



GENERALDIREKTORATET FOR INTERNE POLITIKKER  
**TEMAAFDELING B: STRUKTUR- OG SAMHØRIGHEDSPOLITIK:**

REGIONALUDVIKLING

# **DE LOKALE MYNDIGHEDERS ROLLE I HÅNDTERINGEN AF SOCIAL ULIGHED**

UNDERSØGELSE

Denne undersøgelse er udarbejdet efter anmodning fra Europa-Parlamentets Udvalg for Regional Udvikling

## **FORFATTERE**

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Ekspert for Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Forskningsassistent i Metis GmbH

## **ANSVARSHAVENDE**

Ivana KATSAROVA  
Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik  
Europa-Parlamentet  
B-1047 Bruxelles  
E-mail-adresse: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **SPROGVERSIONER**

Original: EN  
Oversættelse: DE, FR

## **REDAKTIONELLE OPLYSNINGER**

Skriv til følgende e-mail-adresse for at kontakte temaafdelingen eller abonnere på dens månedlige nyhedsbrev: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuskript afsluttet maj 2009

Bruxelles, © Europa-Parlamentet, 2009

Denne undersøgelse er tilgængelig via internettet på: [www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies)

## **ANSVARFRASKRIVELSE**

De synspunkter, der gives udtryk for i dette dokument, er udelukkende forfatterens ansvar og afspejler ikke nødvendigvis Europa-Parlamentets officielle holdning.

Eftertryk og oversættelse til ikkekommercielle formål er tilladt, forudsat at kilden angives, og udgiveren underrettes på forhånd og tilsendes et eksemplar.



GENERALDIREKTORATET FOR INTERNE POLITIKKER  
TEMAAFDELING B: STRUKTUR- OG SAMHØRIGHEDSPOLITIK:

REGIONALUDVIKLING

# DE LOKALE MYNDIGHEDERS ROLLE I HÅNDTERINGEN AF SOCIAL ULIGHED

## UNDERSØGELSE

### **Sammendrag**

Denne undersøgelse er en kritisk analyse af de lokale myndigheders beføjelser, redskaber og rolle i håndteringen af social ulighed. Den indeholder en overordnet beskrivelse af de forskellige typer lokale myndigheder, der findes inden for EU, efterfulgt af en nærmere undersøgelse af disse myndigheders håndtering af udfordringerne på specifikke politikområder. Disse undersøgelsesresultater illustreres af casestudier af 13 forskellige lokale myndigheder og deres udfordringer, prioriteter, tilgange og behov. Formålet med undersøgelsen er dels at identificere de fælles faktorer, der er udslagsgivende for, hvorvidt disse tilgange lykkedes, og dels at foreslå mulige løsninger.



## RESUMÉ

Ansvarsfordelingen mellem EU og medlemsstaterne har været genstand for omfattende drøftelser og studier, ikke mindst i forbindelse med forberedelserne til Lissabontraktaten. Denne debat vil formentlig ikke stilne af foreløbig, men fortsat blusse op med regelmæssige mellemrum, hvorimod der ikke har været den store opmærksomhed om de komplekse og mangeartede relationer mellem EU, de 27 medlemsstater og deres myriader af lokale og regionale myndigheder.

Denne undersøgelse tilstræber at give Europa-Parlamentets Regionaludviklingsudvalg, hvad der må betegnes som et illustreret overblik over status, kompetencer og strukturer hos de lokale myndigheder i de 27 medlemsstater. Dette efterfølges af en kritisk analyse af den rolle, som de lokale myndigheders politikker, tilgange og tiltag spiller for håndteringen af lokale uligheder. Denne analyse er baseret på forskning og underbygges med syv casestudier om lokale situationer og tiltag i forskellige medlemsstater.

EU's arbejdsgruppe om decentrale styreformer har inddelt medlemsstaterne i fire kategorier: centraliserede enhedsstater, decentraliserede enhedsstater, regionaliserede enhedsstater og endelig forbundsstater. Lokale myndigheder nyder forskellig status og grad af selvstyre inden for hver af de fire kategorier, og billedet kompliceres yderligere ved, at der er betydelige forskelle mellem forskellige niveauer af lokale myndigheder inden for de enkelte stater såvel som forskelle mellem deres situation i medlemsstater, der tilhører samme kategori.

I den ene ende af skalaen har de lokale myndigheder i centraliserede enhedsstater som Rumænien og Irland relativt begrænset selvstyre – også inden for politikområder, hvor de har et stort ansvar. I forbundsstater som Belgien og Tyskland er de lokale og regionale myndigheders beføjelser fastlagt ved lov eller endda konstitutionelle forskrifter. Lokale myndigheder har forskellig status og beføjelser, hvilket illustreres tydeligt ved f.eks. en tysk delstat og en tysk landkreds.

