksomhedernes evne til at løse problemer, som bystyre og velfærdssystem ikke magter?
 - F.eks. arbejds- og kvalifikationsløse, kriminelle eller disintegrerede borgere eller
 - funktionstomme, monofunktionelle eller miljøbelastede bydele
- Ønskes der viden på landsplan, regionalt, for bestemte bytyper, enkelte byer, mindre bysamfund, bydele, kvarterer, karreer eller et lokalt arbejdsmarked?

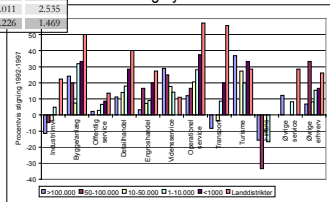
Indikatorer, erhvervsudvikling

- antallet af virksomheder
 - virksomhedernes samlede omsætning
 - virksomhedernes samlede eksport
 - virksomhedernes samlede værditilvækst
 - antallet af beskæftigede
 - de beskæftigedes alders- og uddannelsesprofil
 - virksomhedernes samlede lønsum
 - pendlingsomfanget til og fra bydelen fra andre områder inden for og uden for kommunegrænsen.
- Statistikpakke om kommunens virksomheder ved revision af kommuneplan
 - Samordnet med f.eks. BBR-registret, Kort- & Matrikelstyrelsen samt de digitale plangrundlag.
 - Subkommunalt niveau, dvs. planområder eller grupper af planområder
 - Fordelt på brancher (hovederhvervsgrupper)

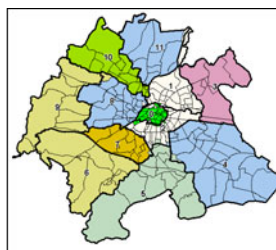
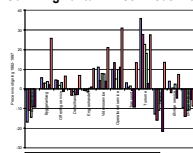
	Beskæftigede 1992 (1000)	Beskæftigede 1997 (1000)	Åndring 1992-97 (1000)	Virksomheder 1992	Virksomheder 1997	Åndring 1992-97
Industri mv	423	424	1	16.785	14.970	-1.815
Bygge/Anlæg	113	142	29	14.092	15.154	1.062
Offentlig Service	534	555	21	16.588	17.126	538
Privat service	352	3.063	3.111	397.546	308.865	-4.219
• Detailhandel	178	205	27	23.404	23.111	-293
• Engros-handel	135	146	11	12.715	12.803	88
• Vædelseservice	120	147	27	11.436	12.460	1.124
• Operationel service	145	176	31	17.078	18.902	1.824
• Transport	131	133	2	9.309	9.491	182
• Turisme	52	67	15	5.835	7.254	1.419
• Finans	83	71	-12	4.543	4.049	-494
• Øvrige service	108	118	10	13.426	13.795	369
Øvrige Efterv.	105	123	18	27.546	25.011	-2.535
Total	2.127	2.307	180	172.757	174.226	1.469

Antal virksomheder og beskæftigelse efter erhvervssektorer 1992-97

Beskæftigelsesændring 1992-97 efter sektorer og bystørrelse



Udvikling i antal virksomheder 1992-97



Antal arbejdspladser 1992-1997 fordelt på sektorer i Odense kommunes 12 byområder

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Industri mv.	-592	-459	-81	29	73	44	187	-186	-321	-5	59	17
Bygge/anlæg	61	113	275	145	108	-37	140	32	187	45	61	133
Offentlig service	1222	41	-613	16	-96	-112	320	-69	274	20	276	-159
Privat service	437	309	439	106	1254	295	214	67	279	67	-28	136
• Detailhandel	312	182	246	39	307	268	-14	62	119	-6	19	22
• Engros-handel	469	116	182	40	138	158	109	16	58	38	181	103
• Vædelseservice	485	149	-62	3	185	182	0	-92	-57	44	6	7
• Operationel service	-292	180	48	8	86	78	58	167	-16	37	16	
• Transport	-41	-182	-403	16	394	378	84	34	53	18	14	69
• Turisme	265	289	281	0	186	146	111	4	118	131	131	116
• Finans	-278	-10	13	-1	-52	-51	-133	-4	-8	-6	-86	-2
• Øvrige service	46	-45	257	1	211	210	11	11	45	26	10	-11
Øvrige efterv.	-137	-58	42	49	56	7	193	-6	41	3	-118	60

Kilde: Egne karsler, IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Antal virksomheder 1992-1997 fordelt på sektorer i Odense kommunes 12 byområder

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Industri mv.	-40	-1	-11	-2	4	-5	4	0	-4	2	4	-13
Bygge/anlæg	11	66	121	131	138	177	173	180	183	183	181	133
Offentlig service	35	0	3	-1	-1	3	0	4	-2	-2	2	-1
Privat service	271	138	199	120	127	127	171	137	131	171	171	171
• Detailhandel	-9	0	-5	0	-9	-8	1	-2	-7	0	-1	-2
• Engros-handel	124	112	124	115	116	115	110	113	116	116	116	116
• Vædelseservice	292	-1	-5	11	144	-2	-1	-55	2	7	0	3
• Operationel service	14	9	3	4	9	7	4	3	3	10	15	15
• Transport	5	-5	-2	-1	-2	3	2	4	-4	3	1	3
• Turisme	25	77	136	130	130	132	133	133	132	132	132	132
• Finans	-15	-3	1	0	-2	1	-1	-1	-1	-1	-2	-1
• Øvrige service	131	115	111	11	115	114	113	118	114	122	111	111
Øvrige efterv.	-26	-2	-1	1	2	-7	0	-5	0	3	3	23

Andre mulige indikatorer?

- Byer som viden og kompetencecentre
- Byer som innovations og specialiseringscentre
- Byer som koncentration af socialpolitiske problemer
- Andel unge i gang med videregående uddannelse
- Andel af befolkningen med erhvervskompetence
- Efteruddannelse differentieret efter uddannelsesniveau
- Andel virksomheder med patenter eller innovationer
- Andel virksomheder med samarbejde med viden- og teknologileverandører, forskning og uddannelse
- Andel kontanthjælpsmodtagere, analfabeter o.lign.
- Antal i jobskabelsesordninger, 'grønne' jobs

Konklusion?

- Hvilken byudvikling søges fremmet?
 - mangfoldighed, differentiering, funktionsblanding, social balance ...
 - byen som innovationscentrum, kundskabsby, fritidsby ...
- Hvilken rolle skal virksomhederne spille?
 - socialt ansvar, lokal beskæftigelse, miljøansvar/-rigtig adfærd ...
- Hvad kan byen/bydelen tilbyde virksomhederne?
 - plads, tilgængelighed
 - infrastruktur
 - arbejdskraft
 - viden, netværk

Tekniske spørgsmål, afgrænsninger: planzoner/matrikler/adresser, byer, bydele, bystørrelser, brancheinddelinger, dataalder og *early warning*, mm.

Socio-økonomiske indikatorer for byområders situation og udvikling

Hans Skifter Andersen, Afdelingen for Byer og Boliger, Statens Byggeforskningsinstitut

Det er ikke noget nyt, at kommuner indsamler information om forholdene i forskellige byområder og ofte indgår sådanne informationer i kommuneplanlægningen eller der udarbejdes særlige redegørelser. For eksempel har Københavns kommune lavet en særlig undersøgelse af de sociale forhold på karre niveau. Mange kommuner benytter sig af Danmarks Statistiks KÅS systemer som giver mulighed for at udtrække informationer om beboere, bygninger og erhverv indenfor et vilkårligt geografisk område, når blot dette har en given størrelse, eller gennemfører selv forskellige former for registreringer af fysiske og andre forhold.

Formålet med dette notat er at diskutere om det kan være hensigtsmæssigt at udvikle en mere generel metode til løbende at indsamle informationer om byområders sociale og økonomiske situation og udvikling – kaldet byområdeindikatorer. Hvad skulle være formålet med sådanne indikatorer, hvad er det for forhold i byområderne som er væsentlige, og hvilke informationer herom der er centrale?

Formål med byområdeindikatorer

Der kan indsamles mange informationer om forholdene i byer og byområder afhængigt af hvad de skal bruges til. Det er derfor vigtigt at der er et relativt præcist formål med indsamle dem. Der må være tale om informationer som skal indgå i bestemte beslutningsprocesser og plansammenhænge i kommunerne. Og der må være formål, som er relevante for mange kommuner, før det kan betale sig at udvikle et generelt indikatorsystem.

Et formål med byområdeindikatorer kunne være at belyse i hvilken udstrækning der sker en ulige udvikling i byen. Indikatorerne kan give information om i hvor høj grad der sker en forøgelse eller en udjævning af forskelle i bykvaliteter og levevilkår mellem forskellige dele af byen.

I dette oplæg har vi indsnævret formålet til, at indikatorerne skal bruges til *identificere byområder som har behov for en særlig indsats*, fx i form af kvarterløft, helhedsorienteret byfornyelse, sociale områdeindsatser eller lignende. Det er bydele som har særlige problemer, der skaber behov for en offentligt støttet indsats for omdannelse eller regenerering.

