

Paradigm Shifts in Local and Urban Governance Editorial to the Thematic Issue

Paradigmaváltások a helyi és városi kormányzásban: Szerkesztői bevezető a tematikus számhoz

CARLOS NUNES SILVA, ILONA PÁLNÉ KOVÁCS

Carlos Nunes SILVA: geographer, Lisbon, Portugal; Chair of the IGU Commission Geography of Governance (2016–2024); cs@edu.ulisboa.pt; cnsulisboa@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-0265-6575>

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: research professor, Institute for Regional Studies, HUN-REN Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

Carlos Nunes SILVA: geográfus, Lisszabon, Portugália; elnök, IGU Kormányzástudományi Bizottság (2016–2024); cs@edu.ulisboa.pt; cnsulisboa@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-0265-6575>

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: kutatóprofesszor, HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hun-ren.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

The way the vertical structure of the State is organized, to solve collective needs, changes over the years, in different ways, in each country, as results of specific national historical processes, but also due to external global influences. The prospect for the future suggests a similar pattern will continue to occur.

The study of these shifts constitutes the core subject of the IGU Commission on Geography of Governance, as it aims to advance knowledge of the geography of territorial governance, at the urban, local and regional levels, namely the conditions, scale and characteristics of new modes of territorial governance, and to identify new perspectives, to explore new research methodologies, and different geographical approaches in the field of urban, local and regional governance.

The 2023 Annual Conference of the IGU Commission on Geography of Governance – “Paradigm Shifts in Local and Urban Governance” –, held in Budapest, on 4–6 September 2023, and organized in collaboration with the Centre for Economic and Regional Studies – MTA Centre of Excellence, explored and discussed shifts and innovations in local and urban governance, in the context of the increasingly complex and uncertain policy context, at multiple governance levels, namely in crisis management.

This thematic issue of the journal *Tér és Társadalom* („Space and Society”) comprises a selection of double-blind peer reviewed articles from the 2023



Annual Conference of the IGU Commission on Geography of Governance. The conference was organized into three main tracks: Institutional shifts in Local Governance; Resilient Local Governance; and Governance of Spatial Planning Systems.

Issues of institutional shifts in local governance systems due to globalization, nationalization, decentralization, and digitalization were examined and discussed, as well as the challenges and innovations with which local governance is confronted, comparing local government systems and practices in different regions of the world. In addition, the responses of local governance to natural and manmade disasters were also addressed, as well as the analysis and discussion of the role of spatial planning in shaping multi-level territorial governance, including coastal and marine spatial planning. These issues were addressed in country and cross-country approaches, studies of individual cities or municipalities, and the comparison of cities, municipalities or countries with one another, and with those in other regions of the world.

The articles included in this thematic issue offer evidence and groundbreaking insights on a sample of these paradigm shifts, pointing also future lines for further research in this field.

Just picking some from the questions raised in the papers, we emphasise some examples for the governance challenges and the changing role and design of planning, which is one of the most important instruments of territorial governance. Resilience is a challenge in planning, but making it workable through societal participation is not easy, as the paper about the French case, by Louise Edrei, points out. German cities, however, were successful in addressing planning related protests, based on a favourable political environment and sufficient local capacities, as the authors, Gerhard Kienast and Grischa Bertram, argue based on convincing data and methodology. Resilience has local challenges in every sectoral policy field, so research combining sectoral goals, conditions with local efforts are welcome. The article on French territorial food policy, by Margaux Alarcon and Nathalie Corade, shows that local projects could contribute to resilience in agricultural production, but need strong, integrative governance intervention to achieve reorientation of the food system in order to be more just and democratic. Transport is another sectoral policy which has crucial importance in rural areas and we cannot imagine any successful service provision without the cooperation between the central state and local actors. Agathe Daniel's paper addresses a good example of why cooperation at different scales is difficult even in a country like France, where both public institutions frames, and societal traditions are favourable, in addition to the special state policy interventions that support this.

Housing is traditionally important policy in social and economic development in general, and it remains crucial from the point of view of resilient and fair social development. Housing is an extraordinary problem in South

Africa, but municipalities responsible for housing are suffering from lack of governance capacity and mistrust, political instability, as the paper by Lucia Leboto-Ketshi shows.

Different times, regions and policy fields need different solutions, which must be based on rigorous scientific and policy studies. An excellent case study by Eran Razin and Joseph Drew analyses, for example, school reform in the Australian federation. The authors conclude that remoteness needs centralized redistribution, but spatial disparities can be managed by multi-actor, multi-level systems at the same time.

As organizers of the IGU CoG conference in Budapest we had the impression, that the choice of centralized vs. decentralized model is still a dilemma and cannot be answered globally and for ever. The general message of this thematic issue, like the whole conference, is that in a time when the scope of local governments may be narrowing here and there, we must take into considerations that neither centralization nor decentralization are definitive. A more fine-tuned, multi-level and multi-sectoral territorial governance model may be more suitable and appropriate to provide the conditions for a sustainable development focused on aspects of social fairness and resilience.

Spatial Disparities and Subsidiarity in Centralized Federalism: Australia's School System

Térbeli egyenlőtlenségek és szubszidiaritás központosított föderalista rendszerben: Ausztrália iskolarendszere

ERAN RAZIN, JOSEPH DREW

Eran RAZIN: professor, Department of Geography, Hebrew University of Jerusalem; Jerusalem, 9190501 Israel; msrazin@mail.huji.ac.il; <https://orcid.org/0000-0002-4374-5104>

Joseph DREW: professor, Institute for Regional Futures, University of Newcastle; Callaghan NSW, 2308 Australia; Joseph.Drew@newcastle.edu.au; <https://orcid.org/0000-0003-3579-5758>

KEYWORDS: spatial inequalities; education inequalities; centralized federalism; subsidiarity; Australia

ABSTRACT: Australia is imbalanced geographically and politically: its growth is extremely concentrated in four major city-regions that stand in contrast to sparsely populated, stagnant rural areas. Its political power is exceptionally centralized, consisting of vertical fiscal imbalance between the Commonwealth and the states, and particularly weak local governments. This study focuses on spatial disparities in school achievements and resources, and the effectiveness of policies to alleviate them, in this context of Australian centralized federalism. Based on an analysis of data on finance and achievements in the NAPLAN tests in Australian schools, the study confirms that Australia implements an effective nationwide redistributive policy that refers to remoteness, but fails to eliminate spatial differences in student achievement. Vertical political imbalance of Australia's federalism seems to work in favor of consistent needs-based redistribution, retained despite the variety of intermediary bodies and the plurality of private providers, in addition to the states. This plurality partly retains principles of subsidiarity, despite the exclusion of local governments from school education.

RAZIN, Eran: egyetemi tanár, Jeruzsálemi Héber Egyetem, Földrajzi Tanszék; 9190501 Jeruzsálem, Izrael; msrazin@mail.huji.ac.il; <https://orcid.org/0000-0002-4374-5104>

DREW, Joseph: egyetemi tanár, Newcastle-i Egyetem, Regionális Jövőkutató Intézet; 2308 Callaghan, Új-Dél-Wales, Ausztrália; Joseph.Drew@newcastle.edu.au; <https://orcid.org/0000-0003-3579-5758>

KULCSSZAVAK: területi egyenlőtlenségek; oktatási egyenlőtlenségek; centralizált föderalizmus; szubszidiaritás; Ausztrália

ABSZTRAKT: Ausztrália földrajzi és politikai értelemben komoly egyenlőtlenségeket mutat: növekedése rendkívüli mértékben összpontosul négy nagyvárosi régióra, amelyek éles kontrasztban állnak a ritkán lakott, stagnáló vidéki területekkel. Politikai hatalma kivételesen centralizált, amelyet a Nemzetközösség és az államok közötti vertikális fiskális egyensúlyhiány, valamint különösen gyenge helyi önkormányzatok jellemeznek. Ez a tanulmány az iskolai teljesítmények és erőforrások



térbeli egyenlőtlenségeit, illetve a mérséklésükre irányuló politikák hatékonyságát vizsgálja Ausztrália központosított föderalista kormányzati rendszerében. Az ausztrál iskolák pénzügyi mutatóinak és az ún. NAPLAN teszteredmények adatainak az elemzése alapján megállapítja, hogy Ausztrália hatékony, a földrajzi elhelyezkedés sajátosságait figyelembe vevő országos újraelosztási politikát alkalmaz, azonban nem képes felszámolni a tanulói teljesítmények térbeli különbségeit. Úgy tűnik, hogy Ausztrália föderalizmusának vertikális politikai egyensúlyhiánya kedvez a következetes, szükségletalapú újraelosztásnak, amely fennmarad az államok mellett működő különféle közvetítő szervezetek és a sokszínű magánszolgáltatók ellenére is. Ez a sokszínűség részben megőrzi a szubszidiaritás elvét, annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok kimaradnak az iskolai oktatásból.

Introduction

Widening economic gaps between large urban areas, well-connected to the global economy, and the rest of the space-economy have been debated, since the 1990s, in the context of globalization (Nijman, Wei 2020) and new economic geography conceptions that emphasize agglomeration economies (Gaspar 2020). Spatial inequalities have been evident also in the quality of public services, such as health, education and cultural amenities. Regional socioeconomic weakness translates into fiscal weakness of governments, and together with low densities, limited purchasing power and political weakness eliminates thresholds and limits funding for the provision of public services. Inferior public services negatively influence quality of life, exacerbating the disadvantage of peripheral locations. Governmental divisions of power, particularly the distinction between different forms of unitary and federal structures, are therefore of prime significance in understanding the public service component of spatial inequalities (Sellers et al. 2017).

Our study addresses spatial inequalities in public services through the case of school education. We examine inequalities in both student achievements (outcomes) and school resources (inputs), providing insights on whether spatially differentiated public subsidies effectively address unequal spatial outcomes, in the context of highly centralized Australian Federalism. Australia's school system is characterized by a complex division of regulatory and funding powers between the two higher levels of government: Commonwealth and states. We assess the impact of Australia's redistributive policy and its limits, based on an Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority (ACARA) dataset that includes school finance and achievements.

We argue that Australia's centralized federalism, characterized by vertical fiscal imbalance and ambitious horizontal fiscal equalization, does produce a consistent equalization policy at the inter- and intra-state levels, despite a substantial plurality of service providers. However, we also stress the limits of fiscal equalization in eliminating achievement gaps across localities. Results are discussed with a reference to the principle of subsidiarity, commenting on whether the spatial variations in achievements cast light on the appropriate level

from which education policy is conducted, and whether the support provided to various education associations is appropriate for their needs.

Spatial inequalities: income, public services, education

Spatial inequalities have been a perpetual theme in the spatial sciences and public policy agendas, at least since the depression of the 1930s (Wei 2015). Although focusing mainly on income disparities, studies referred to multiple dimensions of inequality (Nijman, Wei 2020), including gaps in access to public services and their quality. Public services gaps, particularly in health and education, impact quality of life and economic development, but the spatial development literature has focused on job creation and tax-base enhancement, and the role of public service redistributive policies at the spatial level has attracted limited scholarly attention.

Disparities in education are crucial, given their impact on the capacity of the local labor force and the prospects for upward mobility of the next generation. Rodríguez-Pose and Tselios (2011) emphasized that space matters for educational inequalities, revealing a strong correlation between educational attainment and inequality across regions in Europe. In the USA, students living in inner city and rural areas exhibited lower educational achievement than those of suburban counterparts, due to disadvantages in both family and school resources (Roscigno, Tomaskovic-Devey, Crowley 2006). Studies in Korea and Italy have specifically dealt with disparities between schools and the role of public finance in alleviating them (Ferrari, Zanardi 2014; Jeong, Kim, Hong 2013). Voluminous literature has discussed determinants of school spending or student achievements, but relatively few have attempted to link the two (Gigliotti, Sorensen 2018; Hanushek, Woessmann 2017), and a focus on spatial inequalities has been even rarer.

Such inequalities can inflame tensions between community desires for local autonomy and needs for resource redistribution in order to reduce achievement gaps. The impact of decentralizing tasks such as school curriculum, hiring and firing of teachers and school management and finance from national to regional, local and school levels in the name of the principle of subsidiarity has attracted considerable attention (Hega 2000). It has been usually suggested that decentralization of school administration to the local level positively influences achievements and innovation, by allowing educational policy to be tailored to local needs. However, implications of different paths of decentralization on various educational outcomes have been found to be complex, depending on political, policy and socioeconomic contexts (West et al. 2010). Moreover, most research has focused on education policy divergence or convergence, rather than on the spatial implications of rescaling responsibilities for school education (De Rynck 2005; Dupuy 2014; Wallner 2017).

Australian context of centralized federalism and the principle of subsidiarity

Australia is a federation of six states and two territories, notable for its geographical and political imbalances. Geographical imbalance concerns the distinction between the vast sparsely populated land and the concentration of growth in a few large urban regions (Hu, Blakely, Zhou 2013; van Staden, McKenzie 2019). Increasing spatial inequalities, largely studied within growing metropolitan regions, have been attributed to neoliberalism (Randolph, Tice 2017), but despite rapid growth of major city-regions, changes of spatial variations in economic growth per capita in Australia have been small (Daley, Wood, Chivers 2017).

Political imbalance consists of fiscal imbalance arising principally from centralised taxation powers and of the exceptionally small share of local governments in Australia's public sector. Australia's constitution left most domestic governance responsibilities to the states, but financial power and policy reach of the Commonwealth has continuously expanded, creating a vertical fiscal imbalance between the Commonwealth and the states (Fenna 2019; McLean 2004). In 2017/18, the Commonwealth collected approximately 80% of taxation revenues, the states 16%, and local governments less than 4%. The relative strength of central government revenues allows for ambitious horizontal fiscal equalisation efforts, including the critical area of education.

