

By og Byg Dokumentation 015

Bypolitik og bæredygtighed

Et debatoplæg



Bypolitik og bæredygtighed

Et debatoplæg

Kristian Kristiansen
Kirsten Gram-Hanssen
Karen Attwell

Titel	Bypolitik og bæredygtighed
Undertitel	Et debatoplæg
Serietitel	By og Byg Dokumentation 015
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2001
Forfattere	Kristian Kristiansen, Kirsten Gram-Hanssen og Karen Attwell
Sprog	Dansk
Sidetæl	40
Litteratur-henvisninger	Side 38
English summary	Side 40
Emneord	Bypolitik, bæredygtige byer, byudvikling, byøkologi
ISBN	87-563-1105-2
ISSN	1600-8022
Pris	Kr. 90,00 inkl. 25 pct. moms
Tekstbehandling	Pernille Glahn
Udgiver	By og Byg Statens Byggeforskningsinstitut, P.O. Box 119, DK-2970 Hørsholm E-post by-og-byg@by-og-byg.dk www.by-og-byg.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *By og Byg Dokumentation 015: Bypolitik og bæredygtighed. Et debatoplæg. (2001)*

Indhold

Forord	4
1. Resumé	6
2. Hvorfor en bypolitik for bæredygtighed?	7
3. Hvad er bæredygtighed i en bysammenhæng?	10
4. Elementer i en bypolitik for bæredygtighed	18
5. Forslag til initiativer	35
6. Litteratur og hjemmesider	38
7. Summary	40

Forord

Kravet om at gøre udviklingen bæredygtig er i årene, der er gået siden Brundtlandrapporten, blevet stadig mere uomgængeligt og står højt på den politiske dagsorden. Men samtidig er det et åbent spørgsmål, hvor langt vi i Danmark er kommet med at udvikle og styre byerne hen imod større bæredygtighed. Mange danske byer har gjort de første erfaringer og gennemført spændende projekter. Men er det nok? Har rammerne for kommunernes arbejde med at udvikle byernes bæredygtighed været gode nok? Har indsatsen været tilstrækkelig bred og målrettet?

I de seneste år har vi set nye tendenser inden for styringen og udviklingen af byerne. Bypolitik er det nye begreb, og med dette er der sat fokus på nye processer og samarbejdsformer mellem de aktører, der præger byernes udvikling. Der er imidlertid endnu intet overblik over, hvordan kravet og målsætningerne om bæredygtig udvikling prioriteres i de lokale bypolitiske indsatser.

Det er spørgsmål som disse, der var baggrunden for, at Kommunernes Landsforening og By og Byg i foråret 2000 sammen ansøgte By- og Boligministeriets Bypulje om støtte til at udarbejde et debatoplæg om "En bypolitik for bæredygtighed". Debatoplægget blev i første omgang udarbejdet som et internt papir til By- og Boligministeriet. Oplægget var færdigt ultimo 2000 – og kunne dermed inddrages i ministeriets overvejelser i relation til den nationale strategi for bæredygtig udvikling. Debatoplægget kan imidlertid også være interessant for andre parter, og derfor lægges det, efter aftale med Kommunernes Landsforening og By- og Boligministeriet, hermed ud til en bredere offentlighed.

I debatoplægget fremgår det, at bæredygtighedstankegangen er vanskelig. Den er på flere måder en udfordring for alle, der arbejder med byer:

- Det er nødvendigt at overveje og diskutere, hvad den gode by egentlig er, og hvordan vi opnår størst mulig kvalitet for byen og dens borgere på et bæredygtigt grundlag.
- Det er nødvendigt at udvikle vores byer, så de bruger langt færre ressourcer og belaster naturen langt mindre end i dag. Det stiller nye krav til byernes infrastruktur, til den måde vi bygger på, og til den måde vi indretter vores byer på i det hele taget.

Begge dele kræver, at vi udvikler vores politiske instrumenter, så vi kan håndtere byen som den helhed, den er. Det gælder både for de myndigheder, der lokalt har ansvaret for byerne, og for de ministerier, der påvirker byudviklingen og de lokale handlemuligheder.

Debatoplægget forsøger at give svar på de grundlæggende spørgsmål om, hvad bæredygtighed er, hvad bæredygtige byer er, om byerne har de redskaber, de skal bruge for at udvikle større bæredygtighed samt at beskrive, hvad der konkret kunne være indholdet i en bypolitik for bæredygtighed. Og hermed håber vi at kunne bidrage til en udvikling, der i langt højere grad styrer byerne hen imod større bæredygtighed.

Debatoplægget er udarbejdet af Kommunernes Landsforening, Kontoret for Teknik og Miljø, ved projektmedarbejder Kristian Kristiansen i samarbejde med By og Byg. Seniorforsker Karen Attwell har bidraget til afsnittet *Grønne områder og forholdet mellem by og land* i kapitel 4 og med gennemlæsninger af de mange udkast. Seniorforsker Kirsten Gram-Hanssen har deltaget i hele forløbet og bidraget til flere af afsnittene i kapitel 4. Herudover har indbudte forskere bidraget med konstruktiv kritik af et foreløbigt udkast. Lektorerne Morten Elle og Susanne Balslev, begge fra Danmarks

Tekniske Universitet og Seniorforsker Henrik Gudmundsson fra Danmarks Miljøundersøgesler skal i den forbindelse have tak for deres kommentarer.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for Byer og Boliger
December 2001

Hans Kristensen
Forskningschef

1. Resumé

Dette er et debatoplæg om, hvad der kan gøres for at skabe større sammenhæng og gennemslagskraft i bestræbelserne på at gøre de danske byer mere bæredygtige. I debatoplægget forsøges begrundet, hvorfor der må sættes gang i at udvikle en bypolitik for bæredygtighed.

I kapitel 2 forklares, hvorfor det vil være godt at udvikle en bypolitik for bæredygtighed. Udgangspunktet er, at kravet om bæredygtighed er en politisk kendsgerning. Det står ikke længere til diskussion, om bæredygtighed skal udvikles, men kun hvordan det kan gøres. I mange kommuner er der også gang i en lang række forskellige initiativer. Derimod synes de statslige bestræbelser på at udvikle rammerne for kommunernes arbejde med at gøre byerne mere bæredygtige at være faldet mellem to ministerier: mellem på den ene side Miljø- og Energiministeriets tradition for at beskæftige sig med bæredygtighed i forhold til problemstillingerne i den fysiske planlægning og i plansystemet og By- og Boligministeriets nye række af initiativer i forhold til byerne på den anden side. Bypolitikken foreslås derfor som et instrument, der vil være velegnet til at skabe en ny koordinering mellem de statslige initiativer og nye sammenhænge i kommunernes bestræbelser.

Kapitel 3 handler om, hvad bæredygtighed og bæredygtige byer er. Brundtlandrapporten introducerede begrebet bæredygtighed i den politiske debat som en ny opfattelse af forholdet mellem miljø og udvikling: Det vil være muligt at skabe øget lighed mellem fattige og rige lande og fortsat øget velfærd, hvis økonomisk udvikling og voksende velfærd kan afkobles fra et øget forbrug af naturens ressourcer.

Det er den idé, der må sætte rammerne for, hvad bæredygtighed kan betyde i en bysammenhæng. Det er ikke nok at foreslå byfortætning og funktionsintegrering som virkemidler og lægge stor vægt på at reducere trafikbehovet. Det er nødvendigt at finde alle de mange muligheder, der er i byen, for at reducere forbruget af naturens ressourcer og samtidig øge velfærden.

Der er kommet mange forslag til, hvordan den bæredygtige by kunne tænkes at se ud, men selvom visioner om den bæredygtige by er godt at have, må man også samtidig holde fast i, at der findes mange forskellige slags byer, at svarene på, hvordan bæredygtigheden i byerne skal udvikles, må findes lokalt i dialog med borgerne.

Lokal Agenda 21, byøkologi og andre begreber er tidligere blevet brugt som nøgleord for at arbejde med lokal bæredygtighed. Bypolitikken bygger ovenpå og går nogle skridt videre.

I kapitel 4 forsøges det beskrevet konkret, hvad bæredygtighed kunne betyde i en række politikområder i byen. Kapitlet er en beskrivelse af en række elementer, der kunne være relevante at sætte sammen i en bypolitik for bæredygtighed.

I kapitel 5 gives forslag til initiativer, der kunne sættes i værk for at udvikle en bypolitik for bæredygtighed. Det drejer sig om forsøgsprojekter, forskning og udviklingsaktiviteter og et "serviceeftersyn" af de nationale målsætninger og initiativer: Understøttes og gives der de rigtige rammer for, at kommunerne kan udvikle byerne i retning af større bæredygtighed?

Endelig er der i kapitel 6 en liste over litteratur og hjemmesider, hvor der kan findes mere information.

2. Hvorfor en bypolitik for bæredygtighed?

Her ved starten af det 21. århundrede, hvor der skal arbejdes på at gennemføre RIO-konferencens handlingsplan for det 21. århundrede – Agenda 21 – er bæredygtig udvikling blevet et uundgåeligt krav. Naturligvis kan man mene, at det ikke går stærkt nok med at gøre udviklingen mere bæredygtig. Og der vil kunne findes mange eksempler på, at bekendelsen til bæredygtighed mere er en bekendelse end aktiv handlen. Men der kan ikke længere være tvivl om, at bæredygtighed er blevet til en omfattende samfundsmæssig bestræbelse. Sociologer taler om ”økologisk modernisering”, som betegnelse for denne samfundets langsomme og sikkert usikre omstilling til at kunne producere mere velfærd med et mindre forbrug af naturens ressourcer.

Den økologiske modernisering kan ses på mange områder. Bæredygtig udvikling er blevet en af målsætningerne i EU traktaten. Internationale organisationer som OECD, WTO og Verdensbanken kører store programmer om bæredygtig udvikling. I dansk lovgivning er bæredygtig udvikling blevet en målsætning i f.eks. Miljøloven, Planloven, Naturbeskyttelsesloven og Råstofloven. Regeringen er i gang med at udarbejde en national handlingsplan for bæredygtig udvikling. Førende industrivirksomheder verden over har taget princippet om bæredygtig udvikling til sig. Nogle af dem er medlemmer af Faktor 10 klubben, som i 1994 udformede Carnoules Deklarationen. Carnoules Deklarationen erklærer, at det vil blive nødvendigt at øge produktiviteten af naturressourcerne i produktionen mindst 10 gange, at indføre nye mål for velfærd i stedet for blot økonomisk vækst, og at gøre naturressourcerne dyrere - gennem afgifter - i forhold til arbejdskraften for at gennemføre en omfattende dematerialisering af økonomien.

Carnoules Deklarationen

Bruttonationalproduktet bruges fortsat til at måle økonomisk fremskridt og national rigdom. Den økonomiske politik retter sig fortsat mod at øge arbejdsproduktiviteten og produktionsmængden. Men mange faktorer som er bestemmende for ægte velfærd er ikke blevet øget – eller er ligefrem blevet formindsket – i de industrialiserede lande siden midten af halvfjerdserne. Nedbrydningen af de økologiske systemer fortsætter, ligesom ressourceforbruget og befolkningsvæksten.

I de industrialiserede lande må ressourceproduktiviteten øges med i gennemsnit en faktor 10 i løbet af de næste 30 til 50 år. Dette er teknisk muligt, hvis vi mobiliserer vores viden om at udvikle nye produkter, serviceydelser og nye produktionsmetoder.

(Fra: Carnoules deklARATIONEN vedtaget i oktober 1994 af Faktor 10 klubben) (Se litteratur og hjemmesider).

Internationalt er der en omfattende aktivitet for at fremme bæredygtige byer. EU kommissionens ”European Expert Group on Urban Environment” har samlet ekspertise bredt i Europa og udgivet flere rapporter: fra ”Grønbogen om Bymiljø” til ”Sustainable Cities rapporten”, som væsentligt har påvirket opfattelsen af byerne og miljøet. OECD initiativet ”Ecological City” skabte debat om byen som et økologisk system og de politikker, der skulle til for at reducere byernes belastning af miljøet. ECE har kørt et længere projekt, hvor man blandt andet har udviklet mere konkrete anvisninger om, hvordan byerne kan udvikles mod større bæredygtighed. ECE’s arbejde har bl.a. ført til en styrkelse af det internationale arbejde i forhold til byernes grønne områder. FN’s Habitat-agenda rettede navnlig opmærksomheden mod byproblemerne i udviklingslandene. Verden over er lokale myndigheder gået i gang med at lave Agenda 21 planer.

Også de danske kommuner er godt i gang med en lang række projekter og initiativer: Grønne regnskaber, miljøstyring, energistyring, feje-for-egen dør projekter, byøkologi projekter, samarbejde om indførelse af renere teknologi, trafik- og miljøhandlingsplaner, affaldssortering, bygningsbevaring, lokal agenda 21 initiativer, grønne guider, grønne beskæftigelsesprojekter m.m. Meget af alt det er netop, hvad der efterlyses i de internationale initiativer.

Byerne er i forlængelse af internationaliseringen og globaliseringen blevet del i en international konkurrence om at være "gode byer" for turismen, virksomhederne og byens beboere. Bæredygtighed er også blevet en parameter i denne konkurrence. Hvis de danske byer skal klare sig i den internationale konkurrence, må de kunne dokumentere, at de i mindst lige så høj grad som andre byer verden over er i stand til at håndtere kravet om bæredygtighed. Det er en udviklingstendens, som følges op med en række initiativer om udvikling af indikatorer til måling af og international sammenligning af byer med hensyn til bæredygtighed.

Den internationale debat om byernes bæredygtighed og udviklingen af indikatorer peger på, at bæredygtighed ikke kun er et spørgsmål om miljø. Det handler om byernes kvalitet i det hele taget. Bæredygtighedsspørgsmålet stiller enhver by over for spørgsmålet, om der er gjort nok for at udvikle "den gode by". Er de investeringer, der bliver foretaget i veje, teknisk infrastruktur, boliger, erhvervsområder, kultur, grønne områder osv. tilstrækkeligt orienterede mod kravet om bæredygtighed?

Set i den sammenhæng er det nødvendigt at spørge, om der er blevet gjort nok og godt nok. Selvom mange danske kommuner har mange spændende projekter og initiativer, der handler om at udvikle byernes bæredygtighed, så er der måske ikke gjort nok for at skabe en helhed i bestræbelserne, så den samlede udvikling kommer til at pege frem mod større bæredygtighed.

Og er der gjort nok for at koordinere bestræbelserne mellem de administrative niveauer fra staten over amterne til kommunerne? Spørgsmålet om byernes bæredygtighed er i nogen grad kommet til at hænge i luften mellem to ministerier. I By- og Boligministeriet er der en tradition for at arbejde med boliger, byggeri og på kvarter- og bydelsniveau. I Miljø- og Energiministeriet er der en tradition for at arbejde med byerne ud fra den fysiske planlægning. Men bæredygtige byer er mere end fysisk planlægning, og måske favner planinstrumentet ikke bredt nok.