Formålet med indikatorerne er her at give overblik over hvilke byområder der har særlige problemer og også information om hvor der skal sættes ind for at ændre dem. Indikatorerne skal især over tid kunne give signaler om i hvilken retning udviklingen bevæger sig i sådanne byområder og information om i hvor høj grad en forbedringsindsats har effekt.

Vi vil i det følgende yderligere indsnævre diskussionen til at vi kun taler om rene boligområder eller blandede bolig- og erhvervsområder. De særlige problemer omkring omdannelse af ældre erhvervsområder vil således ikke indgå.

Som udgangspunktet for en udpegning af indikatorer diskuteres i det efterfølgende hvad der karakteriserer byområder som har særlige problemer og som har brug for en offentlig indsats.

Problemer og processer i udsatte byområder

For 30 år siden var det en generel opfattelse, at dårligt fungerende byområder var tæt forbundet med byens historiske udvikling. Det var de ældste byområder med den ældste og dårligste boligmasse, som havde problemer, og når disse områder var saneret/byfornyet ville problemerne være løst. Udviklingen siden starten af 1980'erne har vist at dette ikke er tilfældet. Nye byområder med en oprindelig tidssvarende standard har udviklet nye problemer. Det gælder fx nogle af kvarterne fra mellemkrigstiden i København og boligområder i forstæderne opført efter krigen. Det er blevet mere klart at byområder ikke er statistiske, men kan ændre karakter over tid – både i ”positiv” og ”negativ” retning. Det skyldes ikke kun at de med tiden er blevet mindre attraktive pga. en forældelse i forhold til nye krav til boliger og til bymiljøet, men også at der kan ske en negativ udvikling i områderne.

Som udgangspunkt har der ofte været nogle mindre attraktive forhold i sådanne kvarterer som har dannet grobund for at starte en negativ udvikling. Det kan være boligernes standard, størrelse eller ejerform. Det kan være mindre attraktive bykvaliteter, som dårlig beliggenhed, bebyggelsens fysiske udformning, lang afstand til grønne områder, manglende privat og offentlig service samt gener fra trafik, støj og forurening. Det er forhold som har medvirket til at byområderne som udgangspunkt har været mindre attraktive, hvilket har været en af årsagerne til at der er sat negative udviklingsprocesser i gang som over en årrække har gjort bydelene til problemområder.

Sådanne områder findes i næsten alle europæiske lande og der har været en omfattende forskning om dem (se en oversigt i Skifter Andersen 2001). Blandt de problemer som er observeret i mange af de værst ramte områder er:

- Fysisk forfald som følge af byggeskader, fysisk nedbrydning og nedslidning af bygninger og friarealer, øget uorden og synligt affald
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet og optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Sociale og racemæssige spændinger og konflikter
- Høj fraflytningsfrekvens og social ustabilitet
- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende som kan resultere i tomme lejligheder i perioder med faldende efterspørgsel
- Økonomiske problemer for ejendomssejere som følge af faldende huslejeindtægter og faldende ejendomsværdier
- Nedbrud af sociale relationer og social organisering
- Forringet boligadministration og -service
- Forringet privat og nogen gange også offentlig service
- Dårligt fungerende skoler på grund af mange børn med sociale problemer

Det der imidlertid især er karakteristisk for mange af områderne er, at problemerne forværres over tid.

Tidligere forskning om forslumning af den ældre privatejede boligmasse (Skifter Andersen 1995, Munk 1998) har vist, hvordan der i de fysisk nedslidte områder af byerne er stærke fysisk-økonomisk-sociale forslumningsprocesser. Det er en negativ spiral, hvor et fysisk forfald i byområdet medfører ændringer i den sociale sammensætning af beboerne og et fald i ejendomspriser og investeringer, der fører til øget forfald.

De nyere boligområder i forstæderne afviger på væsentlige punkter fra forholdene i de ældre bydele. De har en rimelig høj og moderne boligstandard og har nogle andre økonomiske vilkår. Der er ikke tale om private boliger, som kræver økonomiske incitamentter til fornyelse, men om almene boliger underlagt regler som skulle sikre tilstrækkelige midler til vedligeholdelse og fornyelse. SBI har tidligere i forbindelse med evaluering af fysiske indsatser i 1980'erne i problemramte almene boligområder (Kirkegård 1984, Christiansen m.fl. 1993) arbejdet med hypoteser om såkaldte "negative spiraler" i områderne, dvs. hvordan forskellige negative udviklingstræk som beboersammensætning, sociale problemer, omdømme og til- og fraflytning påvirker hinanden.

På baggrund af europæisk forskning kan man opdele negative udviklingsprocesser i problemramte byområder i hhv. "interne" og "eksterne" processer (Skifter Andersen 2001).

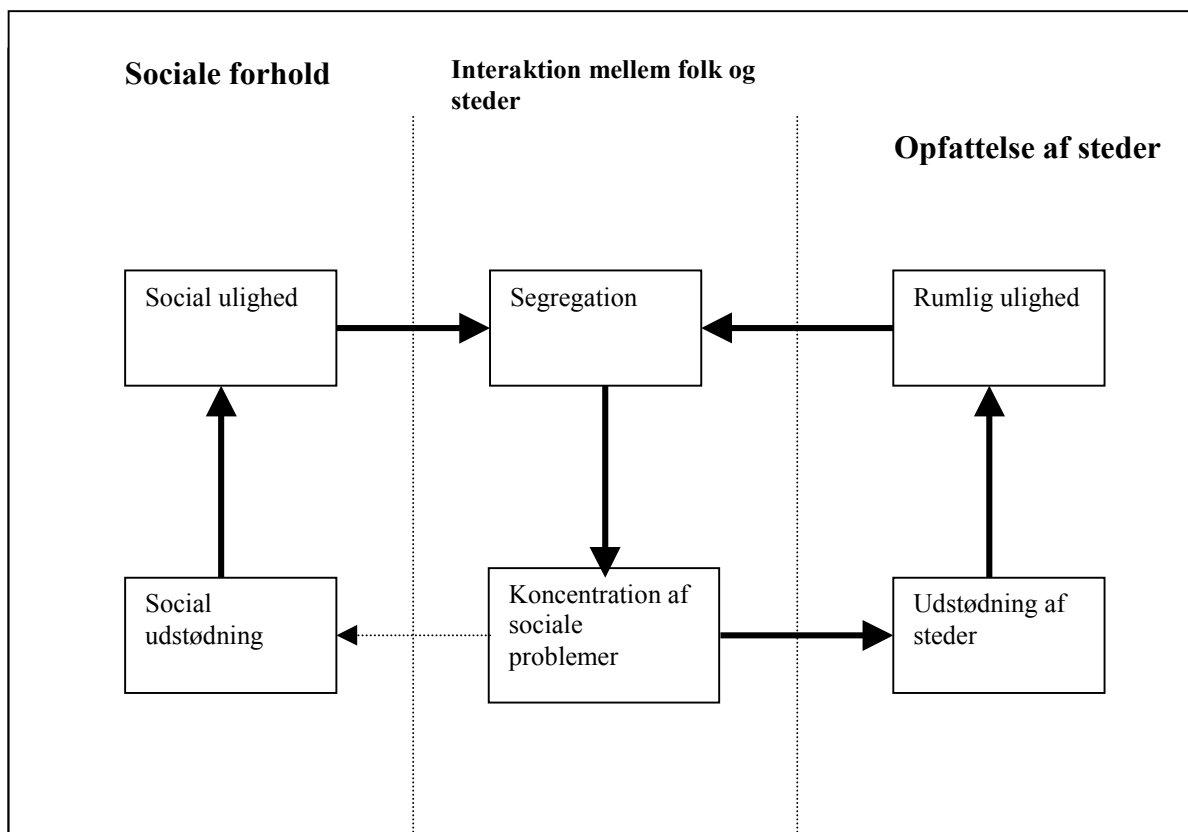
De *interne* processer drejer sig om at forskellige problemer internt i områderne påvirker og forstærker hinanden. Det er processer som opstår i byområder med en fragmenteret beboersammensætning og en høj koncentration af sociale problemer. Man kan gruppere disse processer i følgende:

- *Udvikling af ændrede normer blandt beboerne vedrørende arbejde, familie og kriminalitet:* Især i amerikanske studier af sorte slumområder har man kunne påvise at nogle beboere over tid ændrer opfattelse af hvad der er ret og rimeligt i samfundet fordi andre normer er almindelige i deres omgivelser. Der har ikke endnu været undersøgelser som bekræfter at dette er et stort problem i Europa.
- *Negativt samspil mellem fysisk forfald og normer for brug af det fysiske miljø:* Når boliger og områder nedslides vil beboerne gøre mindre ud af at passe på og vedligeholde deres omgivelser. Omfanget af direkte hærværk tiltager
- *Selvforstærkende konflikter i fragmenterede områder:* Områderne er normalt ikke homogene ghettoer, som medierne fremstiller det, men beboes af mange forskellige etniske og sociale grupper som kommer i konflikt med hinanden
- *Social isolering og tilbagetrækning:* Konflikter og kriminalitet fører til utryghed og social tilbagetrækning, som igen fører til svagere sociale netværk og mindre deltagelse i lokale aktiviteter. Dette svækker mulighederne for at mobilisere beboerne til en fælles indsats for at modvirke den negative udvikling i områderne

De *eksterne* processer vedrører relationerne mellem problemområderne og den øvrige by – relationer som især kommer til udtryk i flowet af mennesker og økonomisk kapital ind og ud af områderne. Beboere i beskæftigelse og med gode økonomiske og sociale ressourcer fraflytter bydelen og erstattes af tilflyttere på overførselsindkomst – ofte med sociale problemer. Med faldende indkomster hos beboerne formindskes også det økonomiske grundlag for en privat finansieret forbedring og vedligeholdelse af boligerne og for private serviceydelser. Investeringer i området falder og forretningsudbudet formindskes. Disse processer medfører at områderne over tid svækkes idet de gradvist tømmes for menneskelige og økonomiske ressourcer, hvorved de interne processer forstærkes.