Australia's constitution assigns the states full powers over education: states and territories regulate both public and private schools. The states acknowledge that 'the education of a child is primarily the responsibility of the child's parents', but it is the 'duty of the state to ensure that every child receives an education of the highest quality' (Parliament of New South Wales 1990). Despite the constitutional assignment of power, in practice the Commonwealth has used its vital funding support to impose reforms, such as the national assessment program in literacy and numeracy, and the national curriculum (Lingard, Lewis 2017). Legislative centralization that obliges states to adhere to directives of the Commonwealth came first, followed by some administrative centralization (Fenna 2019), both geared towards a more nationally-consistent, performance-focused schooling framework (Hinz 2018).

Around 65% of Australia's 3.8 million students are educated at public schools. In the 2016/17 fiscal year governments funded public schools at the level of \$AUD17,531 per student, with the state governments providing the majority of this money. Commonwealth funding has grown considerably since introduced in 1974, set to be at least 20% of total recurrent public funding of public schools in 2023/24 (Department of Education 2024).

Australia has a relatively large non-public school sector, mainly faith based, dominated by Catholic institutions (20% of enrolled students), with other notable representation of Anglican, Protestant and small numbers of Islamic and Jewish

institutions, termed independent schools (Drew, Kortt, Bec 2019). Public funding of private schools by the Commonwealth has complex roots, initially aimed in the 1970s to prevent the collapse of the Catholic school system. Since introduced, the dependence of private schools on Commonwealth funding has grown substantially. In 2016/17 governments funded private schools at an average of \$AUD10,644 per full time equivalent student with Commonwealth funding set to be at least 80% of total public funding of private schools, the rest coming from state and territory governments. In addition, private schools levy compulsory fees on parents and caregivers (Drew, Bernardelli, Kortt 2019).

School funding contributions from state and Commonwealth governments in Australia have been a contentious political issue, bringing down at least two federal prime ministers (Drew, Fahey 2018). Currently funding is based on the School Resource Standard (SRS), which specifies government funding entitlements for both public and private schools on a per student basis. The Commonwealth government has committed to providing a set percentage of the SRS to each school, and the states and territories are obligated to providing their share of the SRS. The SRS starts with a base amount for primary and secondary school students. A discount is then applied to the base amount for private schools to reflect the assessed parent capacity to pay. To this discounted base, increases are made for Aboriginal and Torres Strait Islanders, students suffering various disabilities and students with non-English speaking backgrounds. Further increases are made on a school-level basis to reflect the proportion of students in the lowest two quartiles of socio-educational advantage (based on measures of parent occupation and education), and school location and size (Australian Government Department of Education 2024). The objective of this formula, implemented in 2014, is to provide sufficient help for students from any socio-educational background or location to achieve their educational goals (Smith, Parr, Muhidin 2019).

Both the plurality of schools in Australia, and the concept of helping institutions to achieve their ends are consistent with the principle of subsidiarity. Minimalist interpretations of subsidiarity merely assert that services should be delivered by the smallest tier of competent government, but subsidiarity proper is located in the rich traditions of natural law philosophy and specifically considers the right assignment of responsibilities to persons, and persons in association (Golemboski 2015). Indeed, the principle expresses a strong preference for service provision at the smallest association possible and posits only an instrumental role for government (Finnis 2013). The principle argues that associations closer to the people have a better appreciation of need, are more transparent and responsive, and have a greater moral stake in ensuring that efficacious solutions are implemented (Evans, Zimmermann 2014).

A key idea of subsidiarity is that an ontology of plural social forms (starting with the family as the fundamental unit of association) is required for human

flourishing and that certain obligations must be observed to ensure that a balance is struck between the dignity of persons and persons in association, and the common good (Evans, Zimmermann 2014). To ensure that the plurality of social forms is fostered, the principle asserts two obligations: a negative obligation, which prohibits a greater association from subsuming the functions of a lesser one, and a positive obligation that requires greater associations to provide help (termed *subsidium*) in the case of *bona fide* need (Messner 1949). Notably, this help is not merely restricted to fiscal assistance, but involves all forms of support and kindness required for persons to achieve their goals (Evans, Zimmermann 2014).

The framework for education in Australia is broadly consistent with the principle of subsidiarity, supporting the formation of plural associations by parents to achieve education goals, which is instantiated in private schools. Greater associations (such as federal or state government) are not allowed to subsume the functions of these social forms: if this were to happen then the particular *munera* (gifts) that these private schools provide would no longer be available to the common good. For similar reasons, *subsidium* is provided for meeting *bona fide* needs of private school associations. The SRS, as a *prima facie* needs-based formula for providing help, is consistent with the principle. It is also appropriate for government to perform the duty of providing quality education where there are no private associations to do so.

Where arrangements differ in Australia, from those set out in subsidiarity is with respect to the assignment of powers in education to state rather than local governments (the smallest association competent to fulfil the function). Australian local government is not mentioned in the Constitution and is exceptionally weak fiscally, being responsible for an extremely low share of the total public expenditure (OECD 2017). Local governments have no role in school education. Some do run childcare centres, but as a business venture, and the vast majority of childcare facilities are private. Nevertheless, if there is a spatial distribution of education needs that is considerably smaller than the state, then the principle of subsidiarity might suggest that the present exclusion of local government may limit transparent, responsive and efficacious interventions. Moreover, a national Australian curriculum has been gradually developed and implemented since 2010 by the Commonwealth. Hence, along with increased dependency of (particularly private) schools on Commonwealth funding, national regulation of core content of studies and assessment of achievements have also consolidated.

In sum, some of the principles of subsidiarity are clearly instantiated in Australian education, but not all. There is a clear tension between the dictates of the principle and where authority actually resides – with apparent constitutional authority sometimes diluted or influenced through funding agreements tied to central government objectives.

Extant research conducted in Australia suggests that secondary school education outcomes are spatially unequal and reflect in part the spatial distribution of socio-educational advantage (Vidyattama, Li, Miranti 2018). The disadvantage of Australia's rural areas has been particularly emphasized (Roberts, Green 2013; Sullivan, McConney, Perry 2018). Work on primary school outcomes notes that 'spatial clustering [of outcomes] is related to socioeconomic status, but is not simply a reflection of that status' and that 'more research on the under-explored neighbourhood context on educational outcomes is needed to understand educational inequality' (Smith, Parr, Muhidin 2019). The following explication of our empirical methodology demonstrates how our work responds to this identified gap in the literature.

Methodology

Our examination is aimed at responding to two matters raised by the principle of subsidiarity: (i) whether there is indeed spatial variation (independent of state jurisdictions) of education outcomes that might cast light on the appropriateness of the level from which education is conducted, and (ii) whether the *subsidium* provided to various education associations is appropriate for their needs.

We employed 2017 data, with finance data lagged by one year, obtained from ACARA under deed of licence. The data is at the school level and provides details of location, funding, measures of socio-educational advantage, structural characteristics of schools, and the results obtained in the NAPLAN examinations (see Appendix). The location variable uses a five-part Australian Bureau of Statistics categorisation, from major cities to very remote places. It is based on the ARIA+ accessibility/remoteness index that measures road distances to the nearest service centres.

Our analysis included crosstabulations and a series of mixed effects regressions that are the ideal technique for data that has distinct hierarchies (as noted, much of the education legislation resides with the states). It combines fixed effects (slopes and intercepts for the entire population of schools) with random effects (intercepts for each of the states), and is ubiquitous in the education literature. Moreover, we conducted likelihood ratio tests, which confirmed that our hierarchical regressions provided the best fit to the data.

The first set of regressions examined whether location (remoteness) was associated with education outcome (NAPLAN index), independent of state jurisdiction (hence the use of mixed effects regression), in direct response to our first objective. There are good grounds for suspecting an association between space and outcomes given that Australia has distinct distributions of wealth and demographics based on geography (Vidyattama, Li, Miranti 2018). Moreover, remoteness makes finding qualified and experienced teachers more difficult (Smith, Parr, Muhidin 2019), necessitates longer commutes and after school

commitments (such as help on the farm), and less opportunity for post-school study (due to the concentration of higher education institutions in major cities) which may be a motivation for education achievement (Teese 2000). Our regressand was the z-scored average outcome for each school in the NAPLAN exams that cover reading, writing, grammar, spelling and numeracy. NAPLAN (National Assessment Program – Literacy and Numeracy) examinations were conducted annually on all year 3, 5, 7, and 9 students, between 2010 and early 2020. The principle regressors of interest were the five-part ABS location categories. We also controlled for additional variables likely to influence student achievements, such as school size (Lee, Lobe 2000), indigeneity and language background (Drew, Bernardelli, Kortt 2019). The index of socio-educational advantage (ICSEA) score could not be used with the latter two variables (because the index employs the variables, thus introducing unacceptable multicollinearity) and when used (without them) was interpreted with caution, because the location regressor is also part of the index (thus potentially confounding results). It was also important to control for school sector (public, catholic or independent) that is associated with socio-educational advantage (Drew, Bernardelli, Kortt 2019). In addition, we controlled for student-teacher ratio and student-support staff ratio that are often considered to be proxies for school resource quality (Drew, Kortt, Bec 2019). Recurrent funding for each particular school and capital expenditure funding were also controlled for in cognisance of prior research (Vidyattama, Li, Miranti 2018). We experimented with several models, including models run at the state level, and found our results robust to alternate specifications and regression techniques. We also ran regressions on the 2010 data and found that the sign and significance of the coefficients were largely unchanged.

The second set of regressions examined whether the complex funding formula, with what appears at times to be arbitrarily weighted loadings and deductions, result in appropriate *subsidium* responsive to the needs at various locations (our second objective). Given that most Commonwealth funding is not provided directly to individual schools (states allocate to their public schools, and regionally-based dioceses allocate to the Catholic schools under their control according to perceived need), it is unclear if intrastate variation in need is met consistently across the country. We therefore conducted a further two mixed-effects regressions. One employed total recurrent income per student for each particular school as the regressand (including parent contributions) and the other used the sum of state and Commonwealth funding for each particular school (which represents the *subsidium* component). Once again, the location categories were the main regressors of interest. Each model drew on variables such as indigeneity, non-English speaking background, school size and sector, which are well-recognised measures of education need to which the *subsidium* should be responsive, and are consistent with the extant literature (Drew, Kortt, Fahey 2019).

Our approach extends the two important examples of extant Australian work in a number of ways. First, we examine the outcomes for all available grades of students (Smith et al. (2019) was based on grade 5 and Vidyattama et al. (2018) only considered secondary school students). Second, we examine the spatial distribution of funding arising from the interplay between complex funding formulas, reallocations within jurisdictions and parent contributions that comes to salience when considering matters in light of the principle of subsidiarity. Third, we take advantage of a new more disaggregated spatial categorisation of remoteness available at the national level (hence the use of mixed effects regression which is optimal for assessing national spatial effects, given state-level hierarchy). When combined with the principle of subsidiarity our empirical work allows us to fully appreciate the importance of spatial distributions in education outcomes and funding.

Are there spatial variations in school education outcomes?

The 2017 data for Australia reveals a strong relationship between remoteness and student achievement as measured by the average z scores of the NAPLAN tests: with increasing remoteness, achievements drop (Table 1). On top are schools in major cities (the majority of schools in Australia) that are the only ones with a positive average score, and the score drops consistently with remoteness and dives in the very remote category, despite preferential

Table 1: Average NAPLAN test z scores by state and geographical remoteness, Australia, 2017
NAPLAN teszt Z-értékek szövetségi államok és földrajzi távolság szerint, Ausztrália, 2017

	<i>Total</i>	<i>Major cities</i>	<i>Inner regional</i>	<i>Outer regional</i>	<i>Remote</i>	<i>Very remote</i>
Number of schools ¹	9,333	5,107	2,249	1,408	297	272
Australia total	-0.018	0.320	-0.150	-0.373	-0.769	-2.609
Australian Capital Territory	0.234	0.247	-0.613 ²	none	none	none
New South Wales	0.126	0.405	-0.167	-0.483	-0.852	-1.156
Northern Territory	-2.460	none	none	-0.573	-1.864	-3.964
Queensland	-0.115	0.203	-0.207	-0.321	-0.642	-1.356
South Australia	-0.271	-0.018	-0.222	-0.552	-0.268	-3.644
Tasmania	-0.231	none	-0.054	-0.463	-0.303	-0.426 ²
Victoria	0.248	0.436	-0.059	-0.041	-0.208	none
Western Australia	-0.157	0.229	-0.333	-0.361	-0.671	-2.301

¹ Excluding missing values. Combined schools were separated into elementary and secondary.

² Based on less than 5 schools.

Source: authors' calculation

funding (see latter). Major cities in Victoria and NSW – Melbourne and Sydney – performed best, and the State of Victoria performed best in each remoteness category. The negative relationship between remoteness and test achievement is very strong in NSW, strong in West Australia, evident in Queensland and in the Northern Territories. When examining only Australia's schools with up to 10% Indigenous students (not shown) the average scores rise sharply. Major cities retain and even increase their advantage, but otherwise the impact of remoteness becomes rather modest.

Two mixed effects regressions were conducted to investigate whether the apparent impact of location on achievement is causal or merely the result of spatial variations in demographics and wealth (Daley, Wood, Chivers 2017). The prime explanatory variable influencing student achievement according to the 2017 model was the percentage of Indigenous students (Table 2). Being an independent school had a marked positive influence on scores compared to public schools, Catholic schools being in-between. School size also had a substantial positive effect on achievements and a host of other variables had the expected significance identified in previous studies: higher teaching and non-teaching staff per student, rate of participation in the NAPLAN test, and proportion of female students had a positive influence on test scores. Total income per student in the recurrent school budget had a positive impact on achievements whereas the impact of capital expenditures per student was positive but marginal.

As to the independent influence of geographical remoteness (Table 2), inner-regional schools did poorly relatively to major cities, beyond what could be expected by their other attributes. Schools in the very remote periphery also had lower achievements. Otherwise, for schools at the outer-regional and remote categories, lower achievements were mostly explained by other variables.

More than half of Australian schools are in major cities (52.2%). Only 6.7% of the schools are remote and very remote, and their share among students is much lower. Even if adding the outer regional areas, the proportion of schools in the periphery is only 22.9%. Hence, the big numbers in Australia are concentrated in a few large cities that on average do better than schools in the rest of the country, either because of an independent effect of location or because of their socioeconomic and other school attributes.