Disse forskelle er ofte affødt af historiske og kulturelle faktorer. Sådanne faktorer er mindst lige så vigtige i fastlæggelsen af de lokale myndigheders tilgange som den juridiske eller forfatningsmæssige status. De grænser, der formelt set er udstukket for de lokale myndigheder, er ofte blevet overhalet af økonomiske eller sociale udviklingstendenser, såsom byudvidelse ind i tilstødende amter eller regioner og skiftende migrations- eller transportmønstre. Selvom det er mere komplekst, kan en sådan udvikling også observeres i grænseregioner, hvor områder med økonomisk vækst og tilflytningsmønstre overskrider de nationale grænser og berører de lokale myndigheder i medlemsstater med forskellige forvaltningsstrukturer.

Omfanget af finansiel selvbestemmelse svinger også stærkt mellem de lokale myndigheder. Nogle er overvejende afhængige af statstilskud, mens andre er relativt frie til selv at bestemme deres skattetryk eller endda udstede egne obligationer for at skaffe kapital. De fleste er afhængige af statstilskud i et vist omfang, og der kan også være store forskelle både inden for og imellem de forskellige medlemsstater. I nogle findes der et formelt etableret, gennemsigtigt system, der ofte er baseret på et beløb pr. indbygger. I andre skal tilskuddet forhandles på plads politisk i hvert enkelt tilfælde. Tendensen er, at lokale myndigheder skal deltage i offentlige udbud, hvor de afgiver bud på projekt- og kapitalfinansiering. Dette er især tilfældet i Italien og Det Forenede Kongerige.

Lokale myndigheder er i varierende omfang ansvarlige for i det mindste gennemførelse, hvis ikke udformningen, af en bred vifte af ordninger og tjenesteydelser. Disse ansvarsområder omfatter blandt andet fysisk planlægning, byggeplanlægning, bolig, uddannelse, miljø, transport (anlæggelse og drift), sikkerhed, social velfærd, sundhed og beskæftigelse. Næsten alle disse områder har betydning for lokale uligheder. Lokale myndigheder udfylder også en vigtig funktion i gennemførelsen og anvendelsen af store EU-strategier såsom Lissabon og Göteborg, miljøhandlingsplanen, Leipzigchartret og den sociale dagorden, for blot at nævne et par stykker.

Udbredelsen af flerniveaustyring har medført et øget behov for mekanismer og platforme for samordning. Disse kan være sektorbaserede, som det er tilfældet med transport, men erfaringerne på EU-plan kan også medvirke til at gøre en territorial tilgang lettere.

Den territoriale dagsorden, som blev vedtaget på det uformelle ministermøde i Leipzig i 2006, satte fokus på behovet for og tilgangene til territorial samordning. Den fremsatte endvidere argumenter for nye former for territorial styring. Euroregioner er en allerede veletableret model, og den europæiske gruppe for territorielt samarbejde (EGTS) er et fleksibelt, juridisk redskab til samarbejde mellem forskellige styringsniveauer, offentlige agenturer og private interessehavere på tværs af nationale grænser. Sådanne territoriale grupperinger kan være samlet om et fælles projekt og kan kombinere forskellige formelle territorier.

Lokale myndigheder er ofte den instans, der skal håndtere de sociale uligheder, som er forårsaget af udviklingen eller af politiske tiltag, som de ikke styrer og kun i ringe grad har indflydelse på. Forandringer i den globale økonomi kan føre til tilbagegang eller sammenbrud for traditionelle industrier. En by eller region, der i udpræget omfang er afhængig af en skrantende industri, såsom metalindustrien eller værfter, kan pludselig stå med omfattende sociale, pladsmæssige og udviklingsmæssige behov, når dets beskatningsgrundlag bryder sammen. Casestudiet af den polske by Elbląg er et eksempel på en sådan udvikling.

Casestudiet af Marinha Grande beskriver en portugisisk by, hvor over 60 % af arbejdspladserne findes inden for traditionelle industrier (glas og plastic), og hvor kommunen har indgået en regional beskæftigelsespagt med arbejdsmarkedets parter og andre interessehavere i et foregribende forsøg på at differentiere byens økonomi.