Hovedårsagen til denne negative udvikling er at de ramte byområder i stigende omfang opfattes som afvigende fra den øvrige by. Man har i forskningslitteraturen talt om at der sker en "udstødning" (eksklusion) af disse bydele (Skifter Andersen 2001). Dette kommer dels til udtryk ved at den fysiske nedslidning og de manglende investeringer forringer

områdets attraktivitet, dels ved at de sociale problemer og den sociale sammensætning i områderne giver dem et dårligt omdømme og gør dem til steder hvor "normale" mennesker ikke bor. Denne stempning af byområder fremmer segregationen i byen som igen forstærker den negative sociale udvikling i de ramte områder.



Figur 1. Sammenhængen mellem segregation og udviklingen af problemramte byområder

Sammenhængen er søgt illustreret i figur 1. Segregation i byen – det at forskellige mennesker bosætter sig i forskellige dele af byen - er ikke kun en følge af social ulighed men især også af at byen er differentieret – i figuren kaldet rumlig ulighed. Jo større forskel der er på attraktiviteten af forskellige byområder, jo større bliver segregationen, fordi de mest ressourcestærke vil have større incitamenter til at søge væk fra de mindre attraktive dele af byen. Segregationen fører til en koncentration af de dårligst stillede i de mindst attraktive byområder, hvilket igangsætter de beskrevne negative udviklingsprocesser. Herved øges forskellen mellem de ramte områder og den øvrige by – en udstødning af områderne, som øger den rumlige ulighed i byen.

Viden om forslumningsprocesser fra byudvalgsevalueringen

Som et led i evalueringen af den omfattende indsats i 500 almene boligafdelinger, igangsat af regeringens byudvalg siden 1994, har By og Byg haft mulighed for at gennemføre en dyberegående analyse af de problemer som findes i områderne og af årsagerne til deres opståen (Skifter Andersen 1999). I analysen indgik data om forudsætningerne i bebyggelserne – beboersammensætning, fysiske problemer, huslejeniveau og karakteren af det lokale boligmarked i kommunen. Der var desuden data om problemerne i områderne: beboeraktivitet og –organisering, sociale problemer, problemer med indvandrere og med dårligt omdømme. Endelig var der data om til- og fraflytningen af forskellige befolkningsgrupper.

Analysen af disse data (Skifter Andersen, 1999) viste meget klart, hvordan en negativ udvikling i forskellige forhold i de undersøgte områder gensidigt har forstærket hinanden, samt hvilken betydning ydre og indre vilkår har haft for udviklingen. Analyserne har vist, hvordan beboersammensætningen påvirker sociale problemer, beboerorganisering og omdømme, som igen påvirker til- og fraflytningen der fører til ændringer i beboersammensætningen. Styrken af denne negative spiral er imidlertid meget afhængig af en række faktorer som bebyggelsens beliggenhed i forhold til byen, dens størrelse, fysiske udformning og huslejeniveau, byens størrelse og beliggenhed, og karakteren af det lokale boligmarked.

Som man kunne forvente, har det vist sig, at en stor andel beboere på overførselsindkomst, især førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, medfører forstærkede sociale problemer i bebyggelserne, men sammenhængen er ikke entydig, og disse grupper er ikke pr. definition synonym med sociale problemer.

Det har vist sig at mange indvandrere, i sig selv, ikke har nogen særlig direkte betydning for omfanget af sociale problemer. En høj andel af indvandrere har derimod en indirekte betydning, idet der er en markant forskel på sammensætningen af tilflyttere til bebyggelser med hhv. få og mange indvandrere. Undersøgelsen viser meget tydeligt, at danskere, som har mulighed for at vælge andre boliger, ofte fravælger boligområder med mange indvandrere. Herved bliver sammensætningen af tilflyttere mere ensidig i retning af personer på overførselsindkomster. Det betyder, at områder med mange indvandrere også tit har mange danskere på overførselsindkomster. Problemet med mange indvandrere er derfor især, at det medvirker til at forstærke en negativ udviklingsspiral hvad angår sammensætningen af danskerne. Dette er én af de stærkeste processer i områderne. Desuden er der også tendenser til, at tilstedeværelsen af mange indvandrere fremmer en tilflytning af flere indvandrere og færre danskere.

Den negative udvikling i de belastede områder har haft sit udgangspunkt i, at bebyggelserne økonomisk og fysisk ikke har kunnet konkurrere med andre boligområder. Analyserne har vist, at de fysiske og økonomiske forhold fortsat har en betydning for udviklingen i bebyggelserne.

Af afgørende betydning for bebyggelsernes omdømme, og dermed deres mulighed for at tiltrække nye beboere, er bebyggelsens beliggenhed i forhold til bycenter, transport og service, samt bebyggelsens størrelse og udseende. Desuden er det nemmere at tiltrække parfamilier og husstande i beskæftigelse, hvis der er mange større boliger i tæt-lavt byggeri. Disse faktorer har også stor betydning for fraflytningen, hvor der alt andet lige er større gennemtræk i store og afsidesliggende bebyggelser, med mange små boliger i etageblokke.

Undersøgelsen viser desuden, at omfanget og kvaliteten af fællesfaciliteter og udearealer har stor betydning for det sociale liv i områderne, og også for omfanget af sociale problemer. Det er desuden - alt andet lige - især de mindre bebyggelser som har problemer med at få gang i beboeraktiviteten.

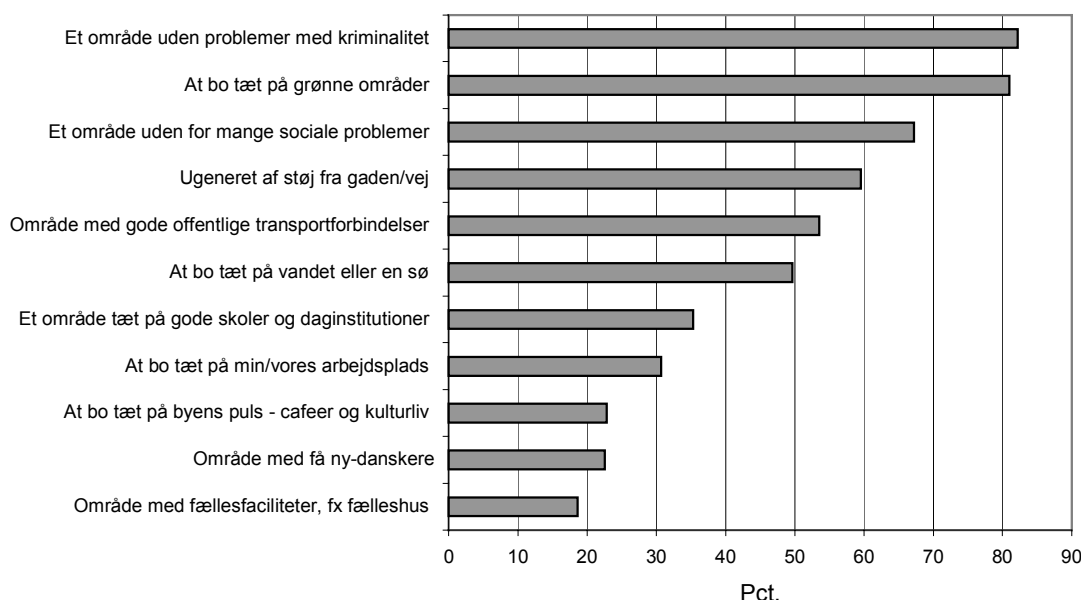
Analyserne af til- og fraflytningens sammenhæng med både huslejeniveauet og med huslejenedsættelserne viser, at et højt huslejeniveau, som man kunne forvente, skader bebyggelsernes konkurrenceevne på boligmarkedet og forstærker en negativ udvikling. Men problemet er meget forskelligt i små og store byer med forskellige beboersammensætning og forskellige forhold på boligmarkedet.