Traditionelt har *den fysiske planlægning* været dér, hvor debatten om byerne er foregået, og hvor den nødvendige regulering af udviklingen blev foretaget. Landsplaner har givet rammerne for regionplanerne, som gav rammerne for kommuneplanerne, som igen afstak rammerne for lokalplanerne. De politiske målsætninger for og hensigter med byernes udvikling stod i kommuneplanen sammen med rammerne for lokalplanerne. Den offentlige debat og inddragelse var sikret gennem et system af offentlige høringer. Planlæggeren stod derfor ideelt set som den, der koordinerede og formulerede løsninger, der forenede de forskellige interesser i byudviklingen.

Spørgsmålet er, om det er sådan mere. Kommuneplanernes hovedstruktur bruges ofte til sammenfattende redegørelser for indholdet i sektorplaner, og tit kan man finde så brede målformuleringer, at ingen kan tænkes at blive uenige i dem. Arealanvendelsen, som er den fysiske planlægnings hovedtema, har i dag svært ved at indfange de mange, forskelligartede politikområder (undervisning, sociale forhold, kulturelle forhold, forsyningssystemer, naturmæssige forhold osv.), som indgår i forvaltningen og udviklingen af den moderne by.

"Kommuneplanen som styringsmiddel for lokal bæredygtig udvikling"

En undersøgelse af brugen af kommuneplanerne som styringsmiddel for lokal bæredygtig udvikling viste:

at 32% af kommuneplanerne ikke var blevet revideret i den valgte periode – fra primo 1997 medio 1999 – selvom de skulle have været revideret.

- at det kun i fem kommuneplaner faktisk blev erklæret, at det ville blive forsøgt at bruge kommuneplanen til at planlægge for bæredygtighed samtidigt med, at ordet bæredygtighed blev brugt både i den overordnede målsætning for hele planen og i målsætninger for mindst to sektorafsnit.
- at kun to kommuneplaner endte med at opfylde undersøgelsens kriterier for at kunne siges at forsøge at planlægge for bæredygtighed.

Generelt konkluderer undersøgelsen, at bæredygtighedstankegangen ikke synes at være blevet integreret særlig godt i kommuneplanlægningen.

(Fra: Center for Samfundsvidenskabelig miljøforskning, Working Papers nr. 9, 2000) (Se litteratur og hjemmesider).

Byforvaltning og byudvikling er ikke længere primært et spørgsmål om at få placeret de forskellige funktioner på de rigtige steder. Deltagelse er ikke længere blot et spørgsmål om at høre befolkningen, inden beslutningerne træffes. I dag prioriteres det højt, at de forskellige aktører mødes og samarbejder, og at grupper i befolkningen selv formulerer strategier og udvikler løsninger. Byen ses måske i dag snarere som en virksomhed, der producerer et meget stort udbud af goder, som skal ledes ud fra overordnede hensyn om bæredygtighed, lighed, effektivitet m.m. Det betyder ikke, at fysisk planlægning er blevet overflødig. Arealanvendelse vil altid være et grundlæggende spørgsmål. Men den fysiske planlægning som styringsmiddel og som faglig tradition bør tages op til debat. Passer plansystemets vægt på central regulering til dagens spredte byer og udviklingen i retning af decentralisering i det hele taget? Hvordan kan den fysiske planlægning tilpasses en situation, hvor byerne ikke vokser så meget som i 60'erne og 70'erne, men i højere grad udvikles gennem omdannelse?

At udvikle vores byer i retning af større bæredygtighed er en stor og krævede opgave, som vil forudsætte nytænkning, udvikling af nye tværgående initiativer til at slå bro mellem hidtil adskilte områder og etablering af nye samarbejdsrelationer mellem byens aktører. Det vil kræve en egnet politisk ramme, som kan få debatten og initiativerne til at vinde frem.

Derfor er det nødvendigt at begynde diskussionen om en bypolitik for bæredygtighed. Kunne bypolitikken være en ramme for at arbejde med den enkelte by som en helhed i stadig forandring? Kunne bypolitikken give en ramme for at koordinere initiativer på de forskellige administrative niveauer? Og kunne bypolitikken formidle et samarbejde mellem de mange aktører, der former byen?

Urban Governance/byledelse.

Byledelse er summen af de mange måder, hvorpå individer og institutioner, offentlige og private kan ordne deres fælles anliggender. Det er en fortløbende proces igennem hvilken modsatte eller forskellige interesser kan blive tilpasset og fælles handling kan gennemføres. Det omfatter formelle institutioner og regimer med beføjelser til at gennemføre overholdelse af regler, men også uformelle arrangementer som mennesker og institutioner enten er blevet enige om eller opfatter som værende i deres interesse.

Det kan f.eks. være et beboerfællesskab som vedligeholder og bruger et fællesareal, det kan være en kommunalbestyrelse, som står for en plan for genanvendelse af affald, det kan være en fælleskommunal organisering, som udvikler en transportplanlægning sammen med brugergrupper eller et regionalt initiativ med statslige myndigheder, virksomheder og beboere for at fremme skovrejsning.

(Efter: Commission on Global Governance)

(Se litteratur og hjemmesider: Urban Environmental Management).

3. Hvad er bæredygtighed i en bysammenhæng?

Hvad er bæredygtighed?

Brundtlandrapporten introducerede tanken om bæredygtig udvikling på den internationale scene og gjorde det til et alment politisk og økonomisk krav. Tanken om bæredygtighed er for så vidt ældre og er en del af en god husholdningstankegang i forhold til naturen: Hvis man fanger flere fisk end bestanden kan bære, bliver fremtidens fangstmuligheder mindre. Hvis man fælder mere skov, end der plantes, bliver der mindre skov til fremtiden.

Introduktionen af begrebet bæredygtig udvikling skete på baggrund af miljødebatten i 80'erne. Den var præget af en modsætning mellem miljø og økonomisk udvikling. Miljøkrav sås som en modsætning til økonomisk vækst. Der var "grænser for vækst". Enten kunne økonomien vokse og velfærden med den, eller også kunne man stille miljøkrav, hvorfor væksten ville blive mindre. Nogle mente, at nulvækst ville være nødvendigt for at undgå en katastrofe. U-landene, der mente, at de i høj grad havde behov for økonomisk vækst, så miljødebatten som en trussel mod deres fremtidige muligheder.

Bæredygtighedsbegrebet byggede bro mellem modsætningerne. Miljø og udvikling er ikke modsætninger, stod der i Brundtlandrapporten. De er to sider af samme sag. Det vil være muligt fortsat at have økonomisk vækst og udvikling, hvis de rige lande lærer "at producere mere med mindre". En god husholdning med ressourcerne, hvor ingen høster mere end de sår, men i stedet får mere ud af den høst, der er grundlag for, vil give også u-landene mulighed for den økonomiske vækst og udvikling, de har behov for.

Bæredygtighedsbegrebet er et opgør med miljøbeskyttelsestankegangen. Det handler ikke længere om at beskytte naturen ved at fortynde og rense for forurenende stoffer. I stedet skal miljøproblemer forebygges ved at indføre renere produktion og forbrug. Det er et begreb, hvor økonomi og natur er integreret: Den bedste udvikling opnås ved ikke at overudnytte naturens ressourcer. Og det er et begreb baseret på en universel lighedsbetragtning: Alle har lige ret til naturens goder.

Bæredygtighedsbegrebet kan siges at rumme økonomiske aspekter (vækst og velfærd), sociale aspekter (lighed), miljømæssige aspekter (god husholdning med naturens ressourcer) og teknologiske aspekter (renere produktion og forbrug), men de forskellige aspekter hører tæt sammen: Øget global lighed og voksende lighed kan skaffes til veje ved hjælp af renere produktion og forbrug, der reducerer trækket på naturens ressourcer. Derimod er det vanskeligt at skille begrebet ad og tale om "social bæredygtighed" eller "miljømæssig bæredygtighed". Et reduceret træk på naturens ressourcer behøver ikke at være udtryk for øget bæredygtighed. Der skal samtidigt være tale om øget velfærd og øget global lighed.

Bæredygtighedsbegrebet er blevet diskuteret og kritiseret. En væsentlig debat har handlet om, hvornår bæredygtighed kan siges at være nået. Generelt kompenseres for forringelser af naturens ressourcer gennem teknologisk udvikling: Naturmaterialer kan erstattes af kunststoffer, mindre lødige naturressourcer kan gøres økonomiske interessante etc. Men er denne erstatning af naturkapital med menneskeskabt kapital foreneligt med en bæredygtighedsbetragtning? Er det bæredygtighed, hvis der kompenseres teknologisk (svag bæredygtighed) eller er det kun bæredygtighed, hvis der i ab-

solut forstand ikke sker et "overtræk" på naturens ressourcer (stærk bæredygtighed)?

Nogen har forsøgt at bygge bro i den debat ved at pege på, at der synes at være enighed om, at der ikke må forekomme irreversible skader. At det altså er i orden at kompensere teknologisk, hvis man kan være helt sikker på, at dette ikke vil være forbundet med nye og uventede problemer.

Andre har dér ud fra - eller ud fra andre lignende diskussioner - kritiseret bæredygtighedsbegrebet for at være for upræcist. Hvis det ikke kan måles eller, hvis det er bygget op af udelukkende bløde begreber som lighed og velfærd, kan det så overhovedet bruges? I den forbindelse er der også blevet peget på, at bæredygtighed defineres og bruges på så mange måder, at der kan såes tvivl om, der overhovedet er tale om andet end et nyt plusord.

Overfor dét synspunkt kan peges på, at bæredygtighed har en oprindelig betydning, som udtrykte en skarp linie, og som er indgået i en mangfoldighed af nye aktiviteter. At der så samtidig er sket et udtynding af tankegangen, gør den ikke meningsløs.

Sproget rummer mange begreber, som er vanskelige helt præcist at få hold på, f.eks. demokrati, frihed, kærlighed. Men de er ikke meningsløse af den grund. Tværtimod beskriver de centrale værdier, som vi prøver at holde fast i bl.a. ved stadig at diskutere og forholde os til begreberne.

Endelig er bæredygtighedstankerne blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at være opmærksom på, at ændringer i forbruget vil være afgørende for udviklingen af større bæredygtighed. Fordelene ved en mere effektiv udnyttelse af naturressourcerne i produktionen kan nemt forsvinde ved øget forbrug: At bilerne får lavere benzinforgbrug modvirkes af, at der bliver kørt flere og flere km; at husenes varmeforgbrug reduceres modvirkes af, at husene bliver større osv.

Med andre ord medfører målsætningen om bæredygtighed også, at forbruget må omlægges. Det vil ikke være nok blot at forbedre teknologierne.

Sammenfattende kan det siges, at det er svært at afgøre, hvornår bæredygtighed er nået. Men bæredygtighed skal nok også snarere ses som en proces hen imod et mål. Naturens ressourcer skal udnyttes langt mere effektivt end i dag, samtidig med at velfærden øges. Det vil være svært at blive enige om én bestemt opfattelse af, hvad bæredygtighed er. Men det gør ikke noget, for det giver plads til debat og lokale afgørelser af, hvordan målet om bæredygtighed skal realiseres. Målsætningen om bæredygtighed kræver, at der tænkes på en ny måde: Økonomisk vækst og øget velfærd kan ikke længere tænkes uden sammenhængen med en stadigt bedre udnyttelse af naturens ressourcer. Og det vil igen kræve, at voksende velfærd ses som andet og mere end voksende forbrug.

Bæredygtighed er en udfordring for den måde, vi tænker om byer på, og for den måde vi prøver at styre og forme byernes udvikling. Byer, kvarterer og boligområder er noget lokalt. Det lokale eller "stedet" har traditionelt været udgangspunktet for arkitekter og planlæggere. Det vil det blive ved med at være. Men det lokale kan ikke længere ses isoleret fra det globale. Bæredygtig udvikling stiller et krav til ethvert sted og til den enkelte om at være med i en omfattende forandringsproces. Alle må bidrage til at formindske ressourceforbruget, og alle steder må ressourceforbruget gøres mindre. En by kan ikke længere lave en erhvervs politik, en trafik politik, planlægge byggeri – uden at kravet om større bæredygtighed er tænkt med. Det vil i sig selv være en udfordring, men det sværeste bliver nok at acceptere, at det lokale – vores by, vores kommune – er en brik i det globale puslespil. Det medfører ikke, at betydningen af det lokale forsvinder, men at det lokale får en ny betydning.

Bæredygtighed og byerne

Hvilke konsekvenser har kravet om bæredygtighed for byernes udvikling og forvaltning? Hvordan påvirker byerne samfundets udvikling af bæredygtighed? Hvad er i det hele taget sammenhængene mellem byerne og udviklingen af bæredygtighed?

En fortolkning af forholdet mellem byerne og bæredygtighed, som har vundet en del udbredelse herhjemme, ser forholdsvist enkelt på tingene. Ifølge den er midlerne til at skabe en mere bæredygtig by i afgørende grad fortætning og funktionsintegrering. Parcelhuskvarterer og forstæderne ses som et onde, fordi bebyggelsesgraden ikke er så høj. Det fører til et for stort arealforbrug, et for stort energiforbrug og et for stort transportbehov. I stedet skal der bygges højere og tættere, og byen skal "fyldes ud" i stedet for at vokse. Boliger og erhverv ønsker man blandet i videst muligt omfang. På den måde mener man at kunne styre udviklingen af byerne i retning af at blive mere levende – fordi boliger og erhverv ligger i samme kvarterer – og mindre transportkrævende, fordi der vil være et bedre befolkningsunderlag for kollektiv trafik og kortere afstande mellem bolig og arbejde i en tættere by.

Spørgsmålet er, om denne opfattelse er blevet debatteret tilstrækkeligt. Er den tilstrækkeligt underbygget og gennemtænkt til at kunne bruges som et politisk program for byernes udvikling?

Der kan rejses en række indvendinger mod opfattelsen:

For store dele af befolkningen har udviklingen af parcelhuset som den dominerende boligform og udbygningen af forstæderne i mødekommet et stort ønske om eget hus, god plads, egen have, fred og ro og i det hele taget de rammer, man har ønsket for et godt familieliv. Ønsker befolkningen nu noget andet, og er der i det hele taget tilstrækkelig viden om befolkningens boligpræferencer?

Hvor mange virksomheder kan faktisk placeres sammen med boliger? Vil det være noget, der batter i den store sammenhæng, og ønsker virksomhederne og beboerne en sådan samlokalisering? Vil samlokalisering skabe "liv", eller vil der bare blive tale om øget trafik og flere konfliktmuligheder? Kan man være sikker på, at en tættere by vil føre til mindre privatbilisme og mere kollektiv trafik? En forudsætning vil være, at arbejdskraften og virksomhederne placerer sig i nærheden af hinanden. En yderligere forudsætning vil være, at mange vil vælge bilen fra, hvis de i givet fald ikke behøver bilen til at køre til og fra arbejde. Findes der så sikker viden om disse sammenhænge, at der skal startes en regulering med sigte på at gennemføre tætte og funktionsblandede byer?

At bygge højere og tættere og blande boliger og erhverv handler om arealanvendelse. Men kan bæredygtighed begrænses til arealanvendelse?