I nogle lande er der en stærk tendens blandt især personer med en solid indkomst til at flytte fra byområder til forstæder, idet disse anses for at have bedre boligstandarder (individuelle boliger i stedet for højhuslejligheder) og bedre livskvalitet. Eksempler på denne tendens findes i casestudierne af Budapest og Wien. I andre lande, f.eks. Frankrig, er de mest eftertragtede boligområder traditionelt at finde i byområderne, mens forstæderne (banlieues) er forbeholdt socialt boligbyggeri.

I de seneste år er en afvigende tendens gået i retning af, at folk flytter fra storbyen og ikke ud til de nærliggende forstæder, men til byer og landsbyer i de tilstødende landdistrikter. Denne bolig-tendens er i USA kendt under navnet "exurbs". I Europa stiller tendensen spørgsmålstegn ved den gængse definition af henholdsvis byområder og landdistrikter.

Migrationsmønstrene mellem byer og storbyer, hvor 74 % af EU-borgerne bor, og udkanten eller de tilstødende landdistrikter øver indflydelse på grund- og huspriserne, det lokale beskatningsgrundlag og tjenesteydelserne. Disse livsstilsvalg indebærer som regel øget brug af egen bil i stedet for den offentlige transport med alt, hvad dette indebærer af spørgsmål om bæredygtighed.

Hvor markeds kræfterne får frit løb, presses lavindkomstgrupper almindeligvis ind i billige boligformer af ringe standard. Politiske tiltag og indgreb på lokalt plan kan enten forstærke disse markedstendenser eller tilføje en vis modvægt til sikring af en stabil social sammensætning og dermed afværge, at der opstår ugunstigt stillede lommer i byer og storbyer.

De nye central- og østeuropæiske medlemsstater overtog en boligmasse, der i vidt omfang bestod af kvarterer af lejlighedskomplekser, der under det kommunistiske styre naturligvis var offentligt ejede. Casestudiet af Havanna-kvarteret i Budapest er et eksempel på, hvordan forskellige kommunale myndigheder håndterer privatiseringen af boliger samtidig med, at lokalsamfundets sociale sammenhæng opretholdes.

Indvandring fra andre medlemsstater eller fra lande uden for EU pålægger de lokale myndigheder nye byrdefulde opgaver på områder som bolig, uddannelse og beskæftigelse. Casestudiet af byen Leicesters erhvervsstrategiplan giver et indblik i, hvordan et lokalt

konsortium med støtte fra kommune, stat og EU forsøger at håndtere den situation, at ca. 40 % af byens indbyggere tilhører etniske mindretal.

Indvandring er især en udfordring for de samfund, der har større tradition for udvandring. Casestudiet af mangfoldighedspolitikken i Åbo (Turku) viser, hvordan en finsk by forsøger at tilpasse sig denne uvante situation. I Åbo har man lagt særlig vægt på at sørge for beskæftigelses- og erhvervsuddannelsesmuligheder for de 4,4 % af befolkningen, der er indvandrere, heraf mange med flygtningestatus.

De lokale myndigheders struktur, normer og ressourcer opstiller rammerne for deres kapacitet til at udarbejde politiske tiltag til imødegåelse af uligheder. Alle lokale myndigheder, uanset deres status, har et faktisk lokalkendskab og lokalt netværk, og står dagligt over for de lokale realiteter. Dette gør dem i stand til at udvikle integrerede tilgange og strategier på politikområder som bolig, sundhed, uddannelse og beskæftigelse. Nogle lokale myndigheder har måske behov for at forbedre deres kapacitet for dermed at kunne afgive bud vedrørende statstilskud eller EU-finansiering til sådanne tilgange.

Sociale uligheder på lokalt niveau er meget sammensatte fænomener og har vist sig at bestå trods både topstyrede, sektoropdelte tilgange såvel som enkeltstående lokale foranstaltninger – nye boligbyggerier fjerner ikke i sig selv de ugunstige sociale forhold i et givet område. En samordnet indsats med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, lokalsamfundet, den lokale myndighed og de forskellige statslige instanser har reelt set vist sig at være påkrævet. De lokale myndigheders særlige bidrag består i at sammenknytte alle disse tråde og interessehavere.

Forbedrede kvalifikationer, erhvervsuddannelses tilbud og sammenknytning af lokale uddannelses tilbud og -ressourcer med økonomiske udviklingsmål er en essentiel del af enhver lokalstrategisk tilgang. Lokale myndigheder viser sig også her at være godt placeret til at samle disse forskellige interessehavere.

Fastlæggelsen af et mindre områdes aktiver og markedsføringen heraf er afgørende for at kunne skaffe kapital og ekspertise. Lokale myndigheder har meget af dette lokalkendskab ved hånden og har som regel også et temmelig præcist billede af de lokale begrænsninger. Lokale myndigheder skal have adgang til statslig bistand og/eller EU-bistand for at kunne foretage nogle af de investeringer, som sådanne analyser og opgaver kræver.