I Hovedstadsområdet og de største byer, hvor ejerboligpriserne generelt er høje, har huslejeniveauet relativ stor betydning for både til- og fraflytningen til de belastede områder. I de mindre kommuner er der langt fra den samme stærke sammenhæng, og især har det ikke været muligt at påvirke tilflytningen ret meget ved huslejenedsættelser. I de små kommuner har den almene sektor generelt en meget mere marginal position på boligmarkedet, som kommer til udtryk ved et generelt dårligere omdømme, og de kan ikke konkurrere med de relativt billige ejerboliger. Her er de almene boliger sjældent et valg for "normalfamilien". Til gengæld er disse bebyggelser normalt relativt små, hvilket begrænser problemerne.

Viden om generelle præferencer for kvaliteter ved byområder

Fra forskellige undersøgelser ved vi noget om, hvilke kvaliteter ved byområder, som befolkningen lægger vægt på i deres valg af, hvor de vil bosætte sig. Der er således i 2001 gennemført to danske studier af boligønsker og boligvalg (Vestergaard m.fl. 2001 og Ærø 2001). De to undersøgelser viser samstemmende en stærk preference for at bo i ejerboliger og i byområder domineret af ejerboliger (70 pct.), mens interessen for lejeboligen og etageboligområder med lejeboliger (kun 17 pct.) er relativt lille. Ærø viser i sin undersøgelse af, hvor folk vælger at bo i byen, at der er markante forskelle på fire hovedtyper: 1. Åben lav (Parcelhuse), 2. Tæt-lav (Rækkehuse mv), 3. Åben-høj (forstadsetagebebyggelser) og 4. Tæt-høj (karreer mv. i centrale bydele) – både med hensyn til hvordan disse fire hovedtyper opfattes og hvem der vil bo i dem. Men undersøgelsen viser også at ejerformen har en meget stærk betydning for hvordan områder opfattes. Der er således fx markante forskelle på hvem der flytter til hhv. ejerboliger, private udlejningsboliger og almene boliger i etageboligområder og hvad de lægger vægt på.

Der er desuden i Vestergaard 2001 spurgt om, hvilken vægt befolkningen tillægger en række forhold i det byområde, som de ønsker at bo i.



Figur 2. Andelen i befolkningen, der lægger vægt på en række kvaliteter ved boligens omgivelser.

Kilde: Vestergaard m.fl. 2001

Af de forhold, der er spurgt om, lægges især vægt på, at området er trygt at bo i – dvs. uden kriminalitet. Synlige sociale problemer er heller ikke ønskeligt for mange, mens det er relativt få som ikke vil bo sammen med indvandrere.

Nærhed til grønne områder og vand er højt prioriteret blandt mange, der er også 60 pct. som lægger vægt på at undgå trafikstøj.

Indikatorer for byområders situation og udvikling - hvilke informationer er vigtige?

Der er i mange forskellige studier tidligere brugt forskellige indikatorer på byområders situation og udvikling (se fx Marling og Knudstrup 1998, Skifter Andersen og Ærø 1997, Lee et. Al. 1995, Burrows and Rhodes 1998, Todorovics and Wellington 2000, Kearns et. Al. 2000, Robson et. Al. 2000 og EU 2000). Nogle af disse studier har været fokuseret på problemområder i byerne, mens andre mere generelt ser på forskelle i kvaliteter og levevilkår mellem byområder.

Et af de grundlæggende problemer i flere af disse analyser er imidlertid at den rumlige afgrænsning af de undersøgte byområder ofte er "tilfældige" administrative opdelinger af byen, som ikke nødvendigvis afspejler de reelle fysisk-

økonomiske-soziale skillelinier i byen. Hvis de undersøgte byområder ikke er afgrænset således, at der er en vis homogenitet indenfor området og markante forskelle i forhold til naboerområder, vil det i mindre grad have mening at udarbejde særlige indikatorer for deres udvikling og disse indikatorer vil give et mindre præcist billede af hvad der sker i byen.

Der er forskellige principper, som kan være bærende i den måde man afgrænser byområder. Ofte defineres byområder ved den naturlige afgrænsning som sker ved at veje, jernbaner og åbne arealer skaber fysiske barrierer mellem bydele. Man tager også ofte udgangspunkt i en opdeling efter bebyggelsestyper. Marling og Knudstrup har fx defineret 14 forskellige bebyggelsestyper med forskellige egenskaber, som igen kan grupperes i de fire hovedtyper (Ærø 2001): 1. Åben lav (Parcelhuse), 2. Tæt-lav (Rækkehuse mv), 3. Åben-høj (forstads- etagebebyggelser) og 4. Tæt-høj (karreer mv. i centrale bydele). Som vist har ejerformen for boliger i et byområde en stor betydning for hvordan området opfattes og hvem der ønsker at flytte til området. Dette peger i retning af at byområder med forskellige ejerformer så vidt muligt bør adskilles i forbindelse med udarbejdelse af byindikatorer.

En tredje måde at opdele byen på er efter funktioner. Byområder, hvor boliger er blandet op med andre funktioner, har en anden karakter og huser en anden livsstil end rene boligområder (se Pløger 2001). Det gælder fx især centrale byområder med detailhandel, restauranter og kulturudbud sammenlignet med områder i forstæderne.

Som tidligere nævnt er formålet med byområdeindikatorer i dette notat indsnævret til at give overblik over hvilke byområder der har særlige problemer og som er inde i en negativ udvikling. Her drejer det sig ikke kun om at få en generel karakteristik af områdernes kvaliteter, men især at belyse hvordan de afviger fra den øvrige by og især forhold som påvirker segregationen. Det er desuden vigtigt at belyse udviklingstendenserne i områderne – bevæger de sig i en positiv eller negativ retning og med hvilken hast. Vi har derfor opdelt indikatorerne i informationer om:

1. Områdernes forudsætninger og tilstand
2. Områdernes udvikling: positive eller negative tendenser
3. Afvigelserne mellem områderne og den øvrige by: Omfanget af rumlig ulighed og grad af udstødning

I det følgende diskuteres hvilke indikatorer, der kan sige noget om disse forhold. Der er medtaget en bred gruppe af informationer. Det vil være for omfattende at medtage alle disse i et system som blot skal overvåge udviklingen i byens forskellige dele. Drejer det sig derimod om forundersøgelse af et område, som påtænkes udvalgt til en indsats, eller om en evaluering af en igangværende sådan, så vil alle de nævnte indikatorer være relevante.

Ad. 1. Områdernes forudsætninger og tilstand

Som nævnt har udgangspunktet for en negativ udvikling i et byområde ofte været særlige strukturelle forhold som det er svært at ændre på og som siger noget om områdets sårbarhed. Dertil kommer forhold der med tiden er opstået som problemer i områderne. Vi skelner derfor i det følgende mellem forhold der vedrører grundlæggende forudsætninger for området, som gør det sårbart, og forhold der vedrører den aktuelle tilstand i området.

Grundlæggende forudsætninger

Formålet er her at få indikatorer for byområdernes grundlæggende sårbarhed. Hvad er det for egenskaber og karakteristika ved områderne der som udgangspunkt gør dem dårligere stillet i konkurrence med byens andre områder om at tiltrække mennesker og økonomiske ressourcer. Der er tale om egenskaber som ikke- eller kun med store omkostninger – kan ændres. Med udgangspunkt i den ovenfor refererede viden om negative udviklingsprocesser, og hvad der gør byområder mere eller mindre attraktive, kan vi opstille følgende liste over forhold der har negativ betydning:

- Store ensartede etageboligbebyggelser
- Almene boliger
- Dårlig boligstandard/manglende bad mv.
- Afsides beliggenhed
- Mange små lejligheder
- Højt huslejeniveau
- Manglende fællesfaciliteter
- Dårlige udearealer
- Dårlig adgang til grønne områder
- Trafik og støjbelastning

En del af disse informationer kan fremskaffes via registerdata. Det gælder således hustype, standard, boligstørrelse, ejerform og huslejeniveau. Andre kræver enten GIS baserede analyser (afstand til grønne områder og bycentre) eller særlig dataindsamling via spørgeskemaer, telefoninterviews eller blot kommunens egen vurdering. Trafikbelastning kan evt. måles som døgntrafik på gennemfartsveje i eller ved områderne.