Det er på tide, at der introduceres langt bredere opfattelser af forholdet mellem byerne og bæredygtigheden for at få større bredde og dybde i debatten. Alternativt kunne man starte med at beskrive kompleksiteten i forholdet.

Byerne og deres udvikling påvirker målsætningen om bæredygtighed på en lang række måder.

Bygningerne er den grundlæggende komponent i byen. Hvis målsætningen om bæredygtighed skal nås, må ethvert nyt hus og enhver ombygning leve op til kravet om stærkt reduceret ressourceforbrug og øget brugsværdi i hele dets livscyklus fra opførelsen, igennem dets lange levetid, og når det skal bortskaffes med en høj grad af genanvendelse.

Huse og bygninger er knyttet sammen af en teknisk infrastruktur, der leverer energi, vand, informationsteknologiske ydelser samt bortskaffer spildevand og fast affald. Den tekniske infrastruktur bidrager til miljøbelastningen ved selve den måde, den fungerer på, men også ved at fremme en samfundsudvikling, der bygger på et højt forbrug. Den har derfor også en strategisk be-

tydning for udviklingen af et mere bæredygtigt samfund. De enkelte dele af infrastrukturen må effektiviseres, men i fremtiden må der formentlig også tænkes på nye koblinger mellem dele af infrastrukturen og mellem disse og bebyggelserne – eller på helt nye infrastruktursystemer.

I byerne foregår der en omfattende transport af mennesker og varer. For at skabe større bæredygtighed må der tages hånd om den stadigt voksende trafik på alle fronter: Mere effektive køretøjer, omlægning fra privatbiler til kollektiv trafik, gåben og cykler, samt reduktion af transportbehovet. Der må udvikles tilgængelighed i stedet for at overvinde voksende afstande med mere og hurtigere transport. Tilgængelighedsplanlægning handler om, at alle uanset indkomst skal have mulighed for at nå derhen, hvor de har brug for at komme hen, til en rimelig pris i tid og penge.

De grønne områder og søer og vandløb er vigtige i byen. De er vigtige for trivslen, de er vigtige for klimaet, de indgår i byens transport af stoffer og de er vigtige for opretholdelse af en rig flora og fauna. Bedre grønne og "blå" områder er derfor vigtige for bæredygtigheden på to måder: De bidrager til øget velfærd og de har et potentiale for at kunne få byens stofflige kredsløb til at fungere bedre.

Byerne er dér, hvor en meget stor del af befolkningen lever og arbejder. Smukke, velfungerende og levende byer er i sig selv et vigtigt velfærdsgode, hvis værdi kan øges, ofte uden ekstra ressourceforbrug. Det handler om bevarelse af de bedste bygninger. Det handler om byernes grønne områder. Det handler om arkitekturpolitik for at sikre, at de nye bygninger bliver af høj kvalitet. Det handler om byernes indretning fra gadeinventar til kvarterernes form og indhold. Funktionsintegrering forstået bredt som at skabe levende byområder med fritidsfaciliteter, institutioner, rekreative områder, detailhandel osv. samlet for at skabe nærhed og tilgængelighed vil måske være et af fremtidens bud på større bæredygtighed.

Byerne er forbrug. At bo, køre i bil, vedligeholde sin bolig, købe ting til boligen og haven, bruge byens tilbud i form af kultur og underholdning – det er alt sammen forbrug. Det by- og boligorienterede forbrug udgør over halvdele af husstandenes samlede forbrug.

Byen påvirker også indirekte forbrugsmønstret ved at fastholde og fremme et højt forbrug: Store boliger giver et stort forbrug, store afstande giver megen transport. Derfor er det vanskeligt at forestille sig et mere bæredygtigt forbrugsmønster med et mindre materielt forbrug, uden at der sker ændringer i byens indretning. Bæredygtig udvikling konfronterer os med et krav om at finde ud, af hvordan byen med dens kvarterer og boliger skal være indrettet, hvis velfærden skal øges samtidigt med, at forbruget gøres mindre miljøbelastende.

Trådene i en bæredygtig udvikling samles lokalt. Meget der vedrører byen, er kraftigt påvirket af national regulering. Det gælder trafik, bevarelse, boligbyggeri, planlægning, det private forbrug, vandforsyning, affaldsbehandling osv. Men det er kun lokalt, at man kan få det hele til at hænge sammen. Det er kun lokalt, at der kan skabes en planlægning og forvaltning af den enkelte by, der kan flytte dens udvikling i retning af større bæredygtighed.

Bæredygtig udvikling bygger på og forudsætter borgernes deltagelse. Selvom den nationale styring og regulering kan skabe betingelser for udvikling af større bæredygtighed, selvom kommunerne kan omsætte disse betingelser i strategier og politikker, så vil en forudsætning også være en proces nedefra, hvor enkeltpersoner, organisationer, virksomheder tager aktivt del i, eller bare ser det ønskelige i, at gøre udviklingen mere bæredygtig. Også deltagelsesprocesserne må foregå lokalt.

Tiden er næppe inde til at gennemføre hurtige løsninger og programmatisk reguleringer. Sammenhængene mellem byerne og bæredygtigheden er mange og komplekse. Men der kan ikke være tvivl om, at byerne må arbejde med at udvikle deres bæredygtighed, og at byerne er nødvendige for udviklingen af større bæredygtighed i samfundet.

Danske lokale myndigheder har underskrevet Aalborg Charteret

Aalborg Chartret består af en konsensuserklæring om byernes rolle og strategi for en bæredygtig udvikling, en fælles kampagne og en tilslutning til LA21. Chartret blev godkendt af deltagerne i den Europæiske konference om Bæredygtige Byer i Aalborg 1994, og er i dag underskrevet af mere end 1200 lokale og regionale myndigheder. I Danmark er det underskrevet af:

Albertslund
Esbjerg
Herning
Høje-Tåstrup
Kolding
København
Storstrøms Amt
Vejle
Aalborg
Århus

Hvordan ser den bæredygtige by ud?

Det er kommet mange forslag til, hvordan den bæredygtige by skal se ud:

EU's Grønbog om Bymiljø fra 1990 (Green Paper, 1990) agiterede for den Europæiske Storby. Man frygtede, at de europæiske byer ville miste deres evne til at fungere som økonomiske, kulturelle og politiske kraftcentre, hvis udviklingen kom til at gå i retning af udbredte forstæder, kedelige bycentre og byer præget af røg, støj og møg, ikke mindst fra en voksende bilpark.

Derfor ville man bygge tættere og bremse udviklingen af forstæderne. Bykernerne skulle bevares. Tiloversblevne arealer som havneområder, sporarealer osv. skulle sikres hurtig og effektiv udnyttelse. Boliger og arbejdspladser skulle ligge tæt på hinanden. Trafikken skulle begrænses. Og by og land skulle holdes klart adskilt. Den bæredygtige by blev til en velholdt, tætbebygget europæisk storby.

Byøkologerne i 1980'erne forestillede sig det nære samfund i en byudgave, hvor alle deltog i at sikre det økologiske kredsløb ved at recirkulere affald, dyrke grøntsager og udvikle vedvarende energi. De store systemer blev taget op til kritisk vurdering. Lokalsamfund og små lavteknologiske systemer til at lukke de stoflige kredsløb blev foretrukket.

Den tidlige vision om den by-økologiske by og Grønbogens tætte storby er to yderpunkter, som meget godt illustrerer debatten. Nogen ønsker at fremhæve storbyens kvaliteter: dynamikken og intensiteten. En by skal ifølge dem have et center med handel og forlystelser, og udenom skal der være kvarterer med blandede funktioner, ligesom brokvartererne i 50'erne. Forstaden ses som et problem: Den er en ikke-by, der breder sig uhæmmet. Trafikken fremhæves som det store miljøproblem, der skal løses ved at gøre byen tættere og blande funktioner, så afstandene ud fra en generel betragtning bliver kortere.

Byøkologerne lægger vægt på det nære samfund og ser byernes store energiforbrug og det brudte næringsstofs-kredsløb, som de store miljøproblemer. Byerne importerer fødevarer og eksporterer næringsstoffer, ikke tilbage til landbrugsjorden som en ressource, men som et affaldsproblem i form af slam fra rensningsanlæggene.

Andre visioner om den bæredygtige by rummer nogle af de samme elementer. Det er blevet foreslået at lave små øko-byer, der kan knyttes tæt til landbrugsproduktionen. Eller byer af mellemstørrelse der kan knyttes sammen i netværk af hurtige togforbindelser med skov og land ind i mellem. Modsat har andre tænkt det som en mulighed at udvikle forstædernes be-

gyldende centerdannelser til nye centre, så der kunne opstå en by med mange centre.

Det er som om, det er glemt i disse forslag til den bæredygtige by, at byer er og skal være lige så forskellige som mennesker. Der er små byer, større byer og storbyer. Der er gamle byer og nye byer. Bæredygtighed er en overordnet målsætning. Den vil kunne indløses på mange måder og bæredygtigheden må forventes at finde mange former.

Det er i virkeligheden nok kun de overordnede krav om bæredygtighed, der kendes: ressourceforbruget og affaldsmængderne skal reduceres, samtidig skal byernes bidrag til velfærden øges. Hvordan det skal ske, og hvordan byerne kommer til at se ud, er op til debat. Og der må arbejdes på at skabe mulighederne for mange og forskellige strategier og løsninger.

En vision om den bæredygtige by kan være nyttig, men flere visioner er bedre.

Rammer for at gøre byudviklingen mere bæredygtig

Mange danske kommuner har lavet *lokale Agenda 21 planer* og fulgt opfordringen fra Rio-konferencen til at lave lokale handlingsplaner for overgangen til et bæredygtigt samfund i det 21. århundrede. Det har givet anledning til et meget stort og varieret udbud af aktiviteter, som ofte anlægger helhedsbetragtninger, fungerer tværsektorielt og bygger på borgernes egne initiativer. Kommuner er gået foran med "fej for egen dør" projekter som indførelse af miljøstyring på egne institutioner, udarbejdelse af bæredygtighedsindikatorer, grønne indkøb m.m. De lokale projekter har handlet om kompostering, stop for brug af pesticider i private haver, økologiske markeder, at cykle til arbejdet, miljørigtig byggeri, hønsehold i daginstitutioner – alt sammen aktiviteter, der har sat fokus på og virket inspirerende i forhold til de mange ændringer, der må til for at skabe en mere bæredygtig udvikling. Men det er de færreste Agenda 21 planer, der har forsøgt at formulere og gennemføre sammenhængende mål og handlingsplaner på byniveau.

Byøkologien har fungeret som et idémæssigt udgangspunkt for en anden gruppe af projekter. Idémæssigt var byøkologien i starten præget af tanker om det nære samfund, det lokale fællesskab og af "permakulturens" tanker om at lave små produktions-forbrugssystemer, hvor de stofflige kredsløb kunne lukkes ved hjælp af snilde teknologiske løsninger. Den første rapport om byøkologi herhjemme havde på forsiden et billede af et hus i Berlin, hvor man i et drivhus på taget producerede grøntsager til eget forbrug ved brug af næringsstoffer fra beboernes affald. Mange af de gennemførte projekter har benyttet sig af lignende principper: lokal rensning af det grå spildevand, brug af regnvand til sekundære formål, lokal kompostering, brug af naturmaterialer, passiv solvarme m.m. Gennemgående har man koncentreret sig om bygnings- eller bebyggelsesniveauet. Øko-landsbyerne, der er blevet etableret rundt omkring, må også siges at høre til byøkologien, men hovedparten af projekterne er udført i tilknytning til byfornyelsen.

Igennem årene er byøkologien blevet bredere og beskæftiger sig med flere emner på et mindre afgrænset idémæssigt grundlag. Nu handler det også om miljørigtig byggeri i det hele taget og om planlægning og andre former for offentlig regulering for at fremme bæredygtigheden i det bebyggede miljø. Der kan også mærkes en interesse for at gå fra bygnings- og bebyggelsesniveauet til at omfatte hele byen.

Miljøledelse er nyt i en bysammenhæng. Herhjemme er Københavns Kommune gået i gang med det store og vanskelige arbejde at få hele byen miljøcertificeret efter EMAS ordningen. En miljøcertificering af en by kræver en politisk beslutning om kontinuerligt at gennemføre miljøforbedringer, der kan måles, og at indføre miljøledelsessystemer på alle offentlige virksomhe-

der, alle private virksomheder og – på en eller anden måde – også systemer, der omfatter borgerne.

Miljøledelse kan også gennemføres for kommunens egne virksomheder og institutioner, så kun disse omfattes af certificeringen, men selv her er der tale om et bekosteligt projekt.

Mindre ambitiøst kan miljøledelse gennemføres som et system, der ikke tænkes ført frem til certificering, men alligevel bruges internt til gennemførelse af stadige miljøforbedringer. I princippet kunne det gøres for en hel by, men i praksis er det set for kommunale forvaltninger, institutioner og virksomheder.

Norrköpings miljøprogram

Norrköping kommune i Sverige arbejder med et såkaldt miljøprogram. Programmet tager udgangspunkt i 11 almindeligt anerkendte, væsentlige trusler mod miljøet. For hver trussel gennemgås: hvad der kan gøres i almindelighed, situationen i Norrköping og hvad der kan gøres i Norrköping. Dernæst formuleres de meget langsigtede mål og derudfra nogle mål, der kan nås i programperioden. Målene for programperioden splittes op på mål, der skal nås i de enkelte forvaltninger og virksomheder. Hver forvaltning og virksomhed har så lavet en miljøplan, der beskriver, hvad man vil gøre helt konkret for at nå målene. Hvert år bliver der lavet en redegørelse for, hvordan det er gået med at nå målene. Hver forvaltning og virksomhed har udpeget en miljøansvarlig. Hvert år bliver der lavet en statusopgørelse for hele kommunen, og tilfældigt udvalgte forvaltninger og virksomheder får lavet en miljørevision, hvor det nøje undersøges, hvad der faktisk er blevet gjort, og hvilke resultater der er blevet nået.

Et miljøledelsessystem omfatter en overordnet politik med generelle målsætninger. Herudfra udleder forvaltninger, institutioner osv. deres egne målsætninger, som omsættes i handlingsplaner. Der gennemføres en miljørevision som omfatter alle processer, input og output med henblik på at finde mere miljøvenlige måder at gøre tingene på. Arbejdet følges op i en årlig redegørelse, hvor der sættes tal på forbedringerne, og vurderes om udviklingen går i den rigtige retning. Ud fra denne formuleres så nye mål og nye handlingsplaner.

Urban Environmental Management er et nyt begreb herhjemme, men har eksisteret internationalt i mange år som dels et fag, der undervises i på linie med planlægning, dels som en praktisk ledelse af byer, hvor der skabes sammenhæng i løsningerne af de mange problemer byer står overfor i dag på vejen mod bæredygtighed. Udgangspunktet er en "visionsproces", hvor alle aktørerne i byen – bystyret, borgere, organisationer, virksomheder – går sammen om at udvikle den overordnede politiske ramme. Dernæst udvikles mere konkrete mål og handlingsplaner for de enkelte politikområder. Information er et vigtigt redskab, ikke kun for at følge processen med at skabe større bæredygtighed, men også for at skabe indsigt i sammenhænge mellem de globale spørgsmål og de lokale handlinger. Vidensdeling er et andet nøgleord, forstået som netværk mellem byer, der kan dele viden om metoder og resultater. Deltagelse og renere produktion og forbrug er også centrale begreber.