The 2017 regression with the Index of Community Socio-Educational Advantage (ICSEA), instead of the percentage of Indigenous students and of students from non-English speaking background (Table 2), revealed that ICSEA is a dominant explanatory factor of test achievement, diminishing and even reversing the impact of other factors. The advantage of independent schools disappears, apparently being a product of advantageous parent background, confirming that school sector is a crude proxy for socio-educational advantage. The coefficient for Catholic schools is even negative. The geographical remoteness variable, which should be treated with caution in this regression, mainly reveals disadvantage of very remote schools.

Table 2: Average NAPLAN test z scores, Australia, 2017
 NAPLAN teszt Z-értékek, Ausztrália, 2017

	Model 1 (including % Indigenous and % non-English background)		Model 2 (including ICSEA)	
	β	SE	β	SE
Number of students ¹	0.287***	0.019	0.069***	0.014
Indigenous	-0.034***	0.001		
Non-English background	-0.001***	0.000		
ICSEA			0.008***	0.000
Catholic	0.179***	0.017	-0.112***	0.013
Independent	0.524***	0.024	-0.034	0.019
Inner regional	-0.203***	0.018	0.021	0.012
Outer regional	-0.046**	0.023	0.144***	0.000
Remote	0.099**	0.042	0.143***	0.030
Very remote	-0.259***	0.055	-0.324***	0.039
Female	0.005***	0.001	0.003***	0.000
Students/teacher	0.034***	0.004	0.007***	0.003
Students/non-teacher	0.004***	0.000	0.000	0.000
Participation rate	0.009***	0.001	0.004***	0.001
Total net recurrent income per student (1000s)	0.023***	0.002	0.004***	0.001
Total capital expenditure per student (1000s)	0.007***	0.002	-0.009	0.002
Additional controls	YES		YES	
Random-effects parameters	Estimate	SE	Estimate	SE
State: Unstructured				
$\sigma(\text{constant})$	0.024	0.013	0.035	0.018
$\sigma(\text{residual})$	0.358	0.005	0.187	0.003
Observations	9,249		9,175	

** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Note: All regressions control for type of school – whether it is a primary, secondary or combined campus.

¹ Number of students divided by 1000.

Source: authors' calculation

The 2010 models (not shown) practically confirmed the 2017 results, except for the percentage of students from non-English speaking background and for capital expenditures per student that had no influence in 2010 and a weak influence in 2017. Different categories were provided for geographical remoteness, but results were similar: schools in provincial locations (the most central category after metropolitan) had markedly lower achievements, and achievements were also lower in very remote schools.

Hence, findings confirm that spatial variation in need is not merely a consequence of spatial variation in socio-demographics and wealth. Other factors – such as difficulty in attracting staff, commuting distance, after school commitments

and potential for post-school study – may be salient to at least some of the observed spatial variation in need. From the perspective of subsidiarity, such explanations suggest that the observed need may not be met purely by financial *subsidium* (for example, funding is unlikely to appreciably alter commute times). They seem to point to the need for a broader conception of subsidiarity, as all forms of support and kindness (Evans, Zimmermann 2014), which might yield more tailored solutions to the particular problems of remoteness: education public policy-makers located in the capital cities and Canberra may not have sufficient geographic proximity to understand the problems, let alone implement efficacious solutions.

Notwithstanding the need for *subsidium* that goes beyond fiscal considerations, and is thus also responsive to the particular problems engendered by remoteness, it is certainly the case that *subsidium* is at present focussed on monetary aid allocated according to a model developed by the Commonwealth and channelled via the states and various religious education intermediary bodies. We now turn our attention to investigating whether this fiscal *subsidium*, just like need, is spatially distributed.

Is the *subsidium* appropriate?

Financial data for schools in Australia for 2016 is consistent across states and territories (hence, tables for each state are not shown), indicating a nationwide school education policy, rather than substantial inter-state policy divergence. It reveals a clear correlation between remoteness and school recurrent income: total income per student, Commonwealth funding and, even more markedly, state funding steadily increase with remoteness (Table 3). The higher funding per student in more remote localities is a product of an explicit funding policy that considers needs, including remoteness, smaller school size and lower proportion of non-public schools. A positive correlation between capital expenditure and remoteness is less consistent. States give substantially more per student in the three more remote location categories, whereas schools in major cities and inner regional locations rely more on private sources, apparently because of a higher share of private schools. Capital expenditures per student are in fact higher in major cities than in any other location category (except for the rather few schools in very remote locations), funded largely by non-government sources. This may reflect greater needs in expanding metropolitan areas, underutilisation of assets in remote localities, greater ability to fund development through private sources in core areas, and greater managerial ability to materialize development projects in prosperous core locations.

Table 3: Schools financial data per student by geographical remoteness, Australia, 2016
Iskolák egy diákra számított pénzügyi adatai földrajzi távolság alapján, Ausztrália, 2016

	<i>Total</i>	<i>Major cities</i>	<i>Inner regional</i>	<i>Outer regional</i>	<i>Remote</i>	<i>Very remote</i>
Number of schools ¹	9,051	4,721	2,261	1,461	308	300
Total recurrent income per student	14,291.2	13,866	14,191.3	15,891.3	20,555.6	27,427.7
Recurrent income provided by Commonwealth per student	4,195.4	3,963.6	4,559.3	4,685.7	5,922.8	8,267.1
Recurrent income provided by state/territory per student	7,472.4	6,804.5	7,982.9	9,986.8	13,447.4	18,246.8
Total capital expenditure per student	1,137.8	1,197.4	942.0	997.5	837.5	2,483.3
Capital expenditure funded by Commonwealth per student	83.8	70.2	99.7	120.1	96.7	514.2
Capital expenditure funded by state/territory per student	337.5	318.5	308.7	425.0	515.9	1,503.4

¹ Including missing financial data.

Source: ACARA dataset, Australian Bureau of Statistics

Data for 2009 revealed similar patterns. Whereas recurrent budgets per student increased between 2009 and 2016, capital expenditures were substantially higher in 2009, apparently because of spending on school infrastructure as part of the stimulus package implemented in response to the 2008 global crisis. The Australian government was the major funder of capital expenditures in 2009, but retreated by 2016 while state capital expenditures grew only marginally.

School finance varied considerably between the three school sectors (Table 4). Catholic schools enjoyed only a slight advantage over public schools in recurrent income per student, relying mainly on the support of the Commonwealth rather than of the states. Independent schools are diverse, but overall had much more resources per student than either public or Catholic schools, thanks to higher private funding (by parents, etc.). Commonwealth and state support was less than 50% of the recurrent income of independent schools and about 5% of their capital expenditures. Nevertheless, capital expenditures of independent schools per student were nearly double than in Catholic schools and nearly five times higher than in public schools.

The regional variable had limited influence on finance among independent schools. Commonwealth and state support were positively correlated with remoteness, but parents' participation worked at the other direction. Schools in major cities were richest, despite getting less public support, and their riches apparently came from tuition and other non-governmental sources (Table 4). Those in inner regional and outer regional localities were somewhat less

Table 4: Schools financial data per student by sector and geographical remoteness, Australia, 2016
Iskolák egy diákra számított pénzügyi adatai
intézményfenntartó és földrajzi távolság alapján, Ausztrália, 2016

<i>Government schools</i>	<i>Total</i>	<i>Major cities</i>	<i>Inner regional</i>	<i>Outer regional</i>	<i>Remote</i>	<i>Very remote</i>
Number of schools	6,347	3,035	1,647	1,158	255	252
Total recurrent income per student	13,273.3	12,370.1	13,795.2	16,006.2	20,479.2	26,697.1
Recurrent income provided by government ¹	12,581.3	11,632.9	13,219.9	15,391.9	19,898.0	25,920.3
Total capital expenditure per student	588.4	570.8	518.3	662.1	674.5	2,212.7
Capital expenditure funded by government ¹	558.1	539.0	495.6	632.0	636.6	2,159.7
<i>Catholic schools</i>	<i>Total</i>	<i>Major cities</i>	<i>Inner regional</i>	<i>Outer regional</i>	<i>Remote</i>	<i>Very remote</i>
Number of schools	1,662	1,015	373	208	39	27
Total recurrent income per student	14,020.3	13,734.8	13,961.4	15,112.8	20,760	32,085.5
Recurrent income provided by government ¹	10,892.5	10,277.9	11,658.3	12,758.4	18,009.2	30,890.9
Total capital expenditure per student	1,548.1	1,558.3	1,455.0	1,674.2	1,157.9	3,089.0
Capital expenditure funded by government ¹	157.9	122.2	235.2	241.1	378.0	592.0

<i>Independent schools</i>	<i>Total</i>	<i>Major cities</i>	<i>Inner regional</i>	<i>Outer regional</i>	<i>Remote</i>	<i>Very remote</i>
Number of schools	1,042	671	241	95	14	21
Total recurrent income per student	18,884.8	19,399.8	16,599.5	16,591.7	20,987.6	33,693.8
Recurrent income provided by government ¹	8,797.2	8,190.4	10,400.5	12,199.4	16,253.0	30,598.3
Total capital expenditure per student	2,933.0	3,058.7	2,342.2	2,649.8	2,048.0	6,707.2
Capital expenditure funded by government ¹	172.4	140.0	225.1	416.5	901.0	1,682.4

¹ Commonwealth and states/territories.

Source: ACARA dataset, Australian Bureau of Statistics

endowed. The very few independent schools in remote and very remote locations had high income per student thanks to very high public support, mainly of the Commonwealth, but also of the states, but suffered from small size. The high capital expenditures in independent schools were negatively correlated with remoteness (except for very remote schools). Commonwealth support for remote schools was offset by greater private/parent participation in central locations. Similar, although less marked, trends were observed among the less affluent Catholic schools.

This data suggest that funding consistently varies in a spatial sense despite the multitude of allocating bodies of Commonwealth resources. The principle of subsidiarity would suggest that spatially differentiated funding is in line with the spatially differentiated need observed earlier. However, it is important to ascertain whether the apparent variation in funding is the result of significant efforts to address spatial need, or mostly a consequence of the spatial distribution of students (for example Indigenous children) who attract a loading under the SRS funding model. To answer this question, we conducted an additional two mixed effects models.

Regressions on parameters of school finance (Tables 5-6) verify trends identified in the crosstabulations (Tables 3-4). A major explanatory variable of total net recurrent revenues per student in 2016 was school size: the larger the school the smaller the income/expenditure per student, indicating economies of scale (Model 1 in Table 5). School type also had a major influence: secondary schools spend more per student than primary schools (not shown in the tables), because of different SRS public funding levels for primary and secondary schools. Income per student grew with the percent of Indigenous students. Independent

schools were better endowed in terms of recurrent revenues per capita. The geographical remoteness variable remained prominent in the multivariate model: income per student markedly increased with growing remoteness.

Total government grants per student (combined Commonwealth and state support) were higher in small schools, public schools, secondary schools, schools with a high proportion of Indigenous students and schools located at the three more remote geographical categories: outer regional, remote and very remote (Model 2 in Table 5). Large schools, private schools, primary schools and schools in major cities received the lowest grants per student. Expectedly, given the lumpy nature of capital expenditure and the uneven growth patterns in Australia, patterns of capital spending per student were less consistent and the models had less explanatory power (not shown). Capital investment was highest in private schools and somewhat higher in schools with a high proportion of Indigenous students and in very remote schools.

Table 5: Net recurrent income per student, Australia, 2016
Egy diákra jutó nettó rendszeres bevétel, Ausztrália, 2016

	Model 1		Model 2	
	(Total net recurrent income)		(Commonwealth and state government recurrent income)	
	β	SE	β	SE
Number of students ¹	-0.262***	0.010	-0.413***	0.011
Indigenous	0.004***	0.0002	0.004***	0.0003
Non-English background	-0.0002	0.0001	0.0009***	0.0002
Catholic	-0.005	0.008	-0.112***	0.008
Independent	0.148***	0.012	-0.320***	0.013
Inner regional	0.071***	0.008	0.141***	0.009
Outer regional	0.244***	0.010	0.319***	0.011
Remote	0.468***	0.018	0.522***	0.019
Very remote	0.594***	0.023	0.603***	0.024
Additional controls	YES		YES	
Random-effects parameters	Estimate	SE	Estimate	SE
State: Unstructured				
$\sigma(\text{constant})$	0.010	0.005	0.015	0.008
$\sigma(\text{residual})$	0.073	0.001	0.084	0.001
Observations	8,901		8,901	

** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Note: All regressions control for type of school – whether it is a primary, secondary or combined campus.

1 Number of students divided by 1000.

Source: authors' calculation

Results for 2009 (not shown) were largely similar, with one notable difference: in 2009, recurrent income per student was much lower in Catholic schools and somewhat lower in independent schools than in public ones whereas in 2017 the reverse was truer and independent schools enjoyed an advantage. This was largely due to far lower government transfers provided to independent and Catholic schools in 2009. The geographical variable mainly indicated lower government funding to schools in major cities (the metropolitan category). Inclusion of the Index of Community Socio-Educational Advantage (ICSEA) in the 2016 models, instead of the percentage of Indigenous students and of students from non-English speaking background, did not substantially influence results (Table 6). ICSEA took the place of the percentage of Indigenous students, but the change had marginal impact on other explanatory variables.