Områdernes tilstand

Det drejes sig her om at få indikatorer som belyser andre - mindre permanente - forhold i byområderne, der har betydning for hvor attraktive de er, og som belyser deres problemer. Vi kan skelne mellem fysiske, sociale, økonomiske og organisatoriske forhold. Desuden kan man mere generelt se på byområdernes omdømme – hvordan de opfattes indefra og udefra.

a. Fysiske forhold:

- Nedslidning og forringet funktionalitet af boliger, bygninger, adgangsforhold og friarealer, som virker grimme og frastødende og er blevet mindre brugbare

By og Byg har i forbindelse med byudvalgsevalueringen udviklet en særlig metode til registrering af den fysisk/sociale tilstand i boligområder (Varming 1999), som kan bruges til en vurdering af byområder. En anden mulighed er spørgeskemaer eller telefoninterviews blandt beboere/nøglepersoner. I kvarterløft evalueringen anvendes således telefoninterviews blandt beboerne.

b. Sociale forhold:

Der kan være flere lag i belysningen af den sociale situation. Af primær interesse er omfanget af synlige sociale problemer der påvirker områdernes omdømme. Det er:

- kriminalitet
- hærværk
- misbrug – narkotika og alkoholisme
- konflikter
- støjende beboere
- kulturel inhomogenitet

Information om disse forhold er ikke lette at fremskaffe. Kriminalstatistikken kan give visse data og der kan måske også hentes data fra socialforvaltningen. Alternativet er igen spørgeskemaer/interviews blandt beboere og nøglepersoner, som det blev anvendt i byudvalgsevalueringen.

En metode som er anvendt i de fleste studier er anvendt data om beboersammensætningen som en proxy for sociale forhold. Der er, som også vist i byudvalgsevalueringen, en vis sammenhæng mellem andelen af beboere på forskellige former for overførselsindkomster og omfanget af sociale problemer, men sammenhængen er ikke entydigt. Desuden har familiesammensætningen betydning idet personer, som har sociale problemer ofte er enlige.

I undersøgelsen Det Boligsociale Danmarkskort (Skifter Andersen og Ærø 1997) blev der lagt vægt på at belyse andelen af følgende grupper: Voksne personer med lav indkomst, andel voksne uden uddannelse, andel af personer i den arbejdsdygtige alder som er marginaliseret fra arbejdsmarkedet (hovedindtægt i det pågældende år fra enten førtidspension, kontanthjælp, understøttelse, sygedagpenge eller revalideringsydelse), enlige forsørgere.

Der blev desuden beregnet et særligt indeks for sociale problemer som:

$$\begin{aligned} \text{Indeks} = & \text{Andel voksne på førtidspension} \\ & + 0,7 \times \text{andel på kontanthjælp} \\ & + 0,4 \times \text{andel på enten revalidering eller sygedagpenge} \\ & + 0,4 \times \text{andel arbejdsløse mere end 75 pct. i løbet af året} \\ & + 0,5 \times \text{andelen af personer med 2 eller flere hospitalsindlæggelser} \\ & + 0,05 \times \text{andel af personer med mere end 20 sygesikringsydelser i året} \end{aligned}$$

I byudvalgsevalueringen blev desuden udpeget følgende ”problemgrupper” som i analyserne havde en vis sammenhæng med sociale problemer: enlige uden beskæftigelse hhv. i aldersgrupperne 18-25, 26-40 og 41-65, og enlige forsørgere uden beskæftigelse

Med hensyn til det sidste af de nævnte punkter – ”kulturel inhomogenitet” – tænkes først og fremmest på områdernes etniske sammensætning, selv om forskellige undersøgelser (fx Cars 2000, Costa Pinho 2000) har vist at også andre end etniske modsætninger kan give konflikter. I det boligsociale danmarkskort og byudvalgsevalueringen opereres med tre etniske grupperinger: danskere, indvandrere fra Vesteuropa og andre rige lande, indvandrere fra Østeuropa og den tredje verden (identificeret ved statsborgerskab og/eller fødselsland, samt forældres statsborgerskab). I Byudvalgsevalueringen er indvandrerne i den sidste gruppe desuden delt op i grupperne: Udenlandske statsborgere indvandret efter 1990, udenlandske statsborgere indvandret før 1990, danske statsborgere født i udlandet og børn under 18 år af udenlandske statsborgere. Desuden er der i nogle af analyserne vist at andelen af unge indvandrere (12-18 år) har betydning for problemerne i områderne.

c. Økonomiske forhold mv.:

Økonomiske forhold drejer sig om hvilke økonomiske forhold og ressourcer der er i områderne og om den økonomiske aktivitet som foregår der. Det kan være:

- Beboernes økonomiske ressourcer – den gennemsnitlige indkomst
- Grund og ejendomsværdier
- Huslejeniveau
- Forholdet mellem antal arbejdspladser i området og beboere i den erhvervsaktive alder
- Udbudet af privat service – primært detailhandel og kultur: omsætning/antal beskæftigede i privat service i eller tæt på området
- Udbudet af offentlig service og institutioner: fx antal beskæftigede med offentligt service i området eller institutionskapacitet

d. Organisatoriske forhold og ressourcer:

Drejer sig om i hvor høj grad der er lokale foreninger, organisationer og sociale netværk som kan samle og organisere lokale ressourcer til at gøre området bedre at bo i. Det er forhold der ikke umiddelbart kan hentes data om fra statistiske registre mv.

En mulig informationskilde er registrering. I By – og Bygs kvarterløfteevaluering er således via nøglepersoner indhentet oplysninger om antallet af lokale foreninger og organisationer i byområderne, både før og efter kvarterløftindsatsen.

En anden mulighed er spørgeskemaer/interviews blandt nøglepersoner og beboere. I kvarterløfteevalueringen er gennemført telefoninterviews blandt beboere som er spurgt om deres medlemskab af og aktivitet i forskellige typer af foreninger i området. I byudvalgsevalueringen blev valgte beboerrepræsentanter og boligselskaber spurgt om omfanget af beboeraktiviteter og aktive beboere, samt om beboerdemokratiet. I tidligere SFI undersøgelser er sociale netværk i boligområder søgt belyst ved spørgsmål om relationer til og interaktion med andre beboere.

En indirekte indikator på social stabilitet, som blev anvendt i byudvalgsevalueringen, er andelen af beboere som har boet i området i en længere periode, fx mere end 10 år. I øvrigt viste analyser i evalueringen af sammenhængen mellem beboerkaraktistika og beboeraktivitet, at det især var andelen af personer med mellemuddannelser – faglærte arbejdere og underordnede funktionærer – samt delvist beskæftigede, som havde betydning for hvor aktive beboerne var. I By og Bygs undersøgelse af beboerdemokratiet i almene boligbebyggelser (Jensen, Kirkegård og Pedersen 1999, viste der sig forskelle på hvilke beboere der var aktive hhv. i beboerdemokratiet (generalforsamlinger mv.) og omkring enkeltstager. Den sidste gruppe var i højere grad domineret af erhvervsaktive og personer med bedre uddannelse.

Ad. 2. Områdernes udvikling: positive eller negative tendenser

Det er måske endnu vigtigere at have et billede af problemramte byområders udvikling end af deres status. Særligt interessante er områder der ikke i dag er særligt problemramte, men hvor der er en hurtig udvikling i gang som med tiden vil gøre dem til det. Det er også vigtigt at kunne registrere om de indsatser som man sætter ind med overfor områderne har en virkning.

En af de mest centrale og let tilgængelige indikatorer er flyttefrekvensen i områderne. Høj fraflytning er tegn på utilfredshed med området og på at der kan ske hurtige ændringer i beboersammensætning og sociale problemer i området. Fraflytning er imidlertid også bestemt af mange andre faktorer – især alderssammensætningen blandt beboerne. Der må derfor korrigeres for alderssammensætningen ved at beregne den relative forskel mellem fraflytningen for hver aldersgruppe og den der normalt gælder for den pågældende gruppe – en slags ”aldersnormaliseret flyttefrekvens”.

Principielt kan udviklingen i alle de ovenfor nævnte indikatorer for områdernes tilstand have interesse, men det bliver for omfattende. Hvad angår informationer som ikke kan fås direkte fra registre bør man måske kun udvælge nogle af de indikatorer som er meget centrale for områdernes problemstillinger – især hvis det drejer om at evaluere om en offentlig indsat i et område har virket. I kvarterløfteevalueringen gennemføres således telefoninterview både før og efter indsatsen.

I byudvalgsevalueringen blev foretaget en registrering af den fysiske tilstand af områderne både før og efter indsatsen. Der blev desuden via spørgeskemaer spurgt nøglepersoner om udviklingen i forskellige sociale, fysiske og organisatoriske variable.

Nogle af de centrale og mere tilgængelige indikatorer er:

Udviklingen i til- og fraflytningen og i beboersammensætningen: Centrale data er her igen udviklingen i andelen af marginaliserede fra arbejdsmarkedet og andelen af indvandrere både blandt tilflytterne og blandt alle beboere. I Det Boligsociale Danmarks kort så vi på udviklingen i det beregnede indeks for sociale problemer, i andelen af indvandrere og i flyttefrekvensen. I byudvalgsevalueringen blev udviklingen i beboersammensætningen, sammensætningen af tilflytterne og fraflytningen i en periode før byudvalgsindsatsen sammenlignet med udviklingen efter indsatsen var igangsat.