Bypolitikken kunne blive et redskab til at sikre sammenhæng, koordinering og integration af byens aktiviteter. Den kunne understøtte en langsigtet indsats over for en lang række problemer. Nøgleord for bypolitikken er lokal forankring, samarbejde og partnerskab mellem mange aktører.

Bypolitikken blev herhjemme sat på dagsordenen i 1999, da By- og Boligministeriet kom med den bypolitiske perspektiv- og handlingsplan. At et begreb som bypolitik opstår nu, skyldes at byerne får en stigende betydning som både administrativ og politisk aktør i en stadig mere internationaliseret verden. I praksis har bypolitikken i Danmark indtil videre dog primært udspillet sig inden for rammerne af helhedsorienteret byfornyelse, byudvalgets indsats og herunder særligt kvarterløftprojekter. Dermed har bypolitikken haft en begrænsning: Den er blevet taget i anvendelse på kvartersniveau,

ikke for hele byer, og den har nok ikke i tilstrækkelig grad integreret kravet om bæredygtighed.

Bypolitik bygger på en tendens, som går igen inden for flere områder både nationalt og internationalt: Tendensen til at erstatte en overordnet og generel planlægning med mere lokale, ad hoc prægede og fokuserede initiativer. Et skift fra en planlægning, der bygger på at formidle enighed om generelle målsætninger og tager udgangspunkt i arealanvendelsen til bypolitik og byledelse der skaber samarbejde mellem byens mange aktører om den mangfoldighed af emner, der skaber byen.

Hernings grønne regnskab

Herning kommune offentliggør i den årlige plan- og budgetredegørelse et antal miljøindikatorer. Hver miljøindikator er knyttet til en målsætning. I 1999 havde man følgende mål:

- At halvere energiforbruget i løbet af 40-50 år.
- At anvendelsen af vedvarende energikilder skal stige.
- At øge tilslutningen til den kollektive varmforsyning.
- At vandforbruget skal falde, både samlet og for de private husstande.
- At tilslutningen til den offentlige vandforsyning skal vokse.
- At flere skal benytte bybusserne.
- At 5% af alle de korte bilture, der foregår i byen, skal omlægges til cykelture.
- At 50% af alt affald skal genbruges inden år 2000.
- At skovarealet skal fordobles i løbet af en trægeneration.
- At pesticidforbruget i landbruget skal halveres.
- At vandkvaliteten i vandløbene skal forbedres.
- At arbejdsløshedsprocenten for både mænd og kvinder skal falde.
- At pendlingen ud og ind af kommunen skal være faldende.

En bypolitik for bæredygtighed skulle udfylde den rolle, som den fysiske planlægning ikke har længere, kunne bygge videre på erfaringerne fra byøkologien, inddrage det bedste fra miljøledelse og urban environmental management og bruge den politiske ramme, som bypolitikken har skabt.

4. Elementer i en bypolitik for bæredygtighed

Som oplæg til diskussion og videreudvikling beskrives i det følgende et muligt indhold i en række af de mange områder, der kunne indgå i og koordineres inden for en bypolitik for bæredygtighed.

Der er tale om et udvalg, hvorfra der kan sammensættes en buket, der passer til ønsker, behov og lokale forhold i den enkelte by. Det betyder dog ikke, at der er fuldstændigt frit valg. Med tiden bør en bypolitik for bæredygtighed omfatte så meget, at byen som helhed bevæger sig frem mod bæredygtighed. Målsætninger bør blive så konkrete, at det vil kunne vurderes, om udviklingen går den rigtige vej.

Fra Aalborg Charteret

Udgangspunktet er, hedder det, at den vestlige verdens ressourceforbrug er nået til et niveau, som ikke kan forventes opnået af alle jordens mennesker og slet ikke de fremtidige generationer. Byerne har en nøgleposition, når det gælder om at sikre ændringer i livsstil, produktion og forbrug. Det betyder:

- At de fornybare ressourcer ikke må udnyttes hurtigere, end naturen kan erstatte dem; at de ikke-fornybare ressourcer ikke må forbruges hurtigere, end der kan udvikles anvendelse af fornybare erstatninger, samt at der ikke må udledes flere forurenende stoffer, end naturen kan absorbere.
- Alle byer er forskellige, så hver by må finde sin egen vej til bæredygtighed.
- Bæredygtighed er en kreativ, lokal, balancerende proces som omfatter alle områder for lokal beslutningstagen, og hvor hele byens drift opbygges omkring oplysninger om, hvordan det går med at udvikle bæredygtighed.
- Alle ubalancerne må først bringes i orden på byniveau og derefter afbalanceres eller absorberes på et højere administrativt niveau.
- Der skal investeres i naturkapitalen for at bevare den, forbruget skal reduceres for at bevare naturkapitalen, der skal startes projekter som formindsker presset på naturkapitalen, og produkteffektiviteten skal øges.
- En bæredygtig livsstil med udgangspunkt i menneskets basale behov skal fremmes. Der skal skabes arbejdspladser, der bidrager til samfundets bæredygtighed.
- Arealet skal udnyttes mere effektivt, og ved renovering og planlægning af nye bebyggelser skal der tilstræbes funktionsintegrering.
- Transportbehovet skal formindskes, og økologisk forsvarlige transportmidler skal fremmes.
- Forbruget af fossilt brændsel skal reduceres, og vedvarende energi skal fremmes.
- Lokalt selvstyre med tilstrækkelig magt og det nødvendige økonomiske grundlag er en forudsætning for, at byerne kan udvikle bæredygtighed.
- Byernes arbejde for bæredygtighed skal bygge på et samarbejde med alle byens parter. Byerne skal formidle viden om og sørge for undervisning om bæredygtighed.
- Byerne vil benytte sig af en bred vifte af værktøj og instrumenter og udvikle en omfattende styringsstrategi for bæredygtighed.

(Fra: Aalborg Charteret) (Se litteratur og hjemmesider).

Bygninger og boliger

Opførelse og renovering af bygninger medfører både et stort energiforbrug og et stort materialeforbrug. Ved nedrivning giver bygningerne anledning til meget store affaldsmængder. Den største miljøbelastning finder dog sted ved brugen af bygningerne. Bygningernes og boligernes størrelse, udformning og placering i forhold til hinanden er i høj grad bestemmende for for-

brugsmønstrene. Boligen er for de fleste familier det største forbrugsgode. Dens kvaliteter sammen med dens omgivelser, de øvrige bygninger og hele det bebyggede miljø har stor betydning for velfærd og sundhed.

Der er derfor ved en indsats over for byens bygninger store muligheder for både at reducere resourceforbruget og øge velfærden. Indsatsen kan rette sig mod nybyggeri, renovering og brugen af bygningerne. Kommunen spiller flere væsentlige roller i den sammenhæng. Den er planlægningsmyndighed, bygherre, driftsorganisation for kommunale institutioner, rådgiver for byens borgere, byfornyelse og spiller en aktiv rolle i forhold til det støttede boligbyggeri.

Ved nybyggeri er der stor frihed i valg af midler. Der kan arbejdes med miljørigtig projektering, hvor man vurderer de enkelte bygningsdele og den samlede bebyggelses miljømæssige egenskaber. Der kan arbejdes med helt alternative udformninger af bygningerne, valg af byggematerialer, nye boformer osv. Og der kan arbejdes med arealerne omkring bygningerne og bygningernes samspil med deres omgivelser, f.eks.: jordbundsforhold, hydrologiske forhold, lokalklima, muligheder for regnvandshåndtering, beboernes rekreative behov osv.

Som bygherre kan kommunen selv opstille minimumskrav, og kommunen kan tilskynde andre bygherrer i kommunen til at følge krav, der går ud over det lovbestemte niveau. I Københavns Kommune har man f.eks. lavet en pjece, som indeholder minimumskrav, anbefalinger og visioner for nybyggeri og renovering i kommunen. Lokalplanlægning og byggesagsbehandling er andre instrumenter til at fremme økologisk eller miljørigtigt byggeri.

Som helhed er kommunens muligheder for at fremme større bæredygtighed i byggeriet endnu ikke tilstrækkeligt belyst.

Kommunens roller og kommunens virkemidler i forhold til fremme af miljørigtigt byggeri.

Kommunen kan være:

- udbyder af grunde, hvor der skal bygges
- bygherre
- planlægningsmyndighed
- myndighed i forhold til støttet boligbyggeri
- myndighed i forhold til byfornyelse.

Kommunen kan:

- give rammer i kommuneplanen
- stille krav i lokalplaner
- lave Agenda 21 planer
- tinglyse eller medvirke til at få deklareret tinglyst
- udarbejde udbudsmateriale
- sagsbehandle ved støttet boligbyggeri og byfornyelse
- byggesagsbehandle
- give information til bygherrer m.fl.

Uddrag fra Københavns Kommunes grønne retningslinier

Minimumskrav:

Er miljøforbedringer, der altid skal medtages ved byfornyelse, støttet boligbyggeri og kommunalt byggeri. Flere af kravene er allerede indeholdt i den gældende lovgivning, og disse er i teksten markeret med kursiv. Minimumskravene skønnes ikke at medføre væsentligt øgede udgifter. Det anbefales, at minimumskravene ligeledes følges ved privat byggeri.

Anbefalinger:

Er miljøforbedringer, der altid bør overvejes, da de er miljømæssigt fornuftige og teknisk afklarede. Arbejderne kan øge anlægsprisen, men bør alligevel overvejes ud fra en miljømæssig og totaløkonomisk betragtning.

Visioner:

Er miljøforbedringer, der endnu ikke er fuldt miljømæssigt og teknisk afklarede eller økonomisk rentable, men som bør afprøves yderligere, eventuelt med forsøgsstøtte.

Ved renovering og byfornyelse vil der være færre frihedsgrader til at sikre miljørigtigheden. Større og bedre boliger samt installation af bad og toilet i de enkelte lejligheder vil alt andet lige medføre et større ressourceforbrug. Det er derfor vigtigt, at boligforbedringer og byfornyelse udføres med omtanke. I de seneste par år er der eksperimenteret med forskellige byøkologiske løsninger i byfornyelsen f.eks. i de blå og gule huse i Aalborg, hvor det søges at begrænse henholdsvis vand og energi, eller pyramiden i Kolding, hvor der eksperimenteres med grøn spildevandsrensning. Den slags eksperimenter er væsentlige, men mindst lige så vigtigt er det, at alle de gennemtastede og sikre løsninger til ressourcebesparelser bliver brugt konsekvent.

På friarealsiden er der store forskelle på udnyttelsen af arealerne i kredsløbssammenhæng. I den tætte by er arealerne f.eks. så begrænsede og underjorden så forstyrret af tidligere anlægsaktivitet, at regnvandsnedslivning ikke altid er en mulighed. Her er den rekreative funktion vigtigst og dermed den lokale klimaforbedring og de vækstoplevelser og den fuglesang, der kan gøre karregårdene til attraktive byhaver. I de store etagebebyggelsers rummelige friarealer er der alle muligheder for en optimal samordning af kredsløbet mellem bygninger og natur og for tilføjelse af kraftige beplantningselementer, der kan give rekreative, byarkitektoniske og lokalklimatiske kvaliteter, som er væsentlige for den oplevede boligkvalitet. Mulighederne her er mange, men de udnyttes ofte for lidt.

Kvartererne og bydelene

Funktionsintegrering er blevet et slagord i debatten om fremtidens mere bæredygtige kvarterer og bydele. Bagved ligger nok en opfattelse af tidligere tiders blandede kvarterer som et ideal. I 50'erne fandtes blandede kvarterer med butikker, værtshuse og arbejdspladser. Der var liv hele dagen. Mange kvinder gik hjemme, og far kunne cykle på arbejde.

Siden er byen i højere grad blevet funktionsopdelt med rene boligområder og rene erhvervsområder. Detailhandelen er blevet koncentreret i store supermarkeder og indkøbscentre. Bilen har gjort afstandene mindre væsentlige. Det er blevet nemt for mange at foretage indkøb, arbejde og dyrke fritidsinteresser langt fra hjemmet. For de der ikke har adgang til bil, er tilgængeligheden blevet formindsket.

Men det kan være vanskeligt at forestille sig en tilbagevenden til den funktionsintegrerede by. Indplacering af erhverv i boligområderne vil ofte være forbundet med gener i form af støj, lugt og især øget trafikbelastning. Små dagligvarebutikker er sjældent rentable. Arbejdsmarkedet er præget af specialisering og hyppigere jobskifte end før i tiden, hvorfor det er svært at forestille sig stor nærhed mellem bolig og arbejde.

Der er dog ikke tvivl om, at i fremtiden vil byens kvarterer komme til at se anderledes ud end i dag. Et af de store problemer i denne omformnings- og udviklingsproces er, at befolkningens ønsker ikke kendes tilstrækkeligt. Diskussionen om, hvordan vi ønsker at bo, er ikke blevet ført særligt intensivt, og man ved ikke meget om befolkningens boligpræferencer i det hele taget. Hvem og hvor mange ønsker eksempelvis at flytte på landet? Og hvor mange børnefamilier foretrækker at blive i byen? Ønsker folk i den 3. alder at blive boende i deres parcelhuse? Drømmer de unge familier stadig om parcelhuset?

Udgangspunktet for en bypolitik for bæredygtighed må være, at de eksisterende kvarterer skal udvikles med henblik på at bevare de kvaliteter, de har, samtidig med at de gøres bedre til at tilfredsstille befolkningens behov. Dertil kommer, at andre ændringer i byen som følge af kravet om større bæredygtighed vil få konsekvenser for kvarterernes indretning. Udbygning af de grønne strukturer, ændringer i infrastrukturen, bestræbelserne på at reduce-

re transportbehovet osv. vil alt sammen få indflydelse på indretningen af kvartererne.

Nogle af de tendenser, der vil komme til at slå igennem, kan allerede ses. Tankerne om en flersidig udnyttelse af friarealerne i de store bebyggelser er lanceret. Der arbejdes på at skabe muligheder for at indpasse erhvervslejemål i de mere belastede boligområder. Hvor der er mulighed for det, kunne fritidsfaciliteter og institutioner integreres i boligområderne for at reducere transportkravene. Men der rejser sig også nye spørgsmål: Ønskes der flere fælles arealer i bebyggelserne, f.eks. i parcehuskvartererne? Er der overhovedet brug for de mange, brede veje i f.eks. parcelhuskvartererne? Eller kunne der etableres fælles parkeringsarealer, stianlæg og derved frigøre arealer til tennisbaner, legeområder osv.?