Table 6: Net recurrent income per student (including¹ ICSEA)¹, Australia, 2016
 Egy diákra jutó nettó rendszeres bevétel
 (a Közösségi Társadalmi-Oktatási Előny Mutató figyelembevételével), Ausztrália, 2016

	Model 1		Model 2	
	(Total net recurrent income)		(Commonwealth and state government recurrent income)	
	β	SE	β	SE
Number of students ²	-0.228***	0.010	-0.346***	0.010
ICSEA	-0.0007***	0.000	-0.0013***	0.000
Catholic	0.024***	0.007	-0.053***	0.007
Independent	0.178***	0.012	-0.239***	0.012
Inner regional	0.059***	0.007	0.073***	0.007
Outer regional	0.229***	0.009	0.240***	0.009
Remote	0.444***	0.017	0.443***	0.017
Very remote	0.587***	0.021	0.517***	0.021
Additional controls	YES		YES	
Random-effects parameters	Estimate	SE	Estimate	SE
State: Unstructured				
$\sigma(\text{constant})$	0.009	0.004	0.014	0.007
$\sigma(\text{residual})$	0.065	0.001	0.064	0.001
Observations	8,670		8,670	

** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

¹ These models include ICSEA as an explanatory variable, hence excluding % Indigenous and % non-English background students.

² Number of students divided by 1000.

Source: authors' calculation

The persistence of spatial variation in funding, despite controlling for variables that represent need, suggests that the SRS model is responsive to spatial need and not merely to the spatial distribution of needy students. It is noteworthy that the SRS objectives have been met despite the funding being passed through various intermediary bodies such as state governments and Catholic dioceses, which sometimes re-distribute according to their own objectives. This suggests that it might be possible to have greater decentralisation in education decision-making, consistent with the principle of subsidiarity, without exacerbating differences owing to unequal fiscal capacity. This principle asserts that greater associations (such as the Commonwealth and state governments) have a moral responsibility to meet *bona fide* need. Hence, because outcomes still varied spatially we can assume that either the fiscal *subsidium* was insufficient to meet need or that the need cannot be mitigated solely through spatially responsive funding.

Conclusions

Australian centralized federalism is evident also in school education. Constitutionally, education is assigned to the states (and territories), excluding local governments. However, the Commonwealth has become increasingly involved in school funding and tied regulation, particularly with respect to independent schools. Centralization has indeed been mitigated, retaining an element of subsidiarity in the system, by enabling a large and growing segment of diverse (mainly faith based) private schools that receive substantial public funding. Publicly funded private education is a contentious issue worldwide, but its critique in Australia is mitigated by substantial regulatory measures at the Commonwealth level: policies such as the nationwide School Resource Standard (SRS) that specifies criteria for public allocations, the national Australian curriculum and nationwide achievement examinations.

Our study confirms the successful implementation of a consistent spatial redistributive policy in Australia's school system. Vertical fiscal imbalance, complemented by ambitious horizontal fiscal equalization, has enabled consistent fiscal redistribution, despite the variety of intermediary bodies and the plurality of private providers, in addition to the states, and a complex path-dependent division of regulatory and funding powers between the states and the Commonwealth. However, the redistributive action has only been partly successful in mitigating spatial achievement gaps. We ascertained an intra-state variation in achievements that was not explained merely by the spatial distribution of demographics and wealth. Redistributive policy was successful in eliminating much of the autonomous impact of remoteness on school achievements, but not for schools in inner regional and very remote locations.

The former, just beyond major city-regions, may not receive full compensation for their less central location compared to major cities. Redistribution focuses on the more remote location categories whose disadvantage is so substantial that it might not be fully compensated by the very high support received.

The education landscape in Australia is consistent with the principle of subsidiarity in terms of the assignment of responsibility to parents and caregivers through the plurality of associations endorsed to provide formal education instruction. However, where the Australian educational landscape differs significantly to the prescriptions associated with the principle is in the constitutional assignment of powers to the states, due to both historical antecedents and the fiscal weakness of Australian local governments.

Does the persistence of a net negative effect of remoteness on educational achievement, despite a redistributive policy that functions rather coherently in a plural context, justify calls for greater decentralization of education to the local government level? An assessment of such a step is beyond the scope of the present study. Decentralization to the local level might produce better tailored solutions that enhance accountability, transparency and responsiveness to particular problems of more remote locations, but it could also exacerbate regional inequality. Nevertheless, our analyses demonstrated a high level of spatially responsive funding that was applied in a consistent manner despite the multitude of school administration bodies. The consistency, achieved through co-operation between the respective Commonwealth and state governments, suggests that it could be possible to pursue policies of greater levels of decentralization, arguably more consistent with subsidiarity, without exacerbating regional inequality. The inability of fiscal *subsidium*, whilst responsive to spatial needs, to equally meet diverse needs might reinforce the argument derived from subsidiarity for policies of even greater decentralisation in administration that might be better positioned to provide innovative non-pecuniary support required for persons to meet their existential ends.

Although Australia does not seem to explicitly aspire for exemplary best practice policies, this case study provides insights for handling school education gaps elsewhere. It suggests policies of maintaining plurality while minimizing gaps through redistribution and opting for nationwide monitoring of curriculum and achievements, specifically to cope with public versus private education. It shows the merits of centralized federalism, coupled with vertical fiscal imbalance and horizontal fiscal equalisation. Spatially it demonstrates the limits of what money can buy for the remote periphery, and the challenge of the semi-periphery (inner-regional Australia), where minor redistribution is insufficient to address geographical inferiority.

References

- Australian Government Department of Education (2024): *Schooling Resource Standard*. <https://www.education.gov.au/recurrent-funding-schools/schooling-resource-standard> (Letöltés: 2025. 02. 11.)
- Daley, J., Wood, D., Chivers, C. (2017): *Regional Patterns of Australia's Economy and Population*. Grattan Institute, Carlton, VIC
- De Rynck, S. (2005): Regional autonomy and education policy in Belgium. *Regional and Federal Studies*, 4., 485–500. <https://doi.org/10.1080/13597560500230664>
- Drew, J., Bernardelli, L., Kortt, M.A. (2019): Private exit, public exit and achievement in secondary education. *Australian Journal of Public Administration*, 2., 242–258. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12407>
- Drew, J., Fahey, G. (2018): Framing unpopular policies and creating policy winners – the role of heresthetics. *Policy and Politics*, 4., 627–643. <https://doi.org/10.1332/030557318X15241518778612>
- Drew, J., Kortt, M.A., Bec, A. (2019): Administering faith: Does the religious institution administering a school influence educational achievement? *Journal of Sociology*, 2., 342–365. <https://doi.org/10.1177/1440783319829248>
- Drew, J., Kortt, M.A., Fahey, G. (2019): Does size count down under? Australian school performance, school size and public policy. *Public Administration Quarterly*, 4., 527–554. <https://doi.org/10.1177/073491491904300403>
- Dupuy, C. (2014): Actively cultivating policy similarity. A regional strategy in education policy in France and Germany. *Regional and Federal Studies*, 4., 451–471. <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.888653>
- Evans, M., Zimmermann, A. (eds.) (2014): *Global Perspectives on Subsidiarity*. Springer, New York
- Fenna, A. (2019): The centralization of Australian federalism 1901–2010: Measurement and interpretation. *Publius: The Journal of Federalism*, 1., 30–56. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy042>
- Ferrari, I., Zanardi, A. (2014): Decentralisation and interregional redistribution in the Italian education system. *Education Economics*, 5., 529–548. <https://doi.org/10.1080/09645292.2012.709371>
- Finnis, J. (2013): *Human Rights and Common Good*. Oxford University Press, Oxford
- Gaspar, J.M. (2020): New economic geography: Economic integration and spatial imbalances. In: Colombo, S. (ed.): *Spatial Economics Volume I*. Palgrave Macmillan, Cham, 79–110.
- Gigliotti, P., Sorensen, L.C. (2018): Educational resources and student achievement: Evidence from the save harmless provision in New York State. *Economics of Education Review*, 66., 167–182. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.004>
- Golemboski, D. (2015): Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity. *Publius: The Journal of Federalism*, 4., 526–551. <https://doi.org/10.1093/publius/pjv005>
- Hanushek, E.A., Woessmann, L. (2017): School resources and student achievement: A review of cross-country economic research. In: Rosén, M., Hansen, K.Y., Wolff, U. (eds.): *Cognitive Abilities and Educational Outcomes*. Springer, 149–171.
- Hega, G.M. (2000): Federalism, subsidiarity and education policy in Switzerland. *Regional and Federal Studies*, 1., 1–35. <https://doi.org/10.1080/13597560008421107>
- Hinz, B. (2018): Schooling policy in Australia: Concurrent, complex, and contested. In: Wong, K.K., Knüpling, F., Kölling, M., Chebenova, D. (eds.): *Federalism and Education: Ongoing Challenges and Policy Strategies in Ten Countries*. Information Age Publishing, Charlotte, NC, 19–42.
- Hu, R., Blakely, E.J., Zhou, Y. (2013): Benchmarking the competitiveness of Australian global cities: Sydney and Melbourne in the global context. *Urban Policy and Research*, 4., 435–452. <https://doi.org/10.1080/08111146.2013.832667>
- Jeong, D.W., Kim, Y., Hong, J. (2013): The inequitable distribution of public education resources across schools: Evidence from Korea. *Asia Pacific Journal of Education*, 4., 394–406. <https://doi.org/10.1080/02188791.2013.787390>

- Lee, V.E., Loeb, S. (2000): School size in Chicago elementary schools: Effects on teachers' attitudes and student achievement. *American Educational Research Journal*, 1., 3–31. <https://doi.org/10.2307/1163470>
- Lingard, B., Lewis, S. (2017): Placing PISA and PISA for schools in two federalisms, Australia and the USA. *Critical Studies in Education*, 3., 266–279. <https://doi.org/10.1080/17508487.2017.1316295>
- McLean, I. (2004): Fiscal federalism in Australia. *Public Administration*, 1., 21–38. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00381.x>
- Messner, J. (1949): *Social Ethics: Natural Law in the Modern World*. B. Herder Book Co., St Louis
- Nijman, J., Wei, Y.D. (2020): Urban inequalities in the 21st century economy. *Applied Geography*, 117. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2020.102188>
- OECD (2017): *Subnational Governments in OECD Countries: Key data*. OECD, Paris
- Parliament of New South Wales (1990): *Education Act NSW*. <https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-1990-008> (Letöltés: 2025. 02. 11.)
- Randolph, B., Tice, A. (2017): Relocating disadvantage in five Australian cities: Socio-spatial polarization under neo-liberalism. *Urban Policy and Research*, 2., 103–121. <https://doi.org/10.1080/08111146.2016.1221337>
- Rodríguez-Pose, A., Tselios, V. (2011): Mapping the European regional educational distribution. *European Urban and Regional Studies*, 4., 358–374. <https://doi.org/10.1177/0969776411399345>
- Roberts, P., Green, B. (2013): Researching rural places: on social justice and rural education. *Qualitative Inquiry*, 10., 765–774. <https://doi.org/10.1177/1077800413503795>
- Roscigno, V.J., Tomaskovic-Devey, D., Crowley, M. (2006): Education and the inequalities of place. *Social Forces*, 4., 2121–2145. <https://doi.org/10.1353/sof.2006.0108>
- Sellers, J.M., Arretche, M., Kübler, D., Razin, E. (eds.) (2017): *Inequality and Governance in the Metropolis, Regimes of Place Equality and Fiscal Choices in Eleven Countries*. Palgrave Macmillan, London <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57378-0>
- Smith, C., Parr, N., Muhidin, S. (2019): Mapping schools' NAPLAN results: a spatial inequality of school outcomes in Australia. *Geographical Research*, 2., 133–150. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12317>
- van Staden, J-W., McKenzie, F.H. (2019): Comparing contemporary regional development in Western Australia with international trends. *Regional Studies*, 10., 1470–1482. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1584394>
- Sullivan, K., McConney, A., Perry, L.B. (2018): A comparison of rural educational disadvantage in Australia, Canada, and New Zealand using OECD's PISA. *SAGE Open*, 4. <https://doi.org/10.1177/2158244018805791>
- Teese, R. (2000): *Academic Success and Social Power*. Melbourne University Press, Melbourne
- Vidyattama, Y., Li, J., Miranti, R. (2018): Measuring spatial distributions of secondary education achievement in Australia. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 12., 493–514. <https://doi.org/10.1007/s12061-018-9252-z>
- Wallner, J. (2017): Cooperation without the leviathan: Intergovernmental policymaking in Canadian education. *Regional and Federal Studies*, 4., 417–440. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1327429>
- Wei, Y.D. (2015): Spatiality of regional inequality. *Applied Geography*, 61., 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.03.013>
- West, A., Allmendinger, J., Nikolai, R., Barham, E. (2010): Decentralisation and educational achievement in Germany and the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 3., 450–468. <https://doi.org/10.1068/c0992>

Appendix: Definitions and means of variables
 Függelék: A változók definíciói és középértékei

<i>Variable</i>	<i>Definition</i>	<i>Mean</i>
Number of students	Number of FTE students enrolled at the school, divided by 1,000.	0.449
Indigenous	Percentage of students identifying as Aboriginal and or Torres Strait Islander	10.2
Non-English background	Percentage of students who speak a language other than English at home.	21.4
ICSEA	Index of Community Socio-Educational Advantage	1,000.9
Government	Schools administered by state or territory authorities (excluding special schools)	6,004
Catholic	Dummy variable for schools administered by dioceses or individual Catholic institutions	1,722
Independent	Dummy variable for schools which are neither government nor Catholic	1,537
Primary	Elementary schools.	5,548
Secondary	Dummy variable for secondary schools. In all states other than South Australia (year 8) secondary schooling commences in year 7.	1,326
Combined	Dummy variable for campuses offering both elementary and secondary schooling.	2,389
Major cites	Based on ARIA+ index which measures road distance to nearest urban center; ARIA+ 0 to 0.2	5,066
Inner regional	Dummy variable; ARIA+ 0.2 to 2.4	2,224
Outer regional	Dummy variable; ARIA + 2.4 to 5.92	1,408
Remote	Dummy variable; ARIA+ 5.92 to 10.3	297
Very remote	Dummy variable; Greater than 10.53	268
Female	Percentage of female students	48.997
Students/teacher	Number of students per FTE teacher	13.607
Students/non-teacher	Number of students per FTE non-teaching staff	42.760
Participation rate	Percentage of students who participated in the NAPLAN test	93.8
NAPLAN achievement	Average of mean z scores of the reading, writing, spelling, grammar and numeracy exams	0
Total net recurrent income per student	Nett annual recurrent income of school, divided by the number of students.	17,015.66
Total capital expenditure per student	Annual capital expenditure of school, divided by the number of students.	1,117.76

Source: ACARA dataset, Australian Bureau of Statistics

Local Opportunity Structures for Planning-related Protest in Major German Cities

Helyi lehetőségstruktúrák a tervezéssel kapcsolatos tiltakozások számára német nagyvárosokban

GERHARD KIENAST, GRISCHA FREDERIK BERTRAM

Gerhard KIENAST: research fellow, Institute for European Urban Studies, Faculty of Architecture and Urbanism, Bauhaus University Weimar; Belvederer Allee 5. DE-99425 Weimar, Germany; gerhard.kienast@uni-weimar.de; <https://orcid.org/0000-0003-1386-5217>

Grischa Frederik BERTRAM: associate professor, Institute for European Urban Studies, Faculty of Architecture and Urbanism, Bauhaus University Weimar; Belvederer Allee 5. DE-99425 Weimar, Germany; grischa.bertram@uni-weimar.de; <https://orcid.org/0000-0001-7990-013X>

KEYWORDS: protest; political opportunity structure; local initiative; referendum; borough

ABSTRACT: Urban development in Germany is often challenged by civic protest. This is despite mandatory participation at an early stage of the planning process, a variety of democratic participatory innovations, which differ from one federal state to the other, and informal formats of participation applied at the local level. There is a growing acceptance that protest is a normal form of participation and that planners must extend their repertoire accordingly. In order to identify a typology of planning-related protest based on correlations between different aspects of its framing, its course of action and the planning process to which it relates, the authors undertook a comprehensive survey in major German cities. In this paper, they try to establish, which relations exist between such protest, borough-level representative bodies and direct democratic procedures. Representative bodies and referenda are seen as parts of a local planning-political opportunity structure, a theoretical framework built on Eisinger's political opportunity structures. This approach remains of great relevance to explain political protests and social movements, and helps to understand the different effects and uneven effectiveness of protest in varying contexts.