Udviklingen i de økonomiske ressourcer: Her kan man registrere udviklingen i gennemsnitsindkomst, ejendomsværdier, boliginvesteringer og erhvervsinvesteringer eller i antallet af arbejdspladser.

Ad. 3. Afvigelserne mellem områderne og den øvrige by

Som nævnt er det den rumlige differentiering i byerne der – foruden sociale forskelle - har afgørende betydning for segregation og fremkomsten af negative udviklingsprocesser i bestemte byområder. Alt andet lige vil et dårligt byområde i en generel attraktiv by være mere udsat end et tilsvarende område i en by med mange sådanne områder. Det er forskellene mellem et problemramt byområde og den omkringliggende by, som har størst betydning for i hvor høj grad det udstødes. Som nævnt viste byudvalgsevalueringen således at almene bebyggelser i små byer alt andet lige havde et dårligere omdømme end almene områder i større byer. Det er også væsentligt om problemområdernes udvikling går i samme retning og takt som den øvrige by.

Indikatorer for et byområdets afvigelse og marginalisering fra den øvrige by kan principielt følge samme opdeling som de ovenfor viste indikatorer, nemlig:

- a) Afvigelse i grundlæggende forudsætninger,
- b) afvigelse i tilstand og
- c) afvigelse i udvikling

For mange af de beskrevne indikatorer er det ikke muligt – eller kun muligt med besvær – at indsamle data som dækker hele byen. Det gælder især de mere kvalitative vurderinger som kræver interviews, registreringer og spørgeskemaer mv. Det er derimod relativt nemt med registerbaserede oplysninger. Følgende dat kan her være relevante:

Afvigelse i grundlæggende forudsætninger

Den relative forskel mellem byområdet og hele byen mht.:

- andel etageboliger
- andel almene boliger
- andel små boliger
- andel boliger uden bad

Afvigelse i tilstand

Den relative forskel mellem byområdet og hele byen mht.:

- aldersnormaliseret flyttefrekvens
- indeks for sociale problemer
- andel indvandrere fra 3. verdenslande
- indkomstniveau
- huslejeniveau
- grund og ejendomsværdier
- evt. indikatorer for afvigelse mht. arbejdspladser i området, samt privat service

Afvigelse i udvikling

En negativ udvikling i et byområde kan skyldes at hele byen er i en negativ udvikling, hvor der ikke nødvendigvis sker en forøgelse af forskellene i forhold til den øvrige by. Omvendt kan der for et byområde, som på kort sigt ikke ændres synderligt, ske en marginalisering i forhold til den øvrige by, hvis byen som helhed er inde i en meget positiv udvikling.

Det er fx erfaringerne fra USA at slumområderne er vokset mest i perioder med generel økonomisk vækst i samfundet, hvor flere har fået råd til bedre boliger i forstæderne og forlader de mest udsatte byområder (Skifter Andersen 1995).

Man kan registrere den relative forskel mellem byområdet og hele byens udvikling mht.:

- udvikling i flyttefrekvenserne
- udviklingen i den sociale og etniske sammensætning af til- og fraflytningen og i beboersammensætningen
- udviklingen i økonomiske ressourcer: vækst i indkomster og ejendomsværdier, samt investeringer i boliger og erhverv

De første to punkter og udviklingen i indkomsterne indgik også i byudvalgsevalueringen, hvor udviklingen i de undersøgte områder blev sammenlignet med kommunens udvikling – både i perioden før indsatsen og efter den var igangsat.

Referencer

Burrows R. and D. Rhodes 1999: Unpopular Places? Area disadvantage and the geography of misery in England, Bristol: The Policy Press.

Cars G. (2000): Social exclusion in European neighbourhoods - Processes, experiences and responses. Final report of project financed under the TSER programme, Bruxelles: European Commission

Christensen G. and L. Benjaminsen (2000). Sammenhængen mellem fysiske og sociale ændringer i boligbebyggelser (The connection between physical and social problems and changes i housing estates). SBI-meddelelse 125, Danish Building Research Institute.

Christiansen U., H. Vestergård ao. 1993: Bedre bebyggelser – bedre liv? (Better estates – better lives?) SBI-Town Planning 65. Danish Building Research Institute.

Costa Pinho, T. (2000): Residential contexts of social exclusion: Images and identities, Paper for ENHR Conference, Gävle 2000.

Dean J. and Hastings A. (2000): Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration. Bristol: Policy Press.

EU 2000: The Urban Audit. Towards the Benchmarking og Quality of Life in 58 European cities. Luxembourg.

Jensen L, Kirkegård, O. og Pedersen D.O. 1999: Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor. SBI-rapport 322, Statens Byggeforskningsinstitut .

Kearns A., Atkinson R. and Parker A. (2000): A Geography of Misery or an epidemic of Contentment? Understanding Neighbourhood (Dis)Satisfaction in Britain. Paper to ENHR Conference Gävle 2000.

Kirkegård, O. (1985) Forbedring af nyere etageboligområder – Et litteraturstudium (Improvement of newer housing estates), SBI-meddelelse 55, Hørsholm: Danish Building Research Institute.

Lee P. and A. Murie 1999: Spatial and Social Divisions within British Cities: Beyond residualisation, Housing Studies, vol 14, no. 5, 625-640

Marling G. og Knudsen M-A. 1998: Bymiljøindikatorer. Bymiljøvurdering af danske boligbebyggelser. Aalborg Universitet.

Munk, A. (1998): Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer (Processes of decay and renewal in older neighbourhoods in Copenhagen, SBI-rapport 305, Danish Building Research Institute

Pløger, J. 2001: Det senmoderne nærmiljø. Livsformer og bykultur. Statens Byggeforskningsinstitut (under udgivelse)

Robson B. et. Al. 2000. The Statens Byggeforskningsinstitut og English Cities. London: DETR.

Skifter Andersen, H., 2001: Ecluded places. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. Paper for ISA RC21 Conference, Amsterdam June 2001.

Skifter Andersen, H. 1999: De totale virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligområder (Total Effects of the Efforts to Improve Danish Problem Estates), SBI-report 321, Copenhagen: Danish Building Research Institute.

Skifter Andersen, H., 1995: Explanations of Urban Decay and Renewal – what can Europe learn from American Research, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 10, No. 1, 65-86.

Skifter Andersen H. og T. Ærø 1997: Det boligsociale danmarkskort (Mapping the concentration of social problems in Danish housing), SBI-rapport 287, Statens Byggeforskningsinstitut

Todorovic, J. and Wellington, W. 2000: Living in Urban England. Attitudes and aspirations. London: DETR.

Varming, M. (1999). Virkninger af byudvalgets reovering af bygninger og friarealer. SBI-report 323. Danish Building Research Institute.

Vestergaard, H. m.fl.: Det danske boligmarked – udvikling i boligforsyning og boligønsker. Udarbejdet for By- og Boligministeriets Byforum af Statens Byggeforskningsinstitut og AKF.

Ærø, T. 2001. Livsstil og valg af boligområde. PhD afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut.

Hvad karakteriserer problemramte byområder?

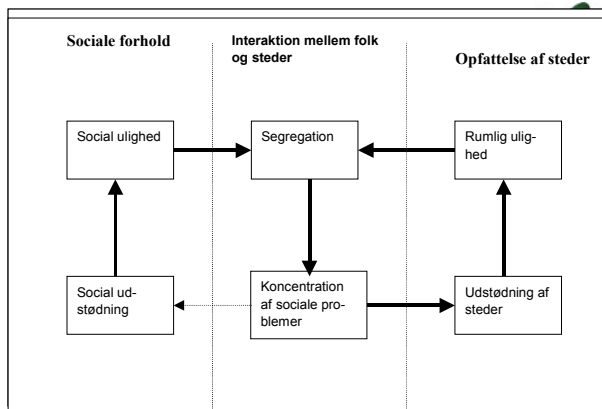


- Udgangspunkt i mindre attraktivitet
- Selvforsvækkende negativ udvikling: "forslumningsprocesser"
- Interne og eksterne processer

Formål med byområdeindikatorer



- Belyse uligheder mellem byens forskellige dele og udviklingen i disse uligheder
- Identificere problemramte byområder, som har behov for indsats (kvarterløft mv.)
- Identificere hvilke indsatser der er behov for
- Evaluere virkningerne af indsatser



Sammenhængen mellem segregation og udviklingen af problemramte byområder

Karakteristik af mindre attraktive byområder i DK



- Etageboliger til leje
- Små boliger
- Høj husleje
- Store ensartede bebyggelser
- Langt fra kultur, service og grønne områder
- Nedslidte bygninger og friarealer
- Synlige sociale problemer
- Mange indvandrere

Afgrænsning af byområder



- Fysiske barrierer
- Homogene områder mht. bebyggelsestype og ejerform
- Omfang af service og byfunktioner

Elementer i byområdeindikatorer



- Grundlæggende fysiske forudsætninger: beliggenhed, bolig- og bebyggelsesstruktur mv.
- Områdets tilstand: fysisk, socialt, økonomisk, organisatorisk
- Områdets udviklingstendenser
- Områdets afvigelse fra den øvrige by