Informationsteknologien kan blive et forhold, der kommer til at betyde meget for kvarterernes indretning. IT vil yderligere kunne frigøre stedsbundetheden af en lang række dagligdags aktiviteter: indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg, arbejde osv. De vil i stigende grad kunne foretages hvor som helst. Bare der er adgang til en computer eller måske blot en mobiltelefon. Dette kunne føre til yderligere funktionstømning og transport. Men udviklingen kan også drejes i retning af igen at integrere funktioner i hjemmet eller i nærheden af hjemmet i forskellige former for IT huse. Hvis det er det, der ønskes.

IT og funktionsintegrering

I det førindustrielle samfund foregik det at arbejde, bo, have fritid og udnytte service ofte samme sted. Under industrialiseringen blev arbejdet skilt ud og kom til at foregå på særlige arbejdspladser. I industrisamfundet blev også servicefaciliteterne skilt ud fra hjemmet. Og i servicesamfundet bor man ét sted, arbejder et andet og udnytter et bredt udbud af service og fritidstilbud, som kan ligge langt fra hjemmet.

IT-udviklingen kunne føre til, at en del af arbejdet kunne foregå hjemme. Eller det kunne tænkes, at nogle fritidstilbud kunne foregå hjemme og en del arbejde, service og fritidstilbud kunne samles i boligområderne i særlige knudepunkter: veludrustede kontorarbejdssteder til telearbejde med tilknyttet teleshopping, teleundervisning, telemedicin etc. og mødesteder som foreningslokaler og værtshuse.

(Fra "Färder i Framtiden – Transporter i et bärkraftigt samhälle") (Se litteratur og hjemmesider).

Teknisk infrastruktur

Den tekniske infrastruktur sørger for byens strømme af vand, varme, el, affald og spildevand. Som sådan er den vigtig for at formidle de ressourcebesparelser, der skal ske og sikre en uproblematisk tilbageførsel af reststoffer til naturen. På længere sigt kan kravet om større bæredygtighed medføre store forandringer i den tekniske infrastruktur, der kendes i dag.

I en bypolitik for bæredygtighed bør den tekniske infrastrukturens funktioner ses i sammenhæng med byens øvrige funktioner. Det handler om at se vandforsyning og spildevandsbehandling som en del af det naturlige vand-system og at inddrage det som et visuelt element i byens rum og grønne strukturer. Affaldsbehandling tænkt isoleret kan føre til øget energiforbrug til transport og til tab af næringsstoffer. Tænkt i sammenhæng kan affaldsbehandling give mulighed for lokal beskæftigelse og nye forbrugsformer.

Forsyningsselskabernes rolle er under forandring. Energiselskaberne er allerede begyndt at sælge energibesparelser og hvorfor ikke forestille sig, at vandforsyningen kommer til at sælge vandbesparelser og affaldsselskaberne affaldsminimerende løsninger? Måske vil forsyningsselskaberne udvikle sig til serviceselskaber, der sælger løsninger på behov, i stedet for blot at levere vand, energi og bortskaffe affald. I fremtiden vil forbrugerne måske ikke længere være blot aftagere af ydelser fra forsyningsselskaberne, men samtidig producenter – "prosumers" - f.eks. ejere af vindmøller eller producenter af el fra solceller. Nul-energi-huse er bestemt ikke fremtidsmusik og i fremtiden kommer måske det "ledningsfrie hus" som uafhængig af infrastruktur kan sørge for eget behov for el og lokalt rense sit spildevand.

Et mere bæredygtigt samfund vil være præget af langt mere genindvinning og genbrug, end vi kender det i dag. Reparation af produkter kan blive et nyt beskæftigelsesområde, som kan give muligheder for en lokal økonomi. Der vil kunne iværksættes en hel serie af strategier: direkte genbrug af produkter (som ved rensning af flasker eller klunsning); anvendelsen kan nedgraderes; produktet kan opgraderes eller repareres; eller komponenter kan genbruges i nye produkter.

I dag blandes næringsstoffer med skadelige stoffer bl.a. fra industrien og mange steder også med regnvand og transporteres med stort vandforbrug til et rensningsanlæg, hvor slammet er kommet til at udgøre et affaldsproblem. Det er et system, der har givet store hygiejniske gevinster, men det er et spørgsmål, om ikke større bæredygtighed i byerne vil kræve nye systemer, hvor næringsstoffer tilbageføres til landbruget. Mange kommuner er allerede langt med at recirkulere det organiske husholdningsaffald og affald fra haveanlæg og parker.

En bypolitik for bæredygtighed kan ikke erstatte eller overflødiggøre sektorplanlægningen inden for affaldsområdet eller energi- og vandforsyningen.

Men den kan gennem koordinering og samtænkning med andre områder opnå positive synergieffekter i byen.

Grønne områder og forholdet mellem by og land

Med Planlovreformen i 1970'erne blev byens grønne arealudlæg en selvstændig sektor i den kommunale, fysiske planlægning, og det blev dermed anerkendt, at byens landskab og naturindhold er en selvstændig del af byen. Det betød, at grønne arealudlæg ikke uden videre kunne inddrages til andet formål, f.eks. bebyggelse og veje. Byens grønne områder er dog stadigvæk stort set uberørt af lovkrav og andre regulerende bindinger, der kan beskytte det kvalitative indhold. Håndteringen af denne byens naturressource er afhængig af den politiske opbakning i den enkelte by og af praksis i den enkelte grønne forvaltning. Byens og de bynære grønne områder er af stor betydning for den almindelige velfærd – rekreative muligheder, attraktivt grønt image, lokalklima osv. og for byens ressourcekredsløb, og de må derfor være med i en bypolitik for bæredygtighed.

Tidligere blev mønsteret af byens grønne områder hovedsageligt tegnet af de offentligt tilgængelige arealudlæg, den formelle grønne struktur. Der var i nogle kommuner retningslinier for omfang og placering i form af areal pr. indbygger og maksimum gangafstand. I dag er der en almindelig forståelse for, at byens grønne struktur må betragtes mere nuanceret. Dels indgår friarealer i bolig-, institutions- og erhvervsområder i det samlede billede af byens reelle grønne struktur, dels er det kvalitative indhold i relation til livskvalitet og den langsigtede driftsindsats langt mere i fokus end før.

En klar parkpolitisk holdning til værdien af en overordnet grøn struktur som kommunikations- og styringsredskab og til kvaliteten af det rekreative tilbud i de kommunale grønne arealer har været kendt længe, men generelt har parkpolitikken været sektororienteret og har manglet et bypolitisk perspektiv, hvor eksempelvis den grønne sektors potentialer i miljømæssig sammenhæng koordineres med kommunaltekniske løsninger på vand- og affaldsområdet, tilknyttes turistområdet i et mere aktivt samspil, udnyttes i lokal produktionssammenhæng, i folkeskoleundervisningen osv.

Parksektoren har til gengæld været spydspids for andre friarealforvaltere med "naturprægede plantninger", "naturnær pleje" og "miljøvenlig drift". Ud over en ønsket økonomisering med betrængte økonomiske midler har disse indsatser tilstræbt at understøtte en biologisk mangfoldighed af planter og – acceptable – dyr til berigelse af byens grønne områder. Fugle, bier og sommerfugle har høj prioritet.

Det er også i parksektoren, at lokal afledning af regnvand og recirkulering af parkaffald er ved komme på dagsordenen. Inden for institutions- og boligsektoren er der en voksende forståelse for, at byens grønne områder kan have væsentlige miljøfunktioner, og at disse med en afledt synergieffekt kan være med til at optimere den rekreative værdi og dermed positivt påvirke livskvalitet og velfærd i bysammenhæng. Men omstilling af holdninger og praksis går langsomt, og der er videnmæssige og oplevede økonomiske barrierer.

Danske byer indeholder generelt rigelige arealmæssige muligheder for at udnytte regnvand, have- og parkaffald samt den organiske fraktion af husholdningsaffaldet inden for byens eller bydelens egne rammer og inden for de begrænsninger for næringsstoffudledning, der er opstillet for jordbruget. Især regnvandet, men også parkaffaldet kan udnyttes i mange grønne områder uden at komme i konflikt med rekreativ udnyttelse, kulturhistoriske interesser eller biologiske hensyn, men derimod med større biologisk mangfoldighed som følge af vandelementer, kvasbunker under nedbrydning, mere varierede vegetationstyper, osv. Alt i alt et rekreativt tilbud, der er mere vari-

eret end den stadig almindelige, klippede græsflade med trægrupper og busketter af blomstrende buske.

Nye muligheder for en bæredygtig, lavteknologisk behandling og efterbehandling af regnvand og gråt spildevand samt for recirkulering af næringsstoffer fra slam kan findes i overgangen mellem byen og det åbne land. Her er plads til store rodzoneanlæg og til produktioner, hvor f.eks. økologiske jordbrug kan forsyne kommunale institutioner i transportvenlig afstand og andre former for jordbrug kan udnytte spildevandsslam til f.eks. dyrkning af energiafgrøder. Det er også i byens randzone, at jordbrugsparceludstyknin-gerne kan placeres som et bynært alternativ til bosætning i det åbne land. Den mest kendte udnyttelse af de bynære jordbrugsarealer er dog i dag plantning af bynær skov, ofte som led i den nationale skovrejsning, og ofte som led i beskyttelse af vandindvindingsområder. Det er et initiativ, der vil få stor klimamæssig og rekreativ betydning for mange byer, og som udmærket kan samordnes eller planlægges i forhold til de øvrige nævnte, arealkrævende ressourcehusholdningsinitiativer.

Bynær, økologisk fødevarerproduktion til institutioner i Århus Kommune.

Århus Kommune har gennem flere år arbejdet ud fra en politisk vedtagelse om, at kommunens landbrugsjord, som hovedsageligt ligger i en bræmme omkring byen, ved nyforpagtning skal forpagtes ud på økologiske vilkår. Ca. 200 ha. ud af kommunens 2200 ha. drives i dag økologisk.

For at øge omlægningstakten og udbudet af økologisk kantinemad i kommunen, blev der på baggrund af en forundersøgelse udvalgt fire indsatsområder:

- Oprettelse af en snittecentral til forarbejdning af grøntsager.
- Efteruddannelse af køkkenpersonale og økologiske landmænd samt øget kontakt mellem de to grupper for bedre forståelse.
- Oprettelse af et IT-system til bestilling, efteruddannelse og erfaringsudveksling.
- Recirkulering af næringsstoffer via kommunens biogasanlæg.

Indsatsområderne er nu under gennemførelse som del af hovedprojektet, der finansieres fra Den Grønne Jobpulje. Projektet fik 1. præmie i Den Grønne Jobpuljes landsdækkende konkurrence om projekter, der bedst kombinerer miljø og beskæftigelse.

Ud over øget produktion af økologiske fødevarer i kommunen og det følgende øgede forbrug i de kommunale og amtskommunale kantiner m.m. forventes projektet at medføre:

- Faren for nedsvivning af pesticider til grundvandet fra landbrugsarealer, der omlægges til økologisk drift, formindskes.
- Udvaskning af pesticider til naturområder - især vandmiljøet – formindskes.
- Der skabes nye arbejdspladser til bestilling, håndtering og forarbejdning af de økologiske varer.
- Forbrugernes mulighed for indsigt i, hvor råvarerne kommer fra, øges.
- Næringsstofferne udnyttes i et kredsløb.
- Vejen fra jord til bord og dermed transportarbejdet mindskes.

Projektet gennemføres i samarbejde med landmænd, gartnere, landboforeninger, grossister, investorer og køkkener.

I den første generation af kvarterløftprojekter er op mod halvdelen af de økonomiske midler blevet brugt til grønne projekter i bred forstand, fra parker og anlæg til mere urbane byrum med et grønt indhold. Det tyder på en fælles interesse for byens grønne indhold, som på trods af kvarterets fysiske og sociale problemer kan samle alle aktører i et positivt samarbejde.

Aktivisering af enkeltpersoner og grupper i den kommunale håndtering af byens grønne områder er væsentligt for tilpasningen af det etablerede system til fremtidens udfordringer til bæredygtig byudvikling. Men det kræver, at kommunen som planlægningsmyndighed og som forvalter af egne grønne områder fortsat arbejder med byens grønne struktur som et strategisk kommunikations- og prioriteringsredskab og baner vejen for initiativer, der kan inddrage byens grønne arealressource i en bypolitik for bæredygtighed.

Fredning af bygningsværker i byernes grønne områder er en velkendt del af bevaringen af kulturmiljøet. Det kan f.eks. være voldanlæg eller gravhøje. Men det overses ofte, at mange grønne områder i sig selv er en lige så vigtig kulturarv som bygningsværkerne. Der er ofte en synergieffekt mellem den historiske dimension og den nuværende rekreative funktion. Kongens Have i København er et godt eksempel. Stejlebjergparken i Kolding er et andet eksempel. Her er byens gamle galgebakke grundlaget for en park, hvis tilknytning til stedets historie er af betydning for stedets identitet i dag. Heldigvis er mange sådanne anlæg gennem årene blevet beskyttet af både tradition og bevidst parkpolitik, men der er behov for øget opmærksomhed på, at mange andre grønne områder med en mindre kendt historisk dimension er vigtige dele af byernes kulturarv og derfor bør bevares som led i en bypolitik for bæredygtighed.

Trafik

Det, at kunne bevæge sig rundt mellem byens forskellige funktioner, er en fundamental del af byens liv, men den motoriserede trafik er ledsaget af luftforurening, støj, trafikuheld og nedsat fremkommelighed for svage trafikanter. Trafikken står for den del af det danske energiforbrug, og dermed de danske CO₂-emissioner, som det i mindst udstrækning er lykkedes at begrænse. Det betyder, at transportens andel af de samlede CO₂-emissioner fortsætter med at stige. Det samlede antal person-kilometer på veje er siden 1980 steget mere end 50%, og transport, samlet set, tegner sig i dag for 1/4 af Danmarks CO₂-emissioner.

Der må arbejdes målrettet med en række virkemidler for at begrænse og omlægge transporten i byerne. Det handler om byernes indretning, udbygning og forbedring af den offentlige trafik, trafiksanering med forbedrede forhold for den gående og cyklende trafik, samkørsel og dele-bilsordninger, afgifter på kørsel og parkering af biler i byerne samt mere energieffektive biler, busser og tog. Holdningsændringer blandt trafikanterne vil også være et vigtigt indsatsområde.

Der kan gennem udvikling af byernes indretning arbejdes for, at det i højere grad bliver muligt at bo, handle, få passet børn, dyrke fritidsinteresser, og i en vis udstrækning også arbejde inden for et lokalområde, som kan nås uden brug af bil. Et væsentligt problem for denne strategi er, at afstande i stigende grad ikke opfattes som en barriere, hvilket betyder, at f.eks. valg af indkøbssted og valg af fritidsinteresser langt fra altid falder ud til fordel for de tilbud, der faktisk er i lokalområdet. Med to udearbejdende i de fleste husholdninger og med mange former for specialiserede arbejdsfunktioner og høj frekvens af jobskift er samlokalisering af bolig og arbejde ofte en umulig målsætning. At skabe en by, hvor det er muligt at klare sig uden en bil, kan derfor også handle om at placere egnede funktioner i trafikale knudepunkter. IT-udviklingens muligheder for distancearbejde og integration af funktioner i eller nær hjemmet kan også inddrages.