Der er behov for at fastslå, opstille og formidle lokalkendskab og erfaring. Denne formidling kan bestå i, at lokale myndigheder sammenholder erfaringer om bedste praksis – hvilket var tilfældet i Elblåg-studiet, hvor svenske og britiske kommuner var i stand til at rådgive byens myndigheder.

Der må også etableres en klar fremgangsmåde, hvorved lokale erfaringer på effektiv vis kan optages i de politiske processer på både nationalt plan og EU-plan. Ligeledes skal vurderingen af de politiske tiltag indarbejdes i processen til udvikling af lokalkendskab. Den eksemplariske cyklus, der går fra politikudformning til gennemførelse og erfaring, anvendes i alle EU's territoriale politikker, hvor der er behov for at inddrage de pågældende lokale interessehavere.

Undersøgelsen kan ikke give et fuldstændigt overblik over alle de lokale myndigheders tiltag og problemer i hele EU. Derimod kan den vise, hvordan forskellige myndigheder har identificeret lokale problemer, virkelige såvel som potentielle, og de tilgange, som de har anvendt eller er ved at udarbejde til håndtering af lokale uligheder.

Vidtspændende flerniveaustyring er både en nødvendighed og i stigende grad en realitet. Denne styring skal undersøges nærmere, beskrives og fremmes som en afgørende del af indsatsen for at opnå bæredygtig social og økonomisk udvikling.

## De vigtigste forslag

- (1) Løsninger via flerniveaustyring kan bidrage til at kompensere for lokale myndigheders manglende beføjelser inden for forskellige områder og bør derfor fremmes på EU-plan. Det er nødvendigt, at modeller og anvendelige instrumenter for flerniveaustyring udvikles på lokalt plan.
- (2) Territoriale tilgange bør også fremmes gennem andet end EFRU for dermed at skabe flere "indgange" for de lokale myndigheder.
- (3) Bolig og beskæftigelse er to politikområder, hvor mindre lokale myndigheder er hårdest ramt af manglende beføjelser til bekæmpelse af uligheder. På dette område skal EU's selvforvaltningsrolle (fremme af projekter, forskning og tiltag) udvikles yderligere.
- (4) Finansieringsordninger, der muliggør innovative og analyserende tilgange til lokale problemer i hastig forandring er afgørende for små og mellemstore lokale myndigheder, og skal udvikles yderligere.
- (5) Fremme af og støtte til vidensudveksling om især lokale anliggender skal indarbejdes i de relevante EU-programmer (f.eks. større inddragelse af tværnationale samarbejdsprogrammer).
- (6) Vurderingen af lokale politiske tiltag skal indarbejdes i forløbet med at udvikle lokalkendskab. Den eksemplariske cyklus, der går fra politikudformning til gennemførelse og erfaring, anvendes i alle EU's territoriale politikker, hvor der er behov for at inddrage de lokale aktører.
- (7) Ekspertise om lokale anliggender skal også opbygges inden for lokale forvaltninger, der ofte kan være overbebyrdede af den administrative gennemførelse og planmæssige anvendelse af ressourcer.
- (8) Aktiviteter, der organiseres af sammenslutninger af lokale aktører (f.eks. lokale aktionsgrupper), skaber stor synlighed og ejerskab af resultaterne. Tilgange, der fremmer eget ansvar for fastsættelsen af de lokale behov, tilrettelæggelsen af lokale strategier og gennemførelsen (f.eks. via globaltilskud), bør udvides yderligere.
- (9) Med henblik på at forbedre de lokale myndigheders muligheder i de konkurrencemæssige finansieringsprogrammer skal kapacitetsopbygningsprogrammer fremmes (også på EU-plan).
- (10) Hvad angår den administrative byrde forbundet med forvaltningen af EU-projekter, skal de hensyn, der tages vedrørende behovenes proportionalitet, revideres med særligt blik for de små og mellemstore lokale myndigheder.
- (11) Lokale myndigheder bør i højere grad inddrages i politikudformningen (på regionalt og nationalt plan og EU-plan) for at sikre uddelegeringen af tiltagenes forskellige dele på lokalt niveau og "oversættelsen" af EU-strategier til lokale interessehavere.
- (12) Udformningen og gennemførelsen af de store EU-strategier (Lissabon, Göteborg etc.) og indberetningen herom, skal tage det lokale bidrag i betragtning og synliggøre det i den hensigt at skærpe de lokale aktørers engagement.