Grundlæggende forudsætninger

- Beliggenhed i forhold til grønne områder, kultur og serviceudbud
- Bebyggelsestype
- Ejerform
- Boligstruktur
- Bykvaliteter
- Trafik og andre gener



Områdernes tilstand

- Fysiske: omfang af nedslidning og forringet funktionalitet
- Sociale: omfanget af synlige problemer som kriminalitet, misbrug mv. eller beboersammensætning
- Økonomiske: indkomster, ejendomsværdier, arbejdspladser, service
- Organisatoriske: "social kapital": organisationer og netværk



Områdernes udvikling

- Beboerudskiftning - social stabilitet
- Ændringer i beboersammensætning ved til- og fraflytning
- Investeringer, ændringer i ejendomsværdier, arbejdspladser og service
- andre ændringer over tid i tilstandsvariable



Områdernes afvigelse fra den øvrige by

- afvigelse i forudsætninger
- afvigelse i tilstand
- afvigelse i udvikling

Byindikatorer i benchmarking - muligheder og begrænsninger

Forsker Anne Skovbro, Forskningscentret for Skov & Landskab



Byindikatorer

- Monitorere byudvikling: vurdere effekt af indsats
- Belyse tendenser, identificere problemer: grundlag for at iværksætte indsats
- Indikere forskelle mellem byområder i en benchmarking
- Informere, bidrage til deltagelse



Indikatorer afhænger af problem, mål og skala

- Hvad er formålet, informere, vurdere resultat af policy eller indsats i praksis?
- Hvilken skala er man interesseret i, regionalt, kvartér?
- Hvem er brugerne, politikerne, forvaltningen, beboerne?
- Hvilke data er tilgængelige?



Indikator modeller

- DPSIR: Driving forces, Pressure, State, Impact, Response.
- EU ekspertgruppe om bymiljø: aktion, mål og relation.



Benchmarking af Øresundsregionen

- Mål: de vil være den reneste region!
- Vurdering på flere temaer; vand, luft, helse, plan og areal, ressourcer.
- Sammenlignet med Glasgow, Stockholm, North-Holland South.



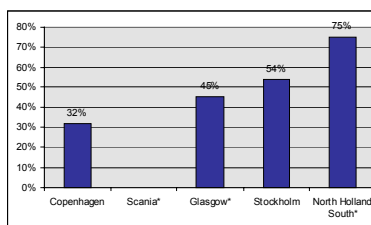
Valg af planindikatorer

- Temagruppe med forskere, konsulenter, regionplanlæggere.
- Definere mål for planlægning i Øresundsregionen, EU etc.
- Bystruktur, transport og grøn struktur



Eksempler

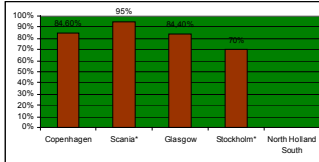
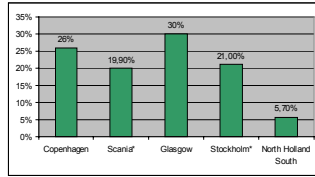
- Lokalisering af nye kontorer, andel kvm. bygget i perioden 1985-2000 indenfor en afstand af 500m til en station:





Eksempel:

- Grønne områders andel af byareal
- Tilgængelighed til grønne områder



Kvarters eksempel:

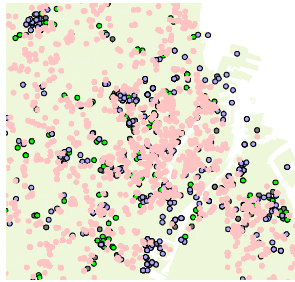
"Sustainability on street level"

Indikatorerne er udviklet med det formål at vurdere bykvarterers bæredygtighed, og er testet på et kvarter i Bruxelles:

- Antal husstande i kvarteret
 - Variationen i boligtyper
 - % af boligareal der står tomt
 - Antal lokale organisationer der har lokaler i området
 - Antal beboere og butiksejere der holder øje med gaden
 - Antal borgere der bruger byrummet til social kontakt, at gå, stå og sidde
 - Antal parkerings pladser i fht. antal offentlige siddepladser, som bænke.
 - Lokal service indenfor gangafstand
 - Fodgængere ifht. køretøjer, ifht. cyklister
 - Trafikudviklingen i køretøjer
 - Tilgængelighed og frekvens af kollektiv transport
 - Antal krydsninger man kan gøre til fods
 - Antal træer
 - Variation i naturområder i kvarteret
 - Affaldssortering
 - Mijjtiltag i området
 - Antal butikker og erhverv i lokalområdet
 - % Butiksareal til leje
 - Variation i byområdets funktioner i %
 - Forhold mellem grønt areal og indbyggere
 - Forhold mellem husstande og butikker/erhverv
- Devuyt D. Human Ecology dep. Vrije Universiteit, Brussel



Sundhed



Vejen frem?

- Mål? Nationale, reg., lokale....
- Problemer og temaer vil variere, men bredden vigtig
- Anvendelse forskellig, mere end effektmåling!
- Data ikke gode nok
- Ikke et generelt system, men udvikling af flere forslag på baggrund af viden og eksisterende forslag!

Hvilke byindikatorer bør udvikles med hvilke formål?

Referat af afsluttende diskussion

Rud Werborg

By- og Boligministeriet er meget interesseret i at vide, hvad der foregår i vores byer, især på det boligsociale område: Hvilke bydele kan bære og hvilke kan ikke.

RW sidder en departementschefgruppe med det formål at lave den nationale strategi for bæredygtighed. Her har man netop brug for indikatorer for, om man har nået de mål man ville – og hvad gør man hvis man ikke har opnået målene? Den nationale strategi for bæredygtighed: Målet var bygningers brugsværdi, fleksibilitet og kvalitet. Indikatoren blev andelen af samtlige boliger med bad og toilet. Udover den miljømæssige bæredygtighed er der også økonomisk og social bæredygtighed.

Kan vi finde indikatorer for det boligsociale område, dette er meget vigtigt og det eneste område der er lidt penge til.

Jakob Klint

Byfornyelse Danmarks fokus er på de samspilsramte boligområder. De ønsker indikatorer for de "ikke attraktive" boligområder: Hvor sker der investeringer? Hvor er boligmassen dårlig, målt på små enheder, gerne på karré-niveau. Værktøjer til de professionelle bliver meget efterspurgt. Udvikling af statistik-værktøj. BBR-registeret kan ikke bruges, så der er et stort behov for udvikling af statistik. Indikatorer til Kvarterløft til besvarelse af spørgsmålene: Hvad sker der? Nyttet det noget? Hvornår kan vi træk-ke os tilbage?

Steffen Boel Jørgensen

SBJ tilslutter sig JK efterlysning af et operationelt værktøj. Der er brug for forskning om udvikling af ejendomsdata af BBR er i det hele taget en meget upålidelig kilde. SBJ vil gerne levere emner og data til forskningen. Har ikke hørt nogen tale om salgspriser - har ejendomspriserne en indikations værdi? KK gør også brug af data om udlejning fra boligorganisationerne. Man skal passe på med stigmatisering af boligområder.

Jacob Norvig Larsen

Det er ikke sikkert, at du måler det du tror du måler. Et eksempel fra Aalborg Øst-Kvarterløftprojekt: Beboerne syntes det er et udmærket boligområde. Det eneste problem er, hvad folk der ikke bor i området synes. Det er stigmatiseringen, der er problemet. Positiv omtale i medierne kunne afhjælpe den negative omtale.

Rud Werborg

Indikatoren må være forkert hvis de viser, at folk har det dårligt, når folk har det godt.

Hans Kristensen

HK mente, at der er i høj grad er brug for indikatorer.

Der er konkrete behov for indikatorer. Der er nu behov for i en eller anden sammenhæng at få målt noget specifikt. Problemet er at få defineret, hvad man vil.

Rune Bæklund

Det er godt nok med udvælgelse af indikatorer for Kvarterløft-områder, men det er vigtigt at inddrage de relevante lokale personer i valget da de ofte kan ændre opfattelse af hvad der er relevant. Det er vigtigt med data som kan bruges ved formulering af politik.

Jana Schrøder

Efterlyste operationelle redskaber. Det er nødvendigt at tænke i temaer frem for byer, for byer er meget forskellige. Indikatorerne må gerne være krystalkugleagtige for før det går galt.

Jakob Klint

Kvalitative indikatorer - fx om sociale problemer - kriminalitet kunne være en god indikator, men statistikken er svær.

Inge Lene Møller

Kommunerne ved godt at et dårligt område er dårligt, da disse områder er de "dyre". Der mangler værktøjer til opbygning af indikatorer om dette - fx baseret på GIS.

Steffen Boel Jørgensen

Tilfredshedsundersøgelser er sjældent under 80%, derfor er de ikke altid brugbare.