Udbygning og forbedring af den offentlige trafik er en måde at fremme et alternativ til biltransport. Forbedringerne kan handle om højere frekvens af tog og bus, særligt på pendler-tidspunkterne, om bedre korrespondance internt mellem offentlige transportformer og om bedre omstigningsforhold mellem forskellige former for offentlige og private transportmidler. Ved at lave gode parkeringsforhold for biler og cykler tæt ved kollektive hovedtrafiklinier kan trafikanterne kombinere fordelene ved den individuelle og den kollektive transport. Offentlig transport er imidlertid ikke pr. definition miljømæssigt godt. Busdrift med få passagerer kan have høje miljøomkostninger. Her kan løsningen nogle steder være at erstatte busser med taxa-kørsel, som det f.eks. er set i bybus/taxa-ordningen i Holstebro.

Bybustaxa

Holstebro Kommune har en samarbejdsaftale med et lokal taxaselskab, som betyder, at bybusserne om aftenen er erstattet af taxaer, der enten kører i ½-times-drift på faste strækninger eller kan bestilles til afhentning på bopælen. Billetprisen er 10 kr. pr. tur, herudover får taxaselskabet en fast betaling fra kommunen. En ordning der på samme tid forbedrer servicen og miljøet, uden at den er dyrere for hverken brugere eller kommunen.

Forbedrede forhold for gående og cyklende kan fremme fravalg af bilen på kortere distancer. Det handler om at ændre prioriteringen i trafikplanlægningen, så den i højere grad tilgodeser de svage trafikanter. Gennem trafikplanlægning kan der skabes et samlet cykeltrafiknet. Indsatsen kan også rette sig mod særlige grupper af trafikanter. Sikring af skoleveje er vigtig af hensyn til børnenes sikkerhed, men også ud fra miljømæssige overvejelser er det vigtigt, at børnene kan færdes selv - til fods og på cykel - og dermed ikke behøver at blive transporteret rundt i lokalområdet i en bil. Dermed opnår man også, at fremtidens voksne trafikanter allerede som børn får en oplevelse af, at der findes alternativer til bilen. Man kan lave særlige cykelinitiativer, der retter sig mod voksnes pendler- eller indkøbstransport. Det kan f.eks. være et enkelt og billigt cykeludlejningssystem, som kan forbedre store arbejdspladseres forbindelse til det kollektive transportsystem. Eller det kan være særlige indkøbscykler eller cykeludbringning af varer, som der er eksperimenteret med i Præstø Kommune.

Trafiksanering, der nedsætter bilernes rutemuligheder og fart i dele af byen, samt afgiftsstrukturer, der gør det dyrere at køre og parkere bilen i byerne, er ligeledes oplagte og i mange tilfælde velkendte strategier. Frem for at begrænse bilkørslen kan man imidlertid også arbejde på at få flere til at køre sammen og til at dele biler. Rundt omkring i landet findes der allerede eksempler på delebils- og samkørselsordninger. Delebilsordninger kan enten være egentlige foreninger, som ejer en bil i fællesskab, eller det kan være rent kommercielle ordninger, som f.eks. Hertz delebil, hvor medlemmer af ordningen på pladser rundt om i byen, efter forudbestilling, kan hente en bil. Samkørselsordninger kan bygge på internetbaserede systemer, som "Pendlernet", der markedsføres af Vejdirektoratet. Mere end 100 kommuner er tilmeldt dette system, hvor man kan søge efter en pendlerpartner.

En anden måde at begrænse biltrafikken på kan være, at kommunens store arbejdspladser udarbejder såkaldte pendlerplaner. Med udgangspunkt i en analyse af alle medarbejderes daglige transportmønstre, samt barrierer for at omlægge dette mønster, kan der udarbejdes strategier. Strategierne kan handle om organisering af samkørsel, firmacykler til brug mellem virksomhed og station, pendlerbusser på væsentlige strækninger, og bedre parkerings-, bade- og omklædningsmuligheder for cyklister.

Erhvervspolitik

En væsentlig del af en bys miljøbelastning stammer fra dens industrivirksomheder. Det er derfor vigtigt at etablere samarbejde med erhvervslivet om at gøre virksomhederne grønnere og mere bæredygtige. Dette erstatter ikke tilsyn og kontrol, men er en mulighed for, sammen med de virksomheder der er interesserede i det, at nå længere, end man ville kunne gennem tilsyn og kontrol.

Erhvervselementet i en bypolitik for bæredygtighed retter sig ikke kun mod de allerede etablerede virksomheder. Det gælder også om at tiltrække nye, grønne virksomheder, og om at udnytte mulighederne for at skabe nye, grønne jobs.

Dette er samtidig erhvervspolitik. Det har vist sig, at de grønne virksomheder også hører til blandt de mest fremgangsrige i det hele taget. Desuden er det vigtigt i den stigende konkurrence mellem byerne at have en klar pro-

fil. En række af de traditionelle kriterier for, at en by er attraktiv for erhvervs- livet, som gode erhvervsgrunde og kvalificeret arbejdskraft, er ved at blive noget, alle kan tilbyde. Derfor er det blevet vigtigt at udvikle særlige kriterier som godt samarbejde mellem det offentlige og det private. En grøn erhvervs politik kan tiltrække fremgangsrige virksomheder, give en klar profil og demonstrere velfungerende samarbejde.

Mange kommuner er godt i gang på dette område. Der er etableret et større antal miljøfora, hvor kommuner og virksomheder samarbejder om indførelse af miljøledelse, miljøstyring, renere teknologi m.m. Der findes enkelte eksempler på symbioseprojekter, hvor affaldsprodukter fra en virksomhed udnyttes som råstoffer i andre virksomheder. Såkaldte affaldsbørser, hvor virksomheder kan få adgang til oplysninger om affaldsprodukter, der kan blive til råvarer i andre virksomheder, er også en mulighed. Enkelte steder har man forsøgt sig med grønne industriområder – øko-industriparker - som kan tilbyde særlige muligheder for grønne virksomheder.

Grønne jobs handler ikke kun om de nye beskæftigelsesmuligheder, der kan skabes ved at føre en grøn erhvervs politik. Det drejer sig også om de nye jobs, der kan ligge i at udnytte mulighederne i det offentlige, i det private og i støttede jobs inden for alle områder af bestræbelserne på at øge bæredygtigheden: Energibesparelser, affaldshåndtering, pesticidfri vedligeholdelse af friarealer, økologisk landbrug og meget mere.

Særligt for turismeerhvervet gælder, at det vil være vigtigt at finde miljø- mæssigt bæredygtige udviklingsveje. Det handler om at beskytte og udvikle de lokale natur- og kulturmiljøværdier og sikre adgang til dem. Det handler om, at sommerhuse, hoteller og campingpladser drives ud fra principper om økologi og ressourcebesparelser. Det handler om at anerkende de bidrag, som lokalbefolkning og lokalsamfund giver turistoplevelsen og sikre, at turismeudviklingen svarer til de lokale ønsker og behov. Mere konkret er der indført en mærkningsordning for bæredygtige turistdestinationer, og der arbejdes med miljøstyring og miljøcertificering.

Green Network – et miljøforum

Green Network er et samarbejde om miljø mellem private og offentlige virksomheder, institutioner og Fredericia, Horsens, Kolding, Middelfart og Vejle kommuner samt Vejle Amt og arbejdstilsynet.

Green Network har over 220 medlemmer.

Green Networks primære opgave er at rådgive om og give bistand til udarbejdelse af miljøredegørelser.

Netværket rummer desuden bl.a. møder i Industriens Miljøklub, ligesom der jævnligt holdes kurser, konferencer og foredrag. Derudover arbejdes der med en genbrugsbørs, hvor idéen er at få genanvendt mest muligt af virksomhedernes affald; man har udarbejdet en håndbog i livscyklusvurdering; man forsøger at udvikle et koncept, der integrerer dele af miljøstyringsarbejdet i det traditionelle miljøstyringssystem; man prøver at styrke medlemmerne i forhold til grønne indkøb; man har kortlagt transportmønstret i Vejle Amt og prøver at tage en række initiativer, som skal nedbringe miljøbelastningen fra trafikken.

Bevaring og arkitekturpolitik

Med til en bypolitik for bæredygtighed hører at gøre byerne bedre. Bedre at bo i. Bedre at færdes i. Bedre med hensyn til oplevelse af både fortid og nutid. Arkitekturen spiller en væsentlig rolle for byernes attraktivitet for turister, nye beboere og nye virksomheder. Og for de, der allerede bor eller har lokaliseret sig i en by.

Arktitektonisk kvalitet vedrører næsten alle byens forhold:

- bevaring af ældre bygninger
- opførelse af nyt byggeri
- byens inventar
- byens rum
- byens grønne områder og deres sammenhæng med det bebyggede miljø.

Over 50 kommuner har allerede udarbejdet byatlaser og bydelsatlaser, hvor alle byens bygninger og bydele gennemgås for at finde de særligt værdifulde elementer og træk. Næste skridt, som mange kommuner også har taget, er udarbejdelse af bevarende lokalplaner, hvor der udarbejdes bestemmelser for, hvordan bygningernes værdifulde arkitektoniske præg og karakteristiske træk i bydelen kan bevares. Det kan f.eks. dreje sig om bestemmelser om, hvordan vinduer, døre, tage og andre bygningsdele skal se ud, for at helhedsindtrykket ikke skal forstyrres. Det kan handle om en analyse af, hvilke elementer i en helhed, f.eks. en landsby, der er nødvendige for den samlede oplevelse og bestemmelser for, hvordan disse elementer kan bevares. Byens træer er et vigtigt element i oplevelsen af byens arkitektur. Endelig kan beboernes indsats for at bevare bygninger og helhedspræg sikres gennem etablering af støttemuligheder.

Bevarende lokalplaner er vanskelige at udarbejde. De kræver stor indsigt, de kræver tæt samarbejde mellem beboere og myndigheder, og de kræver stor forståelse fra begge sider for at sikre balancen mellem bevaring og andre hensyn.

Flere kommuner har indset, at hvis arkitektonisk kvalitet skal blive til mere end et eller flere enkeltstående eksempler på godt byggeri, må der formuleres en arkitekturpolitik, som kan sikre arkitektoniske hensyn på så mange områder af byens liv som muligt.

En arkitekturpolitik kan udtrykke sig i planlægningen ved, at den formuleres alment i kommuneplanen og konkretiseres i krav i lokalplanlægningen. Den kan give sig udtryk i byggesagsbehandlingen, hvor myndighederne på et tidligt tidspunkt kan starte en dialog med bygherrerne. Kommunen kan selv realisere den, når kommunen skal være bygherre på offentlige byggerier, eller når kommunen formidler støtte til støttet byggeri. Med til en arkitekturpolitik hører også en formidlingsindsats, der kan skabe forståelse for ar-

kitektoniske kvaliteter ved hjælp af byvandring og udgivelse af pjecer, der fortæller om byen med dens bygninger og grønne kvaliteter.

Arkitektoniske hensyn bør høre snævert sammen med miljøhensyn. Det vil derfor være naturligt at knytte krav til bæredygtighed i byggeriet til en arkitekturpolitik. Kravet om økologiske hensyn i byggeriet bør også varetages i alle kommunens roller i forhold til byggeriet og med inddragelse af alle de redskaber, kommunen råder over.

Kommunens egne bygninger og adfærd

Når kommunen skal udforme og føre en bypolitik for bæredygtighed, er det væsentligt, at den i sin egen forvaltning og i sine egne virksomheder også vælger mere bæredygtige løsninger – noget der ofte betegnes, at feje for egen dør. Kommunen er bygherre og administrator for en lang række bygninger og grønne områder, kommunen er ansvarlig for det daglige liv på en lang række institutioner og skoler, kommunen står samlet set for meget store indkøb, og kommunen er ofte en af byens største arbejdspladser. Der er derfor også en lang række muligheder for, at kommunen kan ændre sin egen praksis i en mere bæredygtig retning.

Ved nybyggeri bør kommunen som bygherre arbejde med miljørigtig projektering, og her overveje at stille miljøkrav, der går ud over det lovbefalede niveau. Ved drift af kommunale bygninger er det oplagt at lave grønne regnskaber over energiforbrug, vandforbrug og hvor meget affald, der genereres. Dette gør mange kommuner allerede. De grønne regnskaber kan danne udgangspunkt for, at der sættes ind med tekniske forandringer, eller at der i dialog med husenes brugere arbejdes for en mere ressourcebesparende adfærd.

Store dele af byens grønne områder er kommunens ansvar, og som det er beskrevet tidligere, kan disse områder ofte bruges i en reetablering af de lokale vand- og næringsstofkredsløb, og det kan gøres på en måde, som samtidig fremmer de rekreative formål. Kommunen kan tænke sine grønne områder sammen med på den ene side, det der i dag opfattes som den tekniske infrastruktur, og på den anden side byens sociale liv og de oplevelsesmæssige aspekter, herunder også skolers og børnehavers pædagogiske arbejde. Gode viljer på skole- og institutionsområdet har brug for økonomisk og praktisk opbakning til at efterleve intentionerne om at udnytte de ofte forsømte skolefriarealer til anskueligheds- eller "hands-on"-undervisning i bæredygtighed – i natur og teknik, fysik og kemi, hjemkundskab m.m. Dette kunne inddrages i de omfattende renoveringer af folkeskolerne, der nu skal i gang.

"Feje for egen dør" princippet kan også handle om, at kommunen i sin indkøbspolitik prioriterer økologiske og andre former for miljørigtige produkter – herunder indfører økologiske fødevarer i de kommunale institutioner. I nogle byer vil der også være mulighed for, at kommunens institutioner får fødevarer direkte fra bynære landbrug. Og endelig er det oplagt, at kommunen som en af de store arbejdspladser i byen inddrager bæredygtighedsaspektet i virksomhedskulturen. Det kan f.eks. være med udgangspunkt i grønne regnskaber for bygningerne, eller det kan være gennem omfattende pendlerplaner for, hvordan de ansatte kommer på arbejde, og hvad kommunen kan gøre for at motivere til et mere bæredygtigt pendlermønster.

Boligerne, byen og forbruget

Byen med sine huse, biler, veje og anden infrastruktur er i sig selv forbrug. Byen er også scenen for forbrug knyttet til boligen, såsom varige forbrugs-

goder. Byens og boligernes energi- og ressourceforbrug hænger også sammen med, hvordan beboerne bruger byen og boligen.

Siden oliekrisen i 70'erne er der sket meget teknologisk i forhold til isolering af bygninger og effektivisering af apparater og biler. Samtidig har der imidlertid været en velstandsudvikling i retning af stadig større boliger, mindre husstande, flere elektriske apparater og mere transport, som har bidraget til, at energi- og ressourceforbruget ikke er faldet i forlængelse af den tekniske effektivisering, men nu tværtimod atter er stigende.

Bæredygtig udvikling handler derfor også om forbrugsændringer. Forbrugsændringerne skal her forstås både som det umiddelbart at spare på ressourcerne ved at bruge vand, el og varme med større omtanke, men også som mere vidtrækkende ændringer i hvad, hvor meget og hvordan, der forbruges.