The paper presents preliminary results from the statistical analysis of the authors' own database created through protest data mining of newspaper archives, online petitions and other public databases along with quantitative analysis of a public database on local initiatives and referendums. It found substantial but uneven levels of support amongst borough-level representatives for civic protest, and correlation between such support and protest effectiveness. The variation can partly be explained with uneven powers, density of representation and modes of election of sub-local councils. There are large differences with regard to the frequency of initiatives that seek a referendum, which reflect different thresholds and restrictions for direct democracy that are established at state level. Nevertheless, activist groups have used referenda to change or even stop unpopular urban projects, to popularise their own agenda and force decision-makers to prioritise alternative visions for urban development. In some cases they also managed to influence spatial planning's own political opportunity structure.



KIENAST, Gerhard: tudományos munkatárs, Weimari Bauhaus Egyetem, Építészeti és Város-építészeti Kar, Európai Városi Tanulmányok Intézete; 99425 Weimar, Belvederer Allee 5., Németország; gerhard.kienast@uni-weimar.de; <https://orcid.org/0000-0003-1386-5217>

BERTRAM, Grischa Frederik: egyetemi docens, Weimari Bauhaus Egyetem, Építészeti és Város-építészeti Kar, Európai Városi Tanulmányok Intézete; 99425 Weimar, Belvederer Allee 5., Németország; grischa.bertram@uni-weimar.de; <https://orcid.org/0000-0001-7990-013X>

KULCSSZAVAK: tiltakozás; politikai lehetőségstruktúra; helyi kezdeményezés; népszavazás; kerület

ABSZTRAKT: Németország városainak fejlesztését gyakran nehezítik civil tiltakozások. Ez annak ellenére alakul így, hogy a tervezési folyamat korai szakaszában kötelező a részvétel biztosítása, amit az egyes szövetségi államokban különböző demokratikus részvételi újítások és helyi szinten alkalmazott informális részvételi formák is kiegészítenek. A tiltakozás mint a részvétel normális formája egyre elfogadottabb, és ebből adódóan a tervezőknek is szükséges bővíteniük az eszköztárukat. A tanulmány szerzői azzal a céllal végeztek átfogó felmérést Németország nagyvárosaiban, hogy – keretezésük, cselekvési irányaik és az érintett tervezési folyamatok közötti korrelációkra alapozva – azonosítsák a tervezéssel kapcsolatos tiltakozások típusait. Arra próbálnak választ találni, hogy milyen összefüggések vannak a tiltakozás, a kerületi szintű képviseleti testületek és a közvetlen demokrácia eljárásai között. A képviseleti testületek és a népszavazások a helyi tervezési-politikai lehetőségstruktúra részeként értelmezhetők. Ez az elméleti keret Peter K. Eisinger politikai lehetőségstruktúráinak fogalmára épít, mely továbbra is nagy jelentőséggel bír a politikai tiltakozások és társadalmi mozgalmak kutatásában: segít megmagyarázni a tiltakozások különböző feltételek között mutatkozó eltérő hatásait és egyenetlen hatékonyságát.

A tanulmány a szerzők saját adatbázison alapuló statisztikai elemzésének előzetes eredményeit mutatja be. A tiltakozások adatbázisát újságarchívumok, online petíciók és más nyilvános adatbázisok felhasználásával, továbbá egy helyi kezdeményezéseket és népszavazásokat tartalmazó nyilvános adatbázis kvantitatív elemzésével hozták létre. A kutatás a civil tiltakozások jelentős, de egyenetlen mértékű támogatását állapítja meg a kerületi képviselők körében, és összefüggést mutat ki a támogatás és a tiltakozások hatékonysága között. A különbségek részben az egyenetlen hatalmi viszonyokkal, a képviseletek eltérő sűrűségével és az alacsonyabb szintű tanácsok választásának változó módjaival magyarázhatók. A népszavazási kezdeményezések gyakorisága terén mutatkozó nagy különbségek a közvetlen demokrácia gyakorlása kapcsán, szövetségi államok szintjén megállapított küszöbök és korlátozások eltéréseit tükrözik. Ennek ellenére, az aktivista csoportok a népszavazásokat használják a népszerűtlen városi projektek megváltoztatására vagy leállítására, illetve saját céljaik népszerűsítésére. Arra kényszerítik a döntéshozókat, hogy alternatív városfejlesztési víziókat részesítsenek előnyben. Egyes esetekben pedig sikerül befolyásolniuk a térbeli tervezés politikai lehetőségstruktúráját is.

Introduction

For almost two generations, western democracies have considered citizen participation at municipal level as an appropriate means for successfully dealing with what were regarded as growing problems of representative democracy: ‘unauthorised’ demonstrations, occupation of buildings that were earmarked for redevelopment, and other forms of citizen protest (cf. Klages 2015). In particular since the 1990s, Germany has introduced and imported a number of democratic participatory innovations, including referenda at the local level, participatory budgeting and informal formats of participation, and – more recently – various

forms of e-participation (cf. *ibid*; Kersting 2017, 2021). Yet, if anyone thought this would put an end to civic protest, they have certainly been wrong.

In order to create an empirically sound basis for a stronger integration of the protest perspective into planning theory, the authors examined civic protest in local spatial planning in eight of Germany's largest cities. Berlin, Hamburg, Munich, Cologne, Frankfurt am Main and Stuttgart ranking 1st to 6th in terms of population, and the two largest cities of the former GDR, Leipzig and Dresden, ranking 8th and 12th respectively were investigated. The research project, which covered a 16-year period (2005–2020), was based on a broad concept of planning. In addition to local spatial planning with municipal/urban sectoral planning and land law, it also includes contributions to spatial development by urban policy actors (cf. Bertram, Altrock 2020). It was limited to local planning protests, i.e. protests that are located in a city and where the municipality (or the city-state in the cases of Berlin and Hamburg) is an object of protest; or the addressee is a local legal entity (e.g. a company); or the reasons and/or demands relate to local policies, plans and other norms, situations, institutions, procedures or their intended change.

The project identifies a typology of planning-related protest based on correlations between different aspects of protest framing, its course of action and the planning process to which it relates. For this purpose, the authors carried out protest data mining (PDM) combining an extended protest event analysis (PEA) and internet analysis, using newspaper archives, online petitions and other public databases (cf. Bertram, Kienast 2023). PEA was developed and used during the 1990s to record and analyse supra-local protests in the Federal Republic of Germany (cf. Rucht 2001) but was adapted for this study as PEA's emphasis on individual protest events is unnecessarily detailed for planning research (Bertram 2019). Instead, this study understands each protest as a continuum as long as there are no significant changes to the reason for the protest (e.g. the completion of the project being protested against) or deliberate changes to its central content. The project's code sheet comprises 41 items that characterise the protests, including information on the carriers of protest, their framing and actions, planning process, outcomes and interactions. So far, the research has yielded 3,249 datasets across the eight cities.

In addition, third-party data from a study by political scientists from universities of Wuppertal and Marburg were used to deepen the understanding of the effects of popular initiatives at the local level (*Bürgerbegehren*) on local political opportunity structures (POS).

This paper tries to answer the question, which relations exist between planning-related protest and two specific elements of local political opportunity structures: the borough-level representative bodies and the direct democratic procedures at local level. The paper formulates hypotheses about the effects of these POS on the formation of planning-related protest, compares the

effectiveness of protest within these opportunity structures, and attempts to explain the differences between cities. It first presents parts of the theoretical framework for the analysis of the local planning-specific political opportunity structures in which protest takes place. The next section summarises the state of research on local democratic structures and plebiscitary elements in Germany, pointing out the differences between the legal frameworks of the federal states where the major cities are embedded. The paper then presents preliminary results from the statistical analysis of the authors' own database of planning-related protest along with quantitative analysis of a public database on *Bürgerbegehren* and referenda. At the end, some conclusions are drawn and suggestions for further research are made.

Theoretical framework

Political opportunity structures

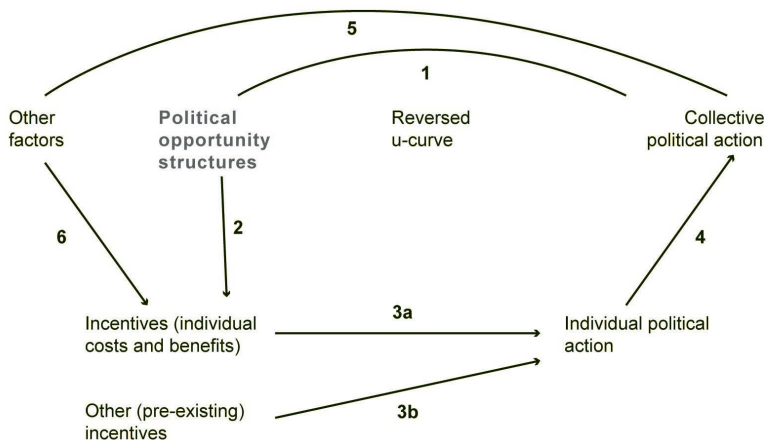
Since the 1970s, various authors described protest as a political action that arises not from an irrational affect, but from strategic considerations of the opportunities and risks of such engagement. Alongside resource mobilisation and framing, the notion of POS as part of a political process model, first formulated by Eisinger (1973), is still one of the dominant theories in movement research today (Opp 2009). In contrast to resource mobilisation, which focuses on factors internal to the movement, the political opportunity structure approach uses external conditions to study the genesis and development of protest, though in later versions recognises that protest activities may indirectly influence their POS (Kitschelt 1986). Unlike earlier theories, however, it is not about a quasi-reflexive emergence from social conditions, but about a context for the (rational) action of groups and individuals, from which constraints and possibilities for action, but also potential efficacies of movement action emerge.

The basic model is that external conditions determine the chances of success for protest and that individuals decide to engage in collective political action when success is foreseeable or the incentives for protest action are great enough. Though more implicit than in later approaches, even Eisinger not only observed opportunities but also obstacles and risks (cf. Pollack 2000). POS are mostly regarded as objectively given, but some authors focus on the subjective evaluation of the chances of success by the protesters (e.g. Koopmans 2005).

The relationship between political opportunity and collective political protest action (Figure 1, link 1) arises from the fact that opportunities, together with other factors (2, 6), constitute incentives for individual political action (3a), at least for individuals for whom such incentives already existed beforehand (3b). Accordingly, an indirect effect is created which increases the probability of

political action, which can also lead to a merger (4). Other factors such as resources (McCarthy, Zald 1973) and reactions to the protest (Kriesi 1991) will also affect the incentives or risks towards political action (6). According to Koopmans (2005), agency reacts to structure in an evolutionary manner. As long as political action is not suppressed, there will likely be a wide variety of protests, whose demands and repertoire will change over time and respond to the benefits and sanctions emanating from the POS.

Figure 1: Eisinger's theory of political opportunity structures
Eisinger elmélete a politikai lehetőségstruktúrákról



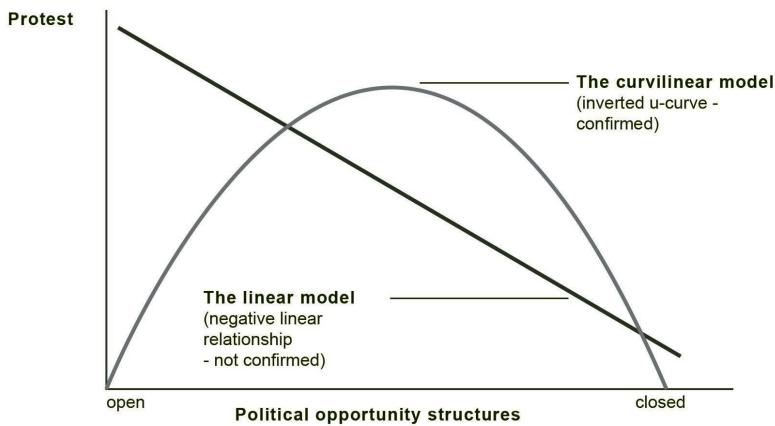
Source: authors' illustration based on Opp (2009, 165).