Rune Christiansen

Omskifteligt hvad/hvordan indikatorerne skal bruges. JNL lave sammenligningen mellem en by og en virksomhed, denne sammenligning var måske ikke helt gennemtænkt, byer er ikke lige så gode til forandringsprocessor som virksomheder er, men både byer og virksomheder behøver kapital. Der er måske behov for indikatorer for ”ændringsbehov”.

Hans Thor Andersen

Byer går ikke konkurs og lukker, så derfor er sammenligningen ikke så god.

Der må ikke bruges for mange ressourcer på generelle statistiske værktøjer da selve arbejdet tager lang tid, og måske kan det slet ikke bruges når det er færdigt.

Den gode by - hvad er det? Kommunerne har et syn på et dårligt boligområde, beboerne et andet, der er ikke én korrekt løsning på problemet, det afhænger helt af de enkelte personer.

Rud Werborg

Det er jo meget betænkeligt hvis man slet ikke kan bruge indikatorer.

Pia Nielsen

Man skal passe på at man ikke får berøringsangst.

Anne Skovbro

Man kan ikke have de samme indikatorer for alle byer, men reflektere over kvalitet. Der er mange forskellige indikatorer omkring kultur/miljø, så dette område kan det være meget svært at lave generelle indikatorer for.

Rud Werborg

Det er et svært område, det er derfor vi nu må arbejde på det.

Rune Bæklund

At indikatorer er politiske må ikke skjules. Hvad er en by? Hvad er et kvarter? Bæredygtighed er også politisk.

Hans Kristensen

Hvad er det vi vil have? - det er det dette seminar handler om - og hvad har vi brug for? Der skal en tæt dialog mellem bruger og leverandør.

Mary-Ann Knudstrup

Vi har nogle kvaliteter vi gerne vil udbygge i stedet for at problematisere området. Vi må have politikerne på banen for at se på indikatorerne.

Jana Schrøder

Når problemer skal løses i et problematisk boligområde, er det vigtigt at se på ressourcerne og så arbejde derfra. Hvordan måler man ressourcerne i et område.

Bodil Stenvig

Et godt værktøj er lavet lokalt i trekantsområdet, tilgængelige data som er anvendt lokalt sammen med strategier, hvorved der kommer en prognose - som kan tages op efter f.eks. 10 år. Det vil være noget vi kan bruge.

Rud Werborg

Skal indikatorer bruges skal det ikke være et stykke forskningsarbejde. Vi skal ikke bare sidde med 4-5 indikatorer. Det skal være håndterbart og ikke for nuanceret. Det skal være noget der går hurtigt og som politikerne kan bruge.

Anne Skovbro

EU har udarbejdet 10 overfladiske indikatorer.

Jacob Norvig Larsen

Henlede opmærksomheden på Ole Svenssons beskrivelse af Holmbladsgade-kvar-teret. Lokal dataindsamling hvor også børn bliver inddraget er en anden type indikator.

Hans Thor Andersen

Vi skal væk fra elendigheden og over til det positive. Ressourcerne skal også hentes i erhvervene. Det er der økonomien er. Ingen er overraskede over at i visse dele af landet går det dårligt (Nakskov).

Rud Werborg

Økonomi og erhverv er meget vigtigt.

Mary-Ann Knudstrup

Vi må kigge på det fra to sider. Det kan være en ressource, at der i boligområder med mange mennesker på overførselsindkomster er nogen hjemme i dagtimerne. Det er blevet mere "checked" at have god tid, sådan en indikator vil kunne bruges til meget.

Rud Werborg

Indikatorer skal kunne udtrykke kvaliteter, fx tilfredshed. Vi må have indikatorer for det uhåndgribelige på en let og operationaliserbar måde.

Inge Lene Møller

Som økonom går hun ind for det kvantitative, tilfredshedsanalyser viser at jyderne er tilfredse, så hvorfor skal de have penge!!! Man må kunne finde kvalitative mål.

Hans Kristensen

Kvantitative/kvalitative indikatorer hører sammen. Det gode byområde er dér, hvor studenterne flytter hen.

Søren Bech

Opsumming: Der er behov for at få specificeret behovene. Vi har data for elendigheden. Vi har behov for mere helhedsorienterede indikatorer og behov for beregning af indikatorerne, d.v.s. mere information om nye værktøjer. Dialogen må fortsætte, der skal sættes initiativer i gang.

Hans Kristensen

Alt dette fører til forhandling, om hvad vi skal udvikle. Er der behov for det, kan vi mødes igen?

LASTNAME	FIRSTNAME	COMPANYNAME	DEPARTMENTNAME	ADDRESS
ANDEISEN	HANS SKIFTER	STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT	APELINGENFORBYE ROG. BOJGE	ROSTBOKS 119 DK-2970 HØRSHOLM
ANDEISEN	HANSTHOR	GEOGRAFISKINSTITUT		ØSTERVOIDGADE 10, DK-1350 KØBENHAVN
ANDEISEN	JACOB MARTIN	TILKANTORADE DANMARK		FIEDE RIAGADE 22, 6000 KOLDING
ANDREASSEN	PETERDYHR	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
AVNBY	ANNE ALSTRUP	FIEDE RIKSBERG KOMMUNE		STORMPETEBENVEJ 4, 2000 FIEDE RIKSBERG
BECH	SØREN	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET	4. KONTOR	SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
BRAMS	ANNE	SOCIALMINSTERET		HOMEN KANAL 22, 1060 KØBENHAVN
BÆKLUND	RUNE	SEKRETARIATET FOR KVARTER RØFT		STRANDGADE 27 B, 1401 KØBENHAVN
CHRISTENSEN	RUNE	SBS BYFORNYELSE		NY KONGENSGADE 15, DK-1472 KØBENHAVN
ENGELSTOFF	STEIN	GEOGRAFISKINSTITUT		ØSTERVOIDGADE 10, 1350 KØBENHAVN
HANSEN	TINA SKOVGAARD	SOCIALFORSKNINGSINSTITUT		HEILUFTRØLLES GADE 11, DK-1052 KØBENHAVN
HAURUM	KARSTEN	LOKALE OG ANVÆRSGFONDEN		ENGLANDSVEJ 270, 2770 KASTRUP
JENSEN	EILENHØJGAARD	BYFORNYELSE DANMARK		H.C. ANDEISENBOJUEVAJD 40, DK-1553 KØBENHAVN
JESSEN	ASTRID	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
JØRGENSEN	STEFENBOEL	PLAN&ARKITEKTUR		RÅDHUSPLADSEN 77, DK-1550 KØBENHAVN
KLIINT	JACOB	BYFORNYELSE DANMARK		H.C. ANDEISENBOJUEVAJD 40, DK-1553 KØBENHAVN
KNUDSTRUP	MARGARET	AALBØRGENSVEJ 11	ARKITEKTUR&DESIGN	POSTBOKS 159, 9100 AALBØRGEN
KRISTENSEN	HANS	STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT	APELINGENFORBYE ROG. BOJGE	ROSTBOKS 119, DK-2970 HØRSHOLM
KRUSE	CAMILIA JOSEFINE	SOCIALMINSTERET		HOMEN KANAL 22, 1060 KØBENHAVN
LANGBALLE	KATRINE	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
LARSEN	JACOB NØRMOG	STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT	APELINGENFORBYE ROG. BOJGE	ROSTBOKS 119, DK-2970 HØRSHOLM
LUNDSAGER	KLAUS	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
MADSEN	HELEGA	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET	9. KONTOR	SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
MAU	NIELS JØRGEN	INDENRIGSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 6, DK-1216 KØBENHAVN
NIESEN	PIA	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET	9. KONTOR	SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
PAULSEN	MICHAEL HARBØ	SOCIALMINSTERET		HOMEN KANAL 22, 1060 KØBENHAVN
PEDEISEN	BRITVORGOD	MILJØ OG ENERGI MINSTERET	LANDSPLANAFDELINGEN 6. KT.	HØRSHOLM PLADS 4, DK-1200 KØBENHAVN
PUMP	MARGARETE	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET	11. KONTOR	SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN
RØGKJER	TINA	VÆREBUD	EJENDOMSKONTOR	VÆREBUDVEJ 72, 2880 BAGSVEJ
SCHØDER	JANE	KOMMUNENS LANDSFØRNING	KONTORFORTEKNIK OG MILJØ	GYDE NØVESGADE 11, DK-1600 KØBENHAVN
SKOVRO	ANNE	FORSKNINGSCENTRET FOR SKOV & LANDSKAB		HØRSHOLM KONGEVEJ 11, DK-2970 HØRSHOLM
STENMG	BODIL	KØBENHAVNS KOMMUNE	7. KONTOR	RÅDHUSPLADSEN 77, DK-1550 KØBENHAVN
SØBERG	PIA	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		BYFORNYELSEKONTOR
WEIBØR	RUD	ØKONOMI OG ERARVNSMINSTERET		SLØSHOLMSGADE 1, 3. SAL DK-1216 KØBENHAVN