Adfærd og livsstil kan påvirkes økonomisk gennem tilskud og afgifter eller pædagogisk gennem oplysning og holdningspåvirkning. Flere kommuner arbejder også aktivt med holdningspåvirkning over for kommunens borgere, ofte gennem en miljøbutik eller et agendacenter eller i samarbejde med Grønne Guider. Grønne Guider og agendacentre arbejder med en bred vifte af strategier fra oplysning, råd og vejledning, til handlingsplaner og gennemførelse af konkrete projekter i samarbejde med skoler, foreninger, beboere og erhvervsliv.

Agendacentret i Albertslund

Albertslund Kommune har siden 1996 haft et Agendacenter med to-tre fastansatte projektmedarbejdere. Centret er startet af kommunen og borgere i fællesskab, og det har til formål at hjælpe og støtte boligområderne i omstillingen og udviklingen mod en bæredygtig by. Målet er, at alle byens boligområder skal udarbejde deres egen lokale Agenda 21 plan. I centrets første tre år er der 14 boligområder ud af kommunens 52, der har lavet deres egen Agenda 21 plan for, hvordan deres boligområde kan udvikle sig i en mere bæredygtig retning.

På længere sigt vil en mere bæredygtig udvikling imidlertid ikke kunne skabes uden en grundlæggende omlægning af forbruget. Det er ikke tilstrækkeligt blot at udnytte ressourcerne mere effektivt, det er også nødvendigt at "dematerialisere" forbruget. Derfor er det vigtigt at få en forståelse af, hvilke mekanismer der fører til et stadigt større materielt forbrug.

Der er forskellige måder til at dematerialisere forbruget på. Det kan handle om at dele forbrugsgoder, som den enkelte ikke behøver at have rådighed over hele tiden, som værktøj og bil. Det kan handle om at fokusere på forbrugsgoder med et mindre materielt indhold, som f.eks. kultur og sport eller om at lægge større vægt på livkvalitetsgoder, som samvær, tid nok eller familieliv. Det kan handle om at satse på kvalitet fremfor kvantitet, hvilket kan dreje sig om alt lige fra kvadratmeter bolig til møbler og fødevarer.

Ingen af disse ideer er dog nye og uprøvede. Det er et spørgsmål, hvordan ideerne kan udbredes. Mennesker er forskellige. Hvor nogle mennesker ser det sociale fællesskab omkring deling af forbrugsgoder som en kvalitet, så ser andre det som en trussel mod den private frihed, og her som andre steder gælder, at der ikke er én rigtig, men mange mulige måder at omlægge forbruget på. Desuden er det en forudsætning, at en satsning på det immaterielle og kvalitetsmæssige forbrug faktisk erstatter og dermed nedsætter det materielle forbrug, og ikke blot føjer sig til som et yderligere forbrug.

I de kommende år er det sandsynligt, at boligforbruget vil vokse. Dels er der en tendens til, at husstandene bliver mindre, hvilket medfører et behov for flere boliger. Dels må der forudses en fortsættelse af tendensen mod stadig større boliger. I dag er et nybygget parcelhus omkring 150 m² eller næsten dobbelt så stort, som en tilsvarende bolig i 40'erne. Med en stadig stigende velstand vil boliger på måske 250m² kunne blive normen. Det vil stille krav om et mere miljørigtigt byggeri, en bedre udnyttelse af m²erne (for at hæmme væksten i boligstørrelse), nye boligformer (f.eks. til de mange

små husstande) og øget fleksibilitet på boligmarkedet, (så der kan flyttes til den boligtype, der netop passer til ens behov).

Velfærd og byens sociale forhold

Velfærdssamfundet er under forandring, og kommunen kan blive en central figur i udformningen af det nye velfærdssamfund. Da velfærdssamfundet blev sat på dagsordenen, var de væsentligste problemstillinger knyttet til dels at skaffe et socialt sikkerhedsnet og dels at skaffe bedre materielle levevilkår til alle, herunder bedre og større boliger og råd til et stigende materielt forbrug. I det sidste halve århundrede har der været en stadig stigning i de materielle levevilkår for hovedparten af befolkningen. Kendetegnende for den danske velfærdsmodel er, at den er finansieret over skatterne og, at ydelserne er generelle. I dag står vi imidlertid over for at skulle redefinere fremtidens velfærdsopgaver. Dels er det ikke længere kun i forhold til det materielle levegrundlag, at de væsentligste velfærdsproblemer findes, og dels er der opbrud i opgavefordelingen mellem det offentlige, markedet og civilsamfundet.

Diskussionen af fremtidens velfærdssamfund skal tænkes sammen med diskussionen om bæredygtig byudvikling. Mange af nutidens sociale problemer er ofte koncentreret i enkelte af byens boligkvarterer, og det er netop i håndteringen af disse belastede boligkvarterer, at bypolitikken har sit ud-spring. I kvarterløftsammenhæng er der set mange eksempler på, at løsningen af de sociale problemer er kædet sammen med byøkologiske aktiviteter. De sociale problemer i boligkvartererne hænger ofte sammen med en høj ledighed, hvilket betyder, at mange beboere mangler noget meningsfuldt at være sammen med andre mennesker om. Byøkologiske aktiviteter som genbrugscentraler, økologiske cafeer, havedyrkning mm. kan dermed være med til at tilføre boligkvarteret nye sociale fællesskaber.

Genbrugscentral i Ballerup

Genbrugscentralen i Eskevang i Ballerup Kommune er startet under byudvalgets aktiviteter på baggrund af beboerønsker, som blev formuleret på et fremtidsværksted. Genbrugscentralen har åbent hver formiddag ugens fem dage samt hver anden lørdag og er bemandet med syv medarbejdere, som alle er førtidspensionister eller på anden måde uden for arbejdsmarkedet. Genbrugscentralen står for indsamling og salg af genbrugsvarer, ligesom der foregår produktion af forskellige produkter, som sælges i butikken eller til kommunen.

I en diskussion af bæredygtig byudvikling og velfærdssamfundet er det imidlertid også væsentligt på et mere grundlæggende plan at overveje, hvordan vi kan opstille nye mål for velfærden. Mål som ikke kun bygger på et stigende materielt forbrug, men også på sociale værdier. Hvor vores hidtidige velfærdssamfund har fokuseret på en mere ligelig fordeling af økonomiske ressourcer, så skal fremtidens velfærdssamfund måske i højere grad omhandle en mere ligelig fordeling af naturens begrænsede ressourcer – både de ressourcer vi forbinder med herlighedsværdier, som f.eks. adgangen til naturoplevelser, og de forbrugsorienterede ressourcer som energi og vand.

Byledelse og deltagelse

Bypolitikken er i princippet et farvel til den hierarkiske og regelstyrede planlægning, hvor offentlige myndigheder, erhvervsliv og borgere spiller hver deres forudbestemte roller. Med bypolitikken lægges der mere vægt på udvikling af visioner og målsætninger i dialog og netværksbaseret samarbejde. Partnerskaber mellem det offentlige og det lokale erhvervsliv eller det lokale

foreningsliv samt aktiv borgerinddragelse er vigtige ingredienser i en bypolitik.

Tendenserne i bypolitikken peger i to retninger: Den "neo-rationelle" planlægning, med udviklingen af Ørestaden som kerneeksemplet og en "kommunikativ" planlægning med kvarterløftene som kerneeksemplet. I den neo-rationelle planlægning ses lukkede fora, som ud fra primært tekniske og økonomiske argumenter løfter en større samlet planproces "hurtigt og effektivt". I den kommunikative planlægning ses en nedfra organisering, hvor eksperter og lægfolk arbejder sammen om at udvikle lokale konsensus-prægede løsninger.

Ideerne i begge disse retninger af bypolitikken rummer både potentialer og problemer i forhold til udviklingen af bæredygtige byer. Bypolitikens potentiale i forhold til bæredygtighed er at målsætningen om bæredygtighed kan tilpasses lokale forudsætninger både hvad angår muligheder og problemer. Hvor den hierarkiske og regelstyrede planproces lægger op til, at bæredygtighed skal være det samme i alle byer (udvikling af tæt-byen), så er der med en bypolitik for bæredygtighed lagt op til, at hver enkelt kommune skal finde den måde at opfylde bæredygtighedsmålsætningerne på, som passer bedst til netop deres by.

Et problem ved bypolitikken i forhold til spørgsmålet om bæredygtighed er, hvordan målsætningen om bæredygtighed kan fastholdes, når visioner og målsætninger udvikles i en løbende dialog mellem mange parter. Her er det vigtigt, at kommunen fastholder det overordnede ansvar og bruger dette ansvar til at sikre bæredygtigheden. Det handler om, at det politiske ansvar for bypolitikken placeres centralt, gerne på borgmesterens kontor, og om at have nogle redskaber til at fastholde målsætningerne med.

En bypolitik for bæredygtighed har således brug for redskaber til at opstille, måle og evaluere målsætninger om bæredygtighed. I dette arbejde kan f.eks. hentes inspiration i miljøledelse, i den såkaldte miljøcirkel. Grundlæggende handler det om at opstille målsætninger for byens udvikling og bæredygtighed, vælge nogle centrale og gerne lokale bymiljøindikatorer, fastlægge planer for hvordan målsætningerne kan nås og efterfølgende evaluere, hvorvidt målene faktisk blev nået, for derefter at starte forfra med nye målsætninger. En sådan systematisk tilgang kan hjælpe til at holde fast både i målene i den politiske vision og i et krav om, at der skal ske stadige fremskridt.

Redskaber og værktøj

En bypolitik for bæredygtighed kan benytte sig af en lang række redskaber og værktøj, som er udviklet i forbindelse med lokal agenda 21, virksomheders miljøarbejde og alle de mange bestræbelser på forskellige niveauer for at styrke en bæredygtig udvikling. F.eks.:

- Miljøledelse. Der findes mange håndbøger, som kan bruges i opbygningen af det politiske styringssystem og til organisationsudviklingen.
 - Miljøbudgettering. International Coordination of Local Environmental Initiatives har udviklet et system, der muliggør integrering af det økonomiske budget med et miljøbudget over forbruget af naturressourcer.
 - Miljøvurdering og strategisk miljøvurdering. Miljøvurdering (VVM) er et redskab til vurdering af anlæg og beslutningers betydning for miljøet. Strategisk miljøvurdering tager sigte på vurdering af mere omfattende planers påvirkning af miljøet.
 - Intern miljørevision, hvor det vurderes, om de mange beslutninger der måtte være truffet, faktisk har ført fremad mod de overordnede og de mere konkrete mål, der er sat i bypolitikken.
 - Inddragelse af miljøhensyn i investeringsbeslutninger, f.eks. det her tidligere omtalte "totaløkonomi", hvor fremtidige driftsbesparelser kan modregnes de eventuelt højere anlægskostninger ved en miljørigtig investering.
 - Grønne indkøb, som kan være en middel til at fremme omstilling i lokalsamfundet, hos leverandørerne og i den kommunale administration.
 - Indikatorer, som kan bruges til at måle miljøtilstand, miljøpåvirkning eller effekten af miljøpolitikker. Der findes et meget stort antal indikatorsystemer, hvoraf mange er lokalt udviklede. Indikatorer kan også have betydning for inddragelse af offentligheden i planlægnings- og beslutningsprocesser.
 - Miljøtilstandsrapport, som kan være et godt udgangspunkt ved at give et overblik over problemernes omfang og karakter.
 - Miljøredegørelser, der er sammenhængende beskrivelser af miljøindsatsen, f.eks. ved brug af indikatorer. Velegnet til offentliggørelse for at styrke en bred diskussion af mål og midler i bypolitikken for bæredygtighed. Bør også bruges til intern afklaring og bygge på systematiske miljørevisioner.
 - Videreuddannelse af medarbejdere i kommunerne, der er vigtig for at skabe forståelse for og indsigt i bæredygtig udvikling, og hvad der kan gøres for at arbejde henimod bæredygtighed.
 - Oplysning og informationsstrategier, der er vigtig for at skabe grundlag for et bredt samarbejde med byernes aktører og borgere.
 - Lokal Agenda 21 planlægning, der kan bruges som et tværgående instrument til langsigtet planlægning.
 - Grønne venskabsbyer, der kan bruges til erfaringsudveksling.
-

Miljøledelse i bypolitikken

Mange kommuner, navnlig i udlandet, men også herhjemme, arbejder med miljøledelse som instrument for at skabe større bæredygtighed. Miljøledelse kan omfatte nogle af eller alle en kommunes forvaltninger og virksomheder, men kan også forsøges anvendt på hele byen som område. Miljøledelse kan opbygges på forskellige ambitionsniveauer, som et simpelt system, f.eks. i tilknytning til en miljøredegørelse eller mere omfattende og systematisk, f.eks. med henblik på certificering.

Hovedformålet med et miljøledelsessystem er at opnå stadige forbedringer i miljøarbejdet. Alle systemer stiller krav til både struktur og indhold i miljøarbejdet og forudsætter, at der koordineres med de eksisterende styringssystemer i organisationen.

Grundstrukturen i et miljøledelsessystem kan beskrives således:

- Vedtagelse af en "miljøpolicy", som beskriver de overordnede målsætninger eller fremtidsvisionen.
- Udarbejdelse af en miljøtilstandsbeskrivelse, som giver et overblik over miljøforholdene i byen.
- Udarbejdelse af miljøplaner for forvaltninger og virksomheder. Miljøplanerne skal beskrive, hvad der agtes udført for at nå de overordnede mål, fastlægge målbare delmål, vurdere det nødvendige ressourceforbrug for at nå målene og beskrive ansvarsfordelingen.
- Indførelse af et opfølgings- og vurderingssystem i form af miljøredegørelse, vurdering af målopfyldelse og miljørevision.
- Kontinuerlig information udadtil og indadtil.
- De mål der fastsættes skal være relevante, tydelige, målbare, tidsafgrænsede, accepterede, realistiske og udfordrende. De skal fastlægges gennem en bred deltagelse af alle involverede.

Bypolitikken rummer også spørgsmålet om demokrati og deltagelse såvel problemer som potentialer i forhold til målsætningen om bæredygtighed. I plansystemet er borgernes deltagelse i princippet sikret gennem lovgivning om offentlige høringer. I realiteten har der ofte været en lav deltagelse i denne type af planprocesser, hvorimod der med bypolitikken er set mange eksempler på, at borgerne meget tidligere i processen og meget mere aktivt er gået ind i arbejdet. Tilgængæld er der med bypolitikens processer måske en fare for, at væsentlige beslutninger bliver taget i lukkede fora eller, at det bliver "de aktives" demokrati, hvor nogle få borgere sidder på beslutningsprocessen i de lokale udvalg. Også for spørgsmålet om at sikre en bred og dermed mere demokratisk deltagelse, kan det derfor handle om at have nogle gode redskaber og en bred erfaringsopsamling fra andre kommuners borgerdeltagelse.