There has been much debate on what may be considered as part of POS. This can be the stability or divisiveness of elites, the presence or absence of allies among elites, conflict structures, access to the formalised system of political decision-making or repression, chances of success with and without political action, prevailing strategies in dealing with challenges and the configuration of power (Koopmans 2005; Kriesi 1991; Pollack 2000; Tarrow 2012). Kitschelt (1986) differentiates between procedural impact or success (opening of new channels of participation and recognition of protest actors), substantive impact (inducing change in public policies) and structural impact (modifications of the POS itself). Zooming in on POS, Kriesi (1991) distinguishes three aspects: formal institutional structure, informal procedures and prevailing strategies with regard to challengers, and the configuration of power that is relevant for the conflict. Formal institutions include both political input and output structures.

The degree of opportunity described by such dimensions is by no means equated with the emergence of the protest. Eisinger already assumes that not only strongly closed systems prevent protest due to repression, but also extremely open ones tend to assimilate civic political activities. These also prevent

protest. In this respect and in a simplified model, a curvilinear relationship is assumed: protest movements benefit most from an intermediate degree of openness or, more precisely, from the simultaneity, indeed the juxtaposition and succession of openness and closure (Figure 2). Although, the figure illustrates the abstract idea rather than a tool to measure a society's or locality's openness or closure, a comparative study of Kriesi (1991) shows that Germany is the second most open among four Western European democracies, with its general setting being characterised as "formalistic inclusion" of citizens.

Figure 2: Two hypotheses about the relationship between political opportunity structures and protest
Két hipotézis a politikai lehetőségstruktúrák és a tiltakozás közötti kapcsolatról



Source: authors' illustration based on Opp (2009, 163).

Local planning-specific political opportunity structures

Within local spatial planning and its scientific investigation, a contextualisation of planning processes by external framework conditions is common. The POS approach is therefore amenable to a planning-scientific investigation and has been further developed into a local planning-specific political opportunity structure (LPPOS; Bertram 2019).

However, there are clear differences to protests at the national level. Local governance is characterised by the participation of different actors in political negotiation processes. Thus, the distance between (potential) protest subjects and objects is relatively small. Most primary planning actors are based at the local planning administration and are thus initially experts acting independently of politics. However, they work within a complex interaction with political decision-makers recruited mainly from laypersons and volunteers. Local spatial planning and its responses to protest are also dependent on the limited

capacities and resources of the primary planning actors. These conditions limit the planning and municipal leeway to act in general as well as in the political competition with protest actors.

As an essential modification of Eisinger's POS, LPPOS is an analytical framework explicitly designed to study specific factors affecting the likeliness of protest in local governance. Only contextual factors that show the disposition of local spatial planning, the local political system and other local actors for protest actions are considered part of the LPPOS. The concept combines factors close to and distant from protest as well as obstacles but excludes framework conditions beyond planning or urban policy regulation in order to be able to depict local multi-level politics and its range of actors. Particular attention is paid to the competing participation strategies that the protest actors could choose instead of the protest strategy. These depend on e.g. the kind of "invited" public consultation in the particular planning procedure (if already started), the formal and informal arenas for debating local issues such as sub-local elected bodies and the availability of direct democratic procedures like Bürgerbegehren and referenda. Yet, LPPOS are embedded in a multi-scalar application of POS. In this respect, there is still a more general, superordinate POS beyond the planning-related LPPOS.

In the context of urban planning, some of these aspects are preconfigured by e.g. municipal codes and the national political system, but also by local implementation and planning culture (cf. Knieling, Othengrafen 2009; see below). For instance, the national building law provides for public participation within the planning procedure in statutory land-use planning, but there are significant differences in the municipalities' implementation.

LPPOS in major German cities

Urban governance in the Federal Republic of Germany

According to the German Basic Law, municipalities are part of the administration of the respective federal state (Land), but their right 'to regulate all local affairs on their own responsibility' is guaranteed (Article 28 (2) sentence 1). Since the term 'local affairs' is interpreted broadly and includes sovereignty of local planning with compulsory municipal tasks such as the provision of school buildings and day-care facilities as well as voluntary tasks such as the maintenance of sports facilities and cultural institutions, social affairs, transportation and recreational facilities, local planning must secure spaces for all of them.

When exercising their planning powers, all municipalities are obliged to follow the Federal Building Code, which requires to involve citizens at an early stage of the planning process. While this is part of the superordinated POS, the LPPOS includes other formal institutions and regulations as well as informal

procedures shaped by municipal politics and local planning policies. The influence of the federal states is particularly evident in the distribution of powers between the city council and decision-making bodies at borough level, in the standardisation of participation forms and the elements of direct democracy. Berlin and Hamburg are special cases in this regard, as they are acting both as states and as municipalities (*Kommunen*). Within this framework, local politics and city administrations have room for manoeuvre where optional provisions allow more or less delegation of decisions to the lowest level, more open or more closed forms of participation. While some municipalities do not even properly implement standard procedures (Decker, Selle 2023), other cities have introduced supplementary participation steps.

Borough-level representative bodies in eight German cities

The German Basic Law stipulates that people must have freely elected representation in each *Land*, county and municipality (Art. 28 para. 1 GG). The federal state's municipal ordinances, however, differ significantly with regard to sub-local representation, while agreeing on their limited tasks in relation to the municipal council (cf. Kamiya 1992). Still, borough committees differ in their names, sizes, rights and financial resources. The overview of the eight major cities studied in this research also shows differences in graining (Table 1). The boroughs of the city-states Berlin and Hamburg reach the size of a large city themselves, while the boroughs of Munich only compare to a medium-sized city. Accordingly, it can be assumed that the members of Munich's borough committees are able to devote more time to individual local development projects and are more familiar with the respective localities and situations. This applies even more to the smaller cities.

Another important criterion for assessing the LLPOS at borough level is the so-called 'density of representation', i.e. the relationship between the number of inhabitants and the number of elected representatives (cf. Sebaldt 2009). Though different in size, the density in Berlin and Cologne is near equal (about 6,000 inhabitants per councillor). For the other cities, determining the density of representation is more complex, as the number of representatives varies – in some cases considerably. Due to the lower average population of the Stuttgart, Leipzig and Dresden boroughs, a high level of representation can be assumed. However, this does not automatically mean that citizens have more say. The value of representation at borough level also depends on the power of their political output structures.

The boroughs in the city-states Berlin and Hamburg and their elected bodies have much more responsibilities including building, housing and land administration. Berlin's boroughs' rights are even similar to other *Länder's* municipalities (cf. Deutelmoser 2000). Although a reform in 2006 gave Hamburg's

Table 1: Local differences of political opportunity: elected bodies at borough level
A politikai lehetőségek helyi különbségei: kerületi szintű választott testületek

<i>Federal state</i>	<i>Berlin</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Bavaria</i>	<i>North Rhine- Westphalia</i>	<i>Hesse</i>	<i>Baden- Württemberg</i>	<i>Saxony</i>	
City	Berlin	Hamburg	Munich	Cologne	Frankfurt am Main	Stuttgart	Leipzig	Dresden
Population	3.7 million	1.8 million	1.5 million	1.1 million	760,000	625,000	600,000	555,000
Rank	1	2	3	4	5	6	8	12
Number of boroughs	12	7	25	9	16	23	24	19
Average borough population	306,500	265,000	59,500	119,000	47,500	27,000	25,000	29,000
Elected bodies at borough level	<i>Bezirks- verordneten- versammlung</i>	<i>Bezirks- versammlung</i>	<i>Bezirksausschuss</i>	<i>Bezirksvertretung</i>	<i>Ortsbeirat</i>	<i>Bezirks- beirat</i>	<i>Stadtbezirksbeirat & Ortschaftsrat</i>	
Number of members	55	45-57	15-45	19	9-19	9-22	8-11	6-25
Powers	Local autonomy	Delegated powers that can be withdrawn	Decisions of local nature, delegated powers, right to be heard, right to proposal	Decisions of local nature, delegated powers, right to be heard, right to proposal	Right to be heard, right to proposal	Right to be heard, right to proposal	Right to be heard, right to proposal, maintenance of municipal buildings (except schools), prioritisation of public works	
Budget	Significant	Significant	Significant	Significant	Small	Small	Small	Small
Supporting administration	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Partly	Partly

Source: authors' compilation based on various sources

borough assemblies more room for manoeuvre, they are still not granted their own budgetary sovereignty (Fraude, Lloyd 2010), and the senate is empowered to override resolutions of the borough assemblies if citywide interests are affected. In urban planning issues, ‘urgently needed housing construction’ is often cited as a justification for the so-called ‘evocation’ of decisions.

In the six other cities, borough committees can only recommend on statutory land-use plans and decisions are made by the city council. Yet, the actual competences vary. The borough committees of Germany’s third-largest metropolis, Munich, can at least take decisions “on a case-by-case basis as to how [local places] should be designed and where [public] facilities are lacking” (LHM 2023). In Cologne, Germany’s fourth largest city, the borough councils may only decide in matters such as the maintenance and equipment of schools, social and cultural facilities, the protection of historical monuments and work on existing roads, paths and squares (Municipal Ordinance for North Rhine-Westphalia §37). Hence, their say in planning is even more limited. In accordance with the Hessian Municipal Code, elected local advisory councils in the city of Frankfurt am Main “must be consulted on all important matters affecting the local borough” but they only have “the right to make proposals [... and] to comment on questions submitted to them by the municipal council or the municipal executive board”.

Stuttgart, Leipzig and Dresden are all characterised by a dualism of borough and locality (*Stadtbezirk* vs. *Ortschaft*; Schwarz 2007). The two forms of administration differ both in terms of political decision-making and the possibilities for exerting influence: while locality councils (*Ortschaftsräte*) are elected, the members of the borough committees (*Stadtbezirksbeiräte*) are “appointed” by the municipal council. While the locality councils have been granted decision-making rights regarding “public facilities whose significance does not extend beyond the local area”, the borough committees are limited to consultation and proposals, and their meetings are chaired by the mayor or a person whom he appoints (Eberwein 2021). Despite similar municipal ordinances, there is even more variation. Stuttgart is divided into five inner and 18 outer boroughs, each of which has its own borough committee, but borough administrations were only established in the outer boroughs. In the Saxon cities of Dresden and Leipzig, only the areas that were already part of the cities before 1990 were divided into city boroughs. Neighbourhoods that were incorporated later are governed by locality councils.

These conditions show how differently the municipal constitutions are organised and how opening clauses can lead to different LPPoS between the cities within a federal state. From a localist point of view, elected bodies at borough level strengthen the representation of citizens in the political system and therefore lead to greater openness for public participation. Hence, citizens equipped with the opportunity to elect sub-local representative bodies that often even allow for citizens’ question time and petitions would in theory have less need to engage in risky protest participation. However, an overview of these

bodies in Germany shows that they often have a very limited competence and capacity, which might lead to a low public reputation and the estimation of not being well represented.

Elements of direct participation in Germany

Due to the bad experiences in the Weimar Republic, the German Basic Law avoided plebiscitary elements (Wehling 2010). However, some federal states provided for referenda from the outset. In the 1990s, the other states introduced plebiscitary elements too and soon referenda at municipal level were allowed as well (Mehr Demokratie e.V. et al. 2023). While there are also other kinds of petitions in German cities (Hadžić 2023; Lübking 2017), *Bürgerbegehren* (literally meaning ‘citizen desires’) that are basically formalised applications to hold a referendum, give citizens the opportunity to address their demands to their elected representatives. Such an application is only considered if a minimum number of supporters is reached and therefore requires mobilisation. Firstly, a quorum of signatures must be met to prove that the initiative has sufficient support to justify a citizen referendum (*Bürgerentscheid*) where all citizens may vote on the subject brought forward. For the referendum to be effective, a higher minimum turnout must be achieved. This must not be confused with the council referendum (*Ratsbürgerentscheid*) some federal states have introduced. Such referenda do not result from citizens’ initiatives but are submitted to the citizens for a vote by council resolution.

Between 1956 and the end of 2022, throughout Germany, there have been almost 7,500 *Bürgerbegehren* (Mehr Demokratie e.V. et al. 2023). As most of their claims are subject of spatial development policy, a large proportion of the *Bürgerbegehren* can also be understood as planning protests. Local referenda differ with regard to the topics that are deemed admissible and the minimum number of supporters that are necessary to initiate and decide on a referendum (Table 2). In Bavaria and Hamburg, particularly user-friendly regulations were pushed through by means of referenda at state level (cf. Brandt 2014; Kost 2013). The small proportion of *Bürgerbegehren* related to land-use planning is in part due to land-use planning being excluded from referenda. In Bavaria, Saxony and the city-states of Berlin and Hamburg, local initiatives on land-use planning are generally permitted. In Baden-Württemberg, Hesse and North Rhine-Westphalia, local initiatives can only intervene in land-use planning at a very early stage by demanding that the decision which initiated the procedure is corrected (Rehmet 2022).

Signature quorums for *Bürgerbegehren* at city level vary between 2% in Hamburg and 5% in the Saxon cities. In Berlin and Hamburg, a distinction must also be made between instruments of direct democracy at borough and city-state level (*Volksbegehren*), for which higher quorums apply (see information in brackets). In Cologne, citizens may also direct *Bürgerbegehren* at borough assemblies

and quorums differ depending on the borough's size. In Stuttgart, initiatives need to collect 20,000 signatures; therefore, the quorum decreased with population growth. In Berlin, Munich and Cologne, for a referendum to be approved, an initiative must garner the support of 10% of those eligible to vote. The quorum for approval is 15% in Frankfurt, 20% in Stuttgart, and even 25% in the Saxon cities of Leipzig and Dresden. In Hamburg, the majority of valid votes cast decides without an additional quorum (Table 2).