Redskaberne til en aktiv borgerdeltagelse kan variere meget alt efter hvilken form for bypolitik, der er tale om, og hvilken type af borgere man særligt gerne vil have i tale. Metoderne kan være:

- Borgermøder i forskellige former (scenarie- eller fremtidsværksteder, dogmemøder m.m.).
- Udstillinger, tema- og markedsdage (miljødage, bydelslege m.m.).
- Centre eller butikker med medarbejdere, der kan skabe kontakt mellem kommune og borgere.
- Grønne Guider eller beboerrådgivere rettet mod særlige boligkvarterer eller lokale foreninger.
- Etablering af lokalråd og brugergrupper (med eller uden uddelegering af kompetence).

I praksis vil man ofte bruge en kombination af flere forskellige borgerinddragelsesmetoder. Men for alle metoderne gælder, at det er vigtigt at kommunen gør sig klart hvilken kompetence, man reelt ønsker at uddelegere.

5. Forslag til initiativer

Der er behov for at udvikle en bypolitik for bæredygtighed. Til det kræves både forsøg, forskning og udvikling. Og ikke mindst en kobling mellem de mange aktører, der former byens udvikling og udviklingen af ny viden.

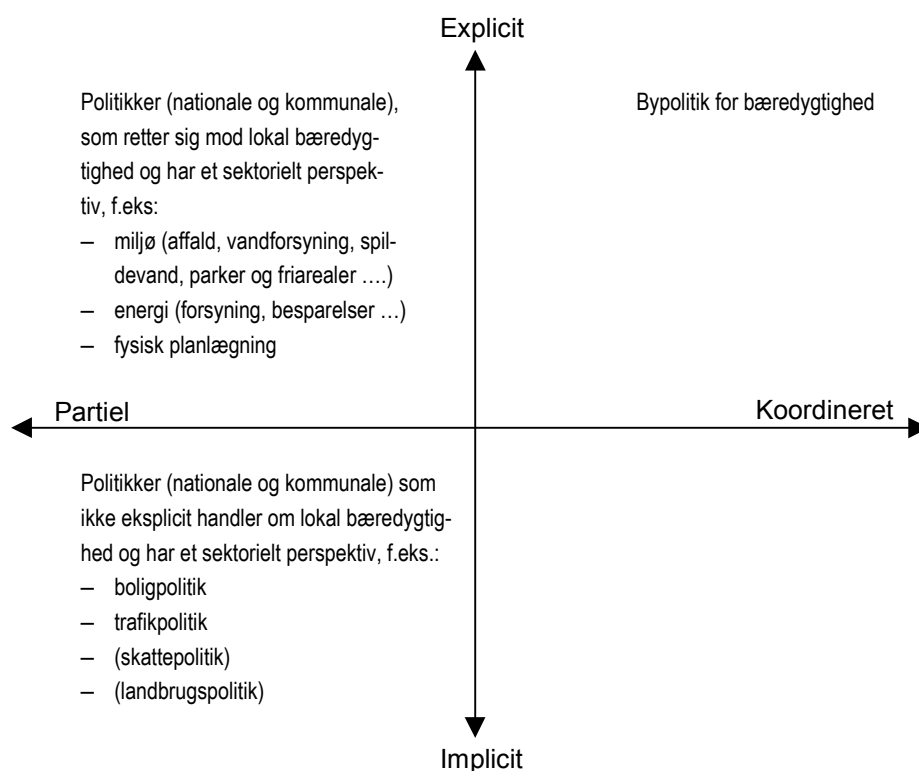
Det centrale problem i forhold til at skabe en mere bæredygtig udvikling i byerne er, at der mangler koordinering og explicitering både horisontalt og vertikalt.

I dag findes en række politikker, som explicit er rettet mod forhold i byerne og som er rettet mod udviklingen af bæredygtighed, men de er ikke koordineret tilstrækkeligt, hverken i kommunerne (horisontalt) eller fra lovgivningen og de statslige myndigheder ned mod kommunerne (vertikalt). Det drejer sig om en række sektorpolitikker, som miljøpolitikken, energipolitikken, arealforvaltningen m.fl.

Der er også en række politikker, som har væsentlige konsekvenser for byerne og deres udvikling, men hvis rolle i byudviklingen ikke er ekspliciteret. Det drejer sig for eksempel om boligpolitikken, trafikpolitikken, skattepolitikken m.fl.

Den vigtigste rolle for en bypolitik for bæredygtighed vil være at sikre en koordinering mellem de mange sektorpolitikker i forhold til en mere bæredygtig byudvikling både i kommunerne og på vejen fra det statslige niveau og ned til kommunerne. Samtidig bør den sikre en explicitering af konsekvenserne for byudviklingen af de mange lovgivninger og initiativer, som har væsentlige konsekvenser for byudviklingen, men hvor dette ikke er tænkt med ved udformningen af dem.

Dette er illustreret i nedenstående figur. De sektorielle og partielle tænkte lovgivninger og initiativer skal så at sige flyttes over i feltet øverst til højre, hvor en bypolitik for bæredygtighed sikrer koordinering og explicitering.



At gøre dét vil kræve forsøg, forskning og udvikling, og ikke mindst en bedre kobling mellem vidensudvikling og praksis. Det foreslås derfor, at der iværksættes *forsøg i byerne* med at udvikle en bypolitik for bæredygtighed. Der kan tænkes flere typer af forsøg:

Forsøg der handler om at *formulere en bypolitik for bæredygtighed* i kommunerne. Forsøgene skal vise, hvordan de forskellige sektorområder kan ses i sammenhæng og skabe synergieffekt i retning af at udvikle byerne mod samtidig mindre ressourceforbrug og højere kvalitet for byens borgere, virksomheder og andre brugere.

Det kunne f.eks. være forsøg, der handlede om at indføre miljøledelse eller lignende programmer for de kommunale forvaltninger, institutioner og virksomheder eller for byen som geografisk område. Andre indgange til at skabe sammenhæng og koordinering i byen mellem sektorerne vil også være relevante

Forsøg der handler om at *skabe sammenhæng og synergi mellem flere sektorområder* ud fra et bæredygtigheds perspektiv: F.eks. socialpolitik, jobskabelse og grøn erhvervs politik. Eller f.eks. parkpolitik, bynært landbrug og affaldsområdet gennem recirkulering af næringsstoffer. Eller gennem fastlæggelse af ambitiøse miljømål, som vil kræve sektoroverskridende samarbejde for at kunne lykkes. F.eks. har 5 kommuner i Sverige besluttet at afvikle brug af fossilt brændsel i løbet af en årrække. Igennem forsøgene kunne der peges på konkrete blokeringer i eksisterende lovgivninger og administrative systemer og gives muligheder for dispensation.

Forsøg der handler om at implementere redskaber og værktøj som indikatorer, miljøredegørelser, strategisk miljøvurdering, videreudannelse af medarbejdere, organisationsudvikling m.m.

Fælles for alle typer forsøg bør være, at de omfatter inddragelse af medarbejderne i kommunerne og byens aktører gennem et bredt samarbejde. De bør også alle kombineres med følgeforskning og udviklingsarbejde, som kan sikre, at den nyeste viden bliver anvendt og, at der bliver arbejdet systematisk med evaluering og erfaringsopsamling.

Den vertikale eksplicitering og koordinering er et særligt område, som næppe vil kunne belyses systematisk gennem forsøg. Der er derfor behov for *en tænketank* eller lignende, som kan gennemgå nationale politikker og målsætninger for at finde "snublesten" eller blokeringer for den lokale udvikling af bæredygtige byer. Der kunne f.eks. tages udgangspunkt i nationale miljømålsætninger med henblik på at undersøge, om vilkårene for at opfylde disse målsætninger faktisk er tilstede lokalt. Det kunne også vurderes, om der lokalt er de styringsmidler, der er nødvendige, og om styringsmidlerne kan bruges godt nok.

Den mere bæredygtige by er en udfordring for dem, der arbejder med byer. Der er behov for at se spørgsmålet om "den gode by" på en ny måde, behov for at se byens mange elementer og processer i lyset af behovet for at øge kvaliteten og reducere forbruget af naturens ressourcer, behov for at udvikle værktøj og redskaber og ikke mindst samarbejdet mellem byens aktører og myndigheder. Derfor er der også behov for en grundlæggende forskningsindsats. EU har startet forskningsprogrammet "City of Tomorrow", og i Sverige har der nu i nogle år kørt programmet "Den uthålliga staden", men i Danmark er byforskningen meget spredt og forskning i forhold til byerne og bæredygtigheden er meget begrænset.

I debatoplægget er peget på en række emner, der ville have godt af en grundigere belysning:

- Befolkningens boligpræferencer og ønsker til fremtidens by.
- IT's betydning for byudviklingen og specielt mulighederne for at styre IT-udviklingen i retning af at gøre byerne mere bæredygtige.
- Kommunernes muligheder for at fremme miljørigtigt byggeri.
- Udvikling af redskaber og værktøj.
- Samarbejdsformer mellem myndigheder og aktører.
- Organisationsudvikling der kan fremme tværsektorialitet i kommunerne.

- Udvikling af byens forsyningssystemer som sociotekniske systemer i retning af større bæredygtighed, herunder forsyningsselskabernes rolle i fremtiden.
- Byen og forbruget. Hvilke mekanismer i byen fremkalder og forstærker et stort materielt forbrug, og hvordan kan byen udformes, hvis mere bæredygtige forbrugsmønstre skal fremmes?

Men der vil også være behov for en mere grundlæggende forskningsindsats gennem etablering af tværfaglige forskningsgrupper, som bør have en nær tilknytning til det praktiske arbejde i kommunerne. Et grundlæggende problem er, at der vides for lidt om, hvordan den bæredygtige by ser ud og fungerer. Ikke fordi der kan forventes at findes én vision om den bæredygtige by, men fordi der vides for lidt om, hvilke mulige svar der kan tænkes på spørgsmålet om, hvad der vil kræves, for at byerne kan komme til at blive både bedre og langt mindre ressourceforbrugende end i dag. En mulighed kunne være at arbejde med scenarieteknikker eller "back-casting", hvor man starter med at beskrive slutbilledet af en by, der er kvalitativt bedre og har et lavt ressourceforbrug og derefter beskriver, hvilke skridt der skal tages for nå dertil. En sådan forskning burde inddrage den megen viden, der findes i dag om de mekanismer og processer, der skaber byerne og former deres udvikling.

6. Litteratur og hjemmesider

Yderligere oplysninger om nogle af de behandlede emner.

Byøkologi

Erfaringerne med byøkologien er opsamlet i Jensen, N.-A., Elle, M. & Jensen, J. O. (1998). *Byøkologiske løsninger: Status for viden og erfaringer*. Danmarks Tekniske Universitet, Institut for Planlægning. København: Boligministeriet.

Viden og debat kan findes på Dansk Center for Byøkologis hjemmeside: www.dcue.dk

Bæredygtige byer

En samlet fremstilling inspireret af miljømanagement kan findes i EU, DG XI. (1996). *European sustainable cities: Report from the expert group on urban environment*. Bruxelles.

Der er mange populære fremstillinger, f.eks. Elkin, T. (1991). *Reviving the city: Towards sustainable urban development*. London: Friends of the Earth. Der findes et overvældende antal hjemmesider om emnet. Et søgesystem over links findes på www.iclei.org

Bæredygtigt forbrug

International Institute for Sustainable Development har en hjemmeside for sustainable consumption med mange links og materiale: www.iisd.ca/linkages/consume/

Carnoules deklARATIONEN

Kan sammen med meget andet materiale om faktor 10 findes på: www.factor10-institute.org

Faktor 4/10/20

Wuppertalinstituttet arbejder med disse emner: www2.wupperinst.org
En fremstilling af faktor 4 idéerne findes i Sachs, W. (1998). *Greening the north: A post-industrial blueprint for ecology and equity*. London: Zed Books.
Bogen om faktor 4 hedder: von Weizsäcker, E. (1997). *Factor 4: Doubling wealth, halving resource use*. London: Earthscan.

Green Paper on the Urban Environment

De Europæiske Fællesskaber. (1990). *Green paper on urban environment*. Bruxelles.

IT og byudvikling

Citatet om IT og funktionsintegrering stammer fra: Steen, P., et al. (1997). *Färder i framtiden: Transporter i ett bärkraftigt samhälle* (KFB-rapport 1997:7). Forskningsgruppen för Miljöstrategiska Studier. Stockholm.

Kommuneplaner og bæredygtig udvikling

Undersøgelsen om inddragelse af bæredygtighed i kommuneplanerne findes i Kristiansen, K. (2000). *Kommuneplanen: Et redskab for lokal bæredygtig udvikling?* (Working Paper 9). Århus: CeSam.

Miljøstyring

Oplysninger kan f.eks. findes på Miljøstyrelsens hjemmeside: www.mst.dk

Sustainable Europe projektet

Beregnete økologisk råderum for Europa kan findes på www.seri.at

Trafikplanlægning, lokal

Kommunernes Landsforening har udgivet en pjece: Kommunernes Landsforening. (2001). *Angår trafikens miljøproblemer os? Erfaringer fra den lokale indsats*. København.

Urban Environmental Management

Der findes en meget fyldig hjemmeside om emnet: www.gdrc.org/uem/

Aalborg Charteret

Kan findes sammen med andet materiale, der hører til kampagnen, på: www.sustainable-cities.org/sub2.html

7. Summary

By og Byg Documentation 015: Urban governance and sustainability A discussion paper

In Denmark sustainable development is an issue that is given a high political priority, but it does not necessarily imply that Danish cities have reached a high level of sustainability. This discussion paper raises the question of how to develop a city which allows an increase of quality of life for its citizens and a simultaneous decrease of resource consumption. The paper points out that there is not only one answer to this question – not only one vision of the sustainable city: cities are different and so must the solutions be.

The questions of sustainable cities have been caught, perhaps lost, between the Ministry of Environment and Energy with its traditional top-down planning tradition, and the Ministry of Housing and Urban Affairs, with its more bottom-up tradition. Both traditions have problems related to the question of sustainability: in the top-down planning process it is easy to ignore local differences and recommend a “one-size-fits-all” solution like for instance the urban densification strategy. In the bottom-up process on the other hand, it is easy for local actors to lose sight of the objective: sustainability. The question is how to develop methods and practices in urban governance that are able to cope with this tension.

In this discussion paper we endeavour to pin down the concept of sustainability. What makes a city sustainable, which “tools” are needed, and not the least which elements might be included in an urban policy on sustainability.

Med dette debatoplæg rejser Kommunernes Landsforening og By og Byg spørgsmålet om, hvordan den bæredygtige by kan se ud, og hvilke veje vi kan gå for at fremme udviklingen. Debatoplægget forsøger at give svar på de grundlæggende spørgsmål om, hvad bæredygtighed er, hvad bæredygtige byer er, om byerne har de redskaber, de skal bruge for at udvikle større bæredygtighed samt at beskrive, hvad der konkret kunne være indholdet i en bypolitik for bæredygtighed. Og hermed håber vi at kunne bidrage til en udvikling, der i langt højere grad styrer byerne hen imod større bæredygtighed.

1. udgave, 2001
ISBN 87-563-1105-2
ISSN 1600-8022