Giving people the right to bring forward their claims and cast their votes not only on representative bodies but also on material decisions is often perceived as greater openness and therefore leading to a reduction of protest activities. However, if these plebiscitary elements are too limited by quorums and exceptions, they are likely to be less effective for citizens to influence decision-making and other protest strategies will be preferred. More so, instead of channelling public contention, direct participation might become a vehicle for protest. Both quorums and the restrictions on the permissibility of land-use planning as a topic for referenda may help explain the differences between the numbers of *Bürgerbegehren* that have been started, and those that succeeded in forcing a referendum, in each of the cities. The lower the quorums, the fewer the restrictions, the more one would expect protest actors to use these opportunities to press their claims.

In the two city-states, however, LPPOS are not so straightforward as low quorums for *Bürgerbegehren* are relativized by top-down configurations of power between state-level government and elected borough structures. In Hamburg, senators can override *Bürgerbegehren* against urban land-use planning at borough level. In Berlin, in some matters, *Bürgerbegehren* can only recommend or request. In both cities, the senate can assert an 'urgent overall interest' and draw up statutory land-use plans itself. Thus, although both city-states are among the states where *Bürgerbegehren* can call planning into question, it often feels as if this instrument gets knocked out of citizens' hands (cf. Gardiner 2014). In Hamburg, this has led to various attempts to make referenda binding (see Altonaer Manifest 2014; Mehr Demokratie e.V. 2021) and thus, the opportunity structure itself became the subject of civic protest.

Meanwhile, in the other major cities, *Bürgerbegehren* are generally directed at the city council. Here, the potential effect of such an initiative is greater. If it succeeds in triggering a positive decision by the city council or in winning a majority in a referendum, elected representatives and the administration must abide by it. At the same time, however, the number of citizens who need to be won over to support an initiative at city level is significantly larger. This is probably the main reason why such initiatives are so rare (see 4.2). Successful *Bürgerbegehren* require a strong, long-term commitment from a large group of volunteers, organisation and a certain amount of legal know-how. This applies all the more to the popular initiatives and referenda at the (city) state level.

Table 2: Local differences of planning-related *Bürgerbegehren*, *Volksbegehren* and referenda
A tervezéssel összefüggő kezdeményezések (Bürgerbegehren, Volksbegehren) és referendumok helyi különbségei

<i>Federal state</i>	<i>Berlin</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Bavaria</i>	<i>North Rhine- Westphalia</i>	<i>Hesse</i>	<i>Baden- Württemberg</i>	<i>Saxony</i>	
City	Berlin	Hamburg	Munich	Cologne	Frankfurt am Main	Stuttgart	Leipzig	Dresden
Signature quorum	3% (7%)	2% (5%)	3%	3-6%	3%	20,000 (4.5-5.5%)	5%	5%
Quorum for approval	10% (25%)	No quorum	10%	10%	15%	15%	25%	
Referenda w.r.t. land-use plan	permissible	permissible	permissible	only at early stage	only at early stage	only at early stage	permissible	

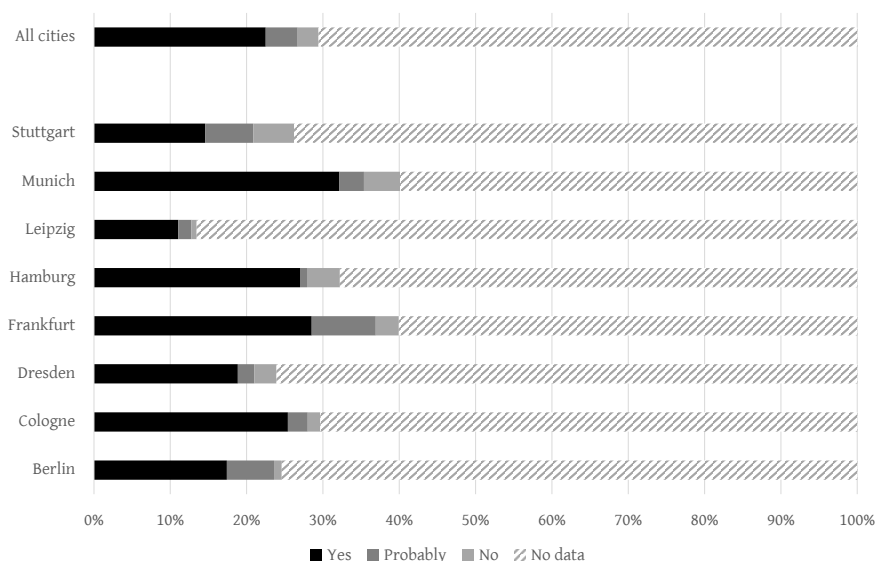
Source: authors' compilation based on various sources

Empirical findings

Support for planning-related protest in borough committees

To analyse the opportunity structures for protest and other forms of participation created by borough committees, it was determined who supports protest without being the organiser. Distinctions were made between representatives of sub-local, local, state and national politics as well as civil society; support that is certain and support that merely seems possible. The figures show that a considerable proportion of protests use borough committees as a platform and that these committees play an important role in the municipal decision-making process as mediators between citizens' initiatives and the city council. 22% of the 3,249 protests recorded so far were supported by some sub-local political representatives. In an additional 4% of the cases, support seems possible. The highest sum of certain (29%) and possible (8%) support was observed in Frankfurt. Munich follows with 32 to 35% of protests that seem to have been supported. Support achieved the lowest rate in Leipzig at 11 to 13%. Borough representatives in Stuttgart (15 to 21%) and Dresden (19 to 21%) also appear to have provided rather little support for citizen protests (Figure 3).

Figure 3: Share of protests supported by members of sub-local elected bodies (N = 3,288)
A szublokális választott testületek tagjai által támogatott tiltakozások aránya (N=3 288)



Source: authors' compilation based on their own data

The top ranking of Munich is plausible due to the small size of the boroughs, the relative power of its borough committees and the low-threshold opportunity to have a say through the annual citizens' assemblies. The fact that the cities whose borough committees have no decision-making powers are at the bottom of the list can be explained based on Kriesi's dissection of POS. It seems obvious that protesters do not involve these bodies as much, as their influence on council decisions is considered too small. Yet, the fact that Frankfurt's local committees play such an active role in supporting protests despite their limited powers is odd. There must be other factors at play. For instance, the statistical analysis shows that city-wide protests are very rarely supported by borough-level politicians and that non-governmental organisations tend to turn directly to the city council rather than to the local committees. Case studies also show that Frankfurt's borough councils tend to oppose city council even if the parties that form a coalition in city council have a majority at the sub-local level, too (Bertram, Altrock 2021).

In the analysis of the planning-related protests, six potential forms of impact can be distinguished. Protests that react to existing planning may succeed to prevent it (1), may cause a delay (2), a change in procedure (3) or a change in content (4). Protests that react to situations, on the other hand, aim at getting the state to take action, i.e. to start planning in the first place (5). This may also have an impact on third parties (6). Unsurprisingly, the statistical analysis shows a positive correlation between the support that the protest enjoys and its effectiveness, regardless of whether planning protests find support in borough committees, in the city council or in civil society. Support from borough committees significantly increases the impacts (43% of protests with support show some impacts as compared to 33% without). The deviation is particularly large when plans are cancelled (14% to 8%) or changed (13% to 9%), but also with regard to planning that is initiated due to protest (30% to 16%). With regard to third parties, on the other hand, an opposite effect is recognisable: if a protest is supported, fewer effects on third parties are known (10% to 15%), presumably because politicians refrain from supporting protests where effects on third parties could arise (Table 3).

The empirical results indicate that borough councils, despite being an elected body strengthening the openness of the political system, can be supportive platforms for protest activities. Especially in relatively small boroughs, councillors at the sub-local level tend to support protests even if they are members of parties forming city government and being targeted by protesters. Here, protesters are able to utilise instabilities of the political elites to form some coalitions. Anticipating the impact of this support, effective borough councils seem to indicate a beneficial POS for at least those kinds of protests that are not controversial or even affective to third parties on borough level.

Table 3: Impact of planning protests in correlation to known support by members of borough councils in eight mayor German cities (2005 to 2020)
Fejlesztésekkel összefüggő tiltakozások hatása és a kerületi testületi tagok támogatása közötti kapcsolat nyolc német városban (2005 és 2020 között)

<i>Impact</i>		<i>Support by members of borough council</i>			
		<i>Known support</i>	<i>Indications of support</i>	<i>No known support</i>	<i>All protests</i>
Discontinuation	Effect	14%	14%	8%	11%
	Possible effect	3%	7%	2%	3%
	No known effect	83%	79%	90%	87%
Change of content	Effect	13%	12%	9%	11%
	Possible effect	9%	21%	5%	7%
	No known effect	78%	67%	86%	82%
Begin of planning process (initiated by protest)	Effect	30%	22%	16%	21%
	Possible effect	28%	33%	20%	23%
	No known effect	42%	44%	64%	55%
Effects on third parties (by claimed objectives)	Effect	10%	6%	15%	13%
	Possible effect	6%	19%	3%	5%
	No known effect	85%	75%	81%	82%
Any impact	Effect	43%	32%	33%	37%
	Possible effect	15%	32%	11%	14%
	No known effect	42%	35%	56%	50%

Source: authors' compilation based on their own data

Incidence of planning-related popular initiatives and referenda

To evaluate the relationship between protests and *Bürgerbegehren*, first the role of these procedures in the eight cities is shown by their incidence. This highlights that the variations of legal frameworks result in major differences between the eight cities. Second, to find evidence on whether the different opportunities for direct participation lead to different LPPOS, a basic evaluation of effectiveness and success indicates the limitedness of this participation strategy. A statistical analysis of the *Bürgerbegehren* in the individual cities is not possible due to the small number of cases.

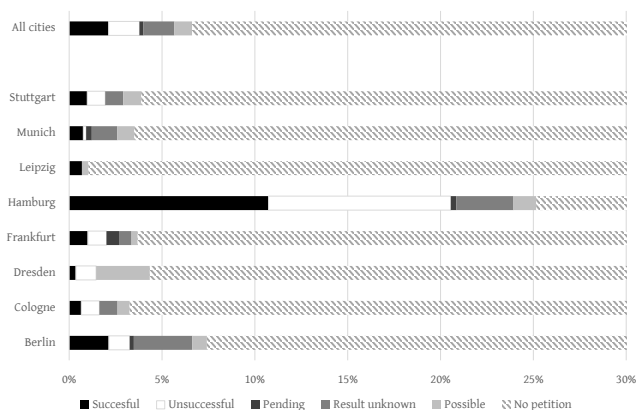
As could be expected due to the low signature quorum and the absence of a quorum for approval, the number of planning-related protests that embark on a *Bürgerbegehren* is higher in Hamburg than in any other of the large cities. The relatively low numbers registered in Stuttgart and the Saxon cities seem to indicate that high thresholds for starting and winning a referendum discourage such initiatives. Yet, that does not have to mean that POS for planning-related protest in these cities are altogether adverse as the numbers merely refer to one aspect of the (political input) structure and, for instance, Dresden and Leipzig have created other channels such as online petitions to channel such critique.

The fact that Dresden registered four times as many *Bürgerbegehren* as Leipzig, although they are subject to the same municipal ordinance, underlines that other incentives for protest participation would need to be discussed in a comprehensive comparison of both cities (Table 4).

The authors' survey of planning-related protests in major German cities also shows that only a small fraction of the protests utilises direct democratic procedures. In most cities, these account for less than 5% of the total protest activity. Only the two city-states show a higher proportion. According to our data, it is 7% in Berlin and up to 25% in Hamburg (Figure 4).

The exceptionally high proportion of protests seeking a direct democratic vote in Hamburg is probably due not only to the low quorum thresholds, but also to 'other factors' in terms of the POS shown in Figure 1, such as a strong civil society lobby in favour of such procedures and accumulated experience concerning direct democracy. These factors are also a resource that is likely to reduce the individual costs of embarking on this kind of political action. Apart from this local phenomenon, figuratively speaking, *Bürgerbegehren* in most cities appear like the tip of an iceberg of protest, which remains almost completely below the surface. The iceberg metaphor also indicates that under the limited legal conditions of direct democracy in Germany, it might rather be considered a specific activity within the repertoire of contention manifesting the highest possible number of supporters than a competing form of participation. However, that would ignore that *Bürgerbegehren* – even more so when they manage to force referenda – alter the opportunities to demonstrate the causes and claims of protesters. They force potential allies to disclose their support and opponents to enter a debate when their general strategy would be ignorance. It would also overlook how much more resources and capacities protesters need to run such campaigns.

Figure 4: Share of popular initiatives and their results in major German cities (N= 3,288)
Népszerű kezdeményezések és eredményeik aránya német nagyvárosokban (N= 3 288)



Source: authors' compilation based on their own data

Table 4: Popular initiatives and referenda in eight major cities in the period 2005-2020
Népszerű kezdeményezések és referendumok nyolc nagyvárosban 2005 és 2020 között

<i>City / type of procedure</i>	<i>Berlin</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Munich</i>	<i>Cologne</i>	<i>Frankfurt am Main</i>	<i>Stuttgart</i>	<i>Leipzig</i>	<i>Dresden</i>	<i>Sums and averages</i>
Population	3,677,472	1,853,935	1,487,708	1,073,096	759,224	626,275	601,866	555,351	
Number of popular initiatives (2005-2020)	66	82	23	10	11	8	3	12	215
Per annum	4.1	5.1	1.4	0.6	0.7	0.5	0.2	0.8	1.7
Per 100,000 inhabitants	1.8	4.4	1.5	0.9	1.4	1.3	0.5	2.2	2.0
Number of referenda (2005-2020)	22	12	2	1	3	0	1	1	41

Source: authors' compilation based on their own data

Success and effectiveness of popular initiatives

No matter whether at borough, city or state level, probably only a handful of popular initiatives would ever have taken place, if none or very few of them had ever had success. In terms of the types of impact of social movements defined by Kitschelt (1986; see 2.1), the holding of a referendum can be seen as a procedural impact. A change in public (municipal) policy as intended by the initiative – e.g. the cancellation of an unpopular project – would constitute a substantive impact, and a change in the local POS resulting from the initiative would constitute a structural impact.

For the further evaluation of the *Bürgerbegehren* in the eight sample cities, in addition to our own data, which was presented in Table 3 and Figure 4, we can also make use of third-party data on *Bürgerbegehren* from the Universities of Wuppertal and Marburg and the association of Mehr Demokratie e.V. (Table 5; cf. Bergische Universität Wuppertal n.d.). While this database is not limited to planning issues, there is a high degree of overlap between both datasets when the period 2005 to 2020 is selected, and the online database provides considerable details on both procedural and substantial aspects. According to its result categories, almost two thirds of the *Bürgerbegehren* launched in the major cities, must be regarded as having failed. More than a third of the initiatives (38%) were not submitted, were withdrawn or, as the Berlin administration put it, ‘petered out’. Over a fifth (22%) were categorised as inadmissible by the responsible authorities. However, more than a quarter of the initiatives (67 cases or 28%) were – at least partly – successful, although no referendum was held. They either managed to reach a compromise with the council majority or the council passed a resolution in line with the *Bürgerbegehren*. Only 31 cases (13%) resulted in a referendum. In three quarters of these votes (specifically 23 cases), the majority of citizens voted in favour of the referendum (*Bürgerentscheid*). The remaining initiatives failed in the referendum. Either a majority voted against their request (2 cases) or they did not achieve the required quorum (6 cases) (Table 5).

Hamburg stands out again, not only because of the large number of procedures, but also because of the high success rate. Here, in almost half of the cases a compromise was reached, the *Bürgerbegehren* was resolved by a positive local council decision or a referendum was decided in its favour. In Berlin, the rate is only 30%, in Munich only a quarter, and in other cities it is even lower.

Compared to the totality of planning-related protests surveyed by the authors, those that have initiated a *Bürgerbegehren* are more effective. However, the same applies to protests that have sought a legal dispute to achieve their goals and those whose content has become part of election campaigns or party political disputes. In addition, the more comprehensive the repertoire of protest actors, i.e. the more variety in protest actions, the more frequently *Bürgerbegehren* were organised and the more effective was the protest.

Table 5: Results of Bürgerbegehren in eight major cities in the period 2005-2020
A kezdeményezések (Bürgerbegehren) eredményei nyolc nagyvárosban 2005 és 2020 között

<i>City / results</i>	<i>Berlin</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Munich</i>	<i>Cologne</i>	<i>Frankfurt am Main</i>	<i>Stuttgart</i>	<i>Leipzig</i>	<i>Dresden</i>	<i>Sums</i>
Incomplete	26	25	23	5	8	1	1	3	92
Inadmissible	5	27	1	3	4	6	3	4	53
Success without referendum	10	39	6	2	3	4	3	0	67
Success in the referendum	6	12	2	0	0	0	1	2	23
Failed in the referendum	6	1	0	0	1	0	0	0	8
<i>Total</i>	<i>53</i>	<i>104</i>	<i>32</i>	<i>10</i>	<i>16</i>	<i>11</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>243</i>

Source: authors' compilation based on Bergische Universität Wuppertal n.d.

However, as with other forms of citizen participation, it requires detailed case studies to understand these dynamics more precisely. A prominent example how a *Bürgerbegehren* can have substantive impact even without completing the procedure is the campaign launched by the *Gesellschaft Historischer Neumarkt* (Society for the Rebuilding of the Historical Neumarkt) in Dresden. Although its original 2003 initiative was declared inadmissible, the local association largely succeeded to promote its vision through intensive public relations work, the support of civil society and entire fractions of the city council (Altrock et al. 2010).

In Hamburg, following the influx of refugees in 2015, local initiatives against the construction of large shelters were treading a fine line between environmental protection, calls for better integration and populism. While *Bürgerbegehren* were declared inadmissible, the senate negotiated for months with the initiatives: the accommodation at specific locations was regulated and sometimes significantly reduced (Arouna et al. 2019; Brigmann, Meyer 2022).

An example of success without referendum of nationwide significance is the 'Bicycle Referendum Initiative'. It was launched in Berlin in 2015 and collected 105,000 valid signatures in less than a month to improve the bicycle infrastructure. After the 2016 state elections, the newly elected government invited representatives of the initiative to collaborate in the elaboration of a mobility law that would regulate and systematically improve not only cycling but also walking and public transportation. In 2018 and 2019, similar *Bürgerbegehren* were launched in Frankfurt, Stuttgart, Hamburg, Munich and dozens of smaller cities. In most cases, city councils adopted the main contents of the initiative without a referendum (Petri 2018).

Popular initiatives against the sale of municipal companies (Leipzig, 2007-08), against the privatisation of municipal hospitals (Dresden, 2007-12), for the disclosure of the partial privatisation contracts of Berlin's water companies (2007-11) and for the remunicipalisation of Hamburg's electricity and gas grids (2010-13) have successfully mobilised a majority of voters against the majority in the city council. These initiatives were changing the boundaries between the state and the market, indirectly referring to planning, demanding that social and ecological problems are made accessible to planning in the first place. Successful *Bürgerbegehren* against the construction of a third runway at Munich Airport (2011-12) and in favour of the partial closure of Munich's coal power plant (2017) are examples of the strong environmental and climate protection movements in the major German cities, although the failure of so-called climate referenda in Hamburg and Berlin in recent years has also led to setbacks.

These effects by no means include all impacts that *Bürgerbegehren* had on the LPPOS of planning protests. But even the very reduced impact assessment and the success rate of about one third represent the chance of influence for citizens using plebiscitary elements. Another aspect might even be more important: as

the tip of the iceberg, success and effectiveness of *Bürgerbegehren* are also a signal to other protests. To potential protesters, these prominent cases (in conjunction with protests in proximity) are the best measure to decide, whether protest participation could be worth the effort.

Conclusions

The detailed analysis of the role of borough councils and *Bürgerbegehren* in the LPPOS of eight mayor German cities given above allows for some hypotheses about both localism's and direct democracy's effect on the genesis and – more so – evolution of planning protest.

In general, POS that may encourage or frustrate, channel or absorb collective political action play a more substantial role in a mature democracy like Germany, with relatively many affluent and capable citizens for whom factors like resources, capacities and framing become less relevant than basis for competition between participation strategies and protests. Multi-scalar approaches to POS like the LPPOS are of higher importance in federal systems with relatively strong municipalities. Both experiences lead to limitations to a possible generalisation of the German case study.

The borough-level representative bodies all constitute a limited form of localism, giving their members little competences and capacities. Still, significantly differing in their sizes and powers, it is possible to discuss the effects that different levels of devolution have. An extensive survey of planning-related protest in the eight major cities detected substantial levels of support for civic protest amongst borough-level representatives. It could also be established that this support significantly contributes to protest effectiveness, leading to the cancellation or change of plans or to new plans where citizens made such demands. However, there are big differences between cities, which can partly be explained with the uneven powers, density of representation or mode of election of the representative bodies but may also reflect other factors and thus warrant further investigation. Due to their limitations and local nature, the bodies seem to foster local public opposition instead of embedding citizens into the representative democracy at the higher levels of government.

Limited direct democratic participation in the form of *Bürgerbegehren* must be regarded as a hybrid process as well: it is both part of the LPPOS that might channel contention away from protest (or mark an end to contention if it fails to get a majority) and a specific form of protest activity. As it seldom directs to plebiscite, especially in relation to spatial planning, where obstacles are especially high, it can be interpreted as the tip of the iceberg: the limited, but significant successes and effects of *Bürgerbegehren* and referenda give hope to citizens often personally affected by planning to opt for protest participation. While the number

of planning-related protests per inhabitant in the major cities does not vary greatly, there are large differences in the frequency of *Bürgerbegehren*. The fact that they are used quite often in Hamburg, are fairly common in Berlin and Munich but register less than once a year everywhere else, reflects marked differences in the regulations at state level.

Both borough councils and *Bürgerbegehren* give protesters additional and substantial opportunities for political action. The outcomes of participating in the representative system by lobbying sub-local councillors, speaking to body meetings or even standing for election cannot be measured in a comparative way, but seem much more limited than using the elected body as an arena for protest activities and for building alliances against more potent opponents like city council and/or investors. Statistical analysis showed that the more comprehensive the repertoire of protest actors, the more likely they are to seek a referendum and to have an impact. Activist groups have used referenda to change or even stop unpopular urban projects, to popularise their own agenda and force decision-makers to prioritise alternative visions for urban development. In some cases, they also managed to influence spatial planning's own political opportunity structure. But even, if they are not successful, in acting within these formalised political arenas, challengers can avoid being ignored by political parties and local stakeholders.

Hence, if protesters are equipped with adequate resources and capacities, they can turn borough councils and *Bürgerbegehren* into effective repertoires of contention. An LPPOS approach can help explain differences of protest repertoire and impact between the cities but does not lend itself to mechanistic explanations as the number of variables inside and outside the opportunity structure is too big to be reduced to one or two criteria. Besides the openness of the formal institutional structure, LPPOS may also differ in terms of the prevailing strategies of local elites with regard to protest, their stability or division (e.g. between city council and the sub-local level), the presence or absence of allies (both inside and outside the institutions, most importantly in the media) and many others. More fine-grained analysis is necessary to determine how specific POS influence similar protests in different cities or whether certain regulations create a bias that favours specific topics or protest actors. Obviously, investigations into planning-related protest in other countries could adopt the same approach. Yet, as the overall POS and thus the scope of local autonomy differ, the LPPOS is likely to include other institutions, detect other strategies and configurations of power as well as different types of demand, a different repertoire and levels of effectiveness of protest actors.

References

- Altonaer Manifest (2014): Für eine sozial gerechte Stadtentwicklung: Bürgerbegehren. <https://web.archive.org/web/20140602052327/http://www.altonaer-manifest.de/buergerbegehren.php> (Download: 25 March 2024)
- Altrock, U., Bertram, G., Horni, H. (2010): *Positionen zum Wiederaufbau verlorener Bauten und Räume*. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
- Arouna, M., Breckner, I., Ibis, U., Schroeder, J., Sylla, C. (2019): *Fluchttort Stadt. Explorationen in städtische Lebenslagen und Praktiken der Ortsaneignung von Geflüchteten*. Springer Fachmedien, Wiesbaden
- Bergische Universität Wuppertal (n.d.): Datenbank Bürgerbegehren. <https://www.datenbank-buergerbegehren.info/initiatives> (Download: 14 February 2025)
- Bertram, G.F. (2019): „Aber nicht so!": Theorie und Praxis, Ansprüche und Wirklichkeiten bürgerschaftlichen Planungsprotests in Berlin 2005 bis 2015. Universitätsbibliothek Kassel, Kassel <https://doi.org/10.17170/kobra-20190129119>
- Bertram, G.F.; Altrock, U. (2020): Auf dem Weg zur Normalität: Planungsbezogener Protest und planerische Reaktionen. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 2., 185–201. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0059>
- Bertram, G.; Altrock, U. (2021): Wachstumsschmerzen. *Kommunale Strategien und ihre Wirkungen*. vhw-Schriftenreihe, No. 30. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/250284/1/vhw-Schriftenreihe-Nr30.pdf> (Download: 25 February 2025)
- Bertram, G.F., Kienast, G. (2023): Planning-related protest as a key to understanding urban particularities. *Urban Planning*, 4., 326–339. <https://doi.org/10.17645/up.v8i4.7088>
- Brandt, M. (2014): Lotta continua – Der Kampf geht weiter. In: Dressel, A., Fuchs, G., Warmke, J. (eds.): *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*. Landeszentrale für Politische Bildung, Hamburg, 40–51.
- Brigmann, L., Meyer, F. (2022): Unterkünfte mit der Perspektive Wohnen: Eine Transformation der Unterbringungslandschaft? In: Arouna, M., Breckner, I., Budak-Kim, H., Ibis, U., Meyer, F., Schroeder, J. (eds.): *Transformationsprozesse am Fluchttort Stadt*. Springer VS, Wiesbaden, 213–252.
- Decker, R., Selle, K. (2023): *Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext*. vhw-Schriftenreihe, No. 40. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/278624/1/1858711053.pdf> (Download: 25 February 2025)
- Deutelmöser, A. (2000): *Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg*. Duncker & Humblot, Berlin
- Eberwein, B. (2021): *Die Dresdner Stadtbezirksverfassung-Zielsetzung, Rechtsrahmen, Erfahrungen*. Bachelorarbeit zum Erwerb des Hochschulgrades Bachelor of Laws, Hochschule Meißen. https://opus.bsz-bw.de/hsf/files/1761/eberwein_benno-bachelorarbeit.pdf (Download: 29 August 2023)
- Eisinger, P.K. (1973): The conditions of protest behavior in American cities. *American Political Science Review*, 1., 11–28. <https://doi.org/10.2307/1958525>
- Fraude, A., Lloyd, M. (2010): Kommunalpolitik in Hamburg. In: Kost, A., Wehling, H-G. (eds.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. 2nd edition. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 148–164.
- Gardiner, A. (2014): „Ein gewisses Drohpotenzial“ – Bürgerbegehren verändern die Politik vor Ort auch dann, wenn sie nicht erfolgreich sind. Eine Sicht der Initiative Mehr Demokratie e. V. In: Dressel, A., Fuchs, G., Warmke, J. (eds.): *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*. Landeszentrale für Politische Bildung, Hamburg, 96–115.
- Hadžić, R. (2023): Einwohneranträge auf der kommunalen Ebene. In: Brettschneider, F. (ed.): *Direkte Demokratie und Kommunikation. Studien zu kommunalen Bürgerentscheiden und Einwohneranträgen*. Springer VS, Wiesbaden, 315–377.

- Kamiya, K. (1992): Vergleich lokaler Organe in deutschen und japanischen Städten. Struktur und Funktion der Stadtteilvertretungen und der Straßengemeindekörperschaft 'Chohnaikai'. *Kansai Daigaku Shakaigakubu Kiyo*, 1., 109–129.
- Kersting, N. (2017): Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In: Kersting, N. (ed.): *Urbane Innovation*. Springer VS, Wiesbaden, 81–120.
- Kersting, N. (2021): Participatory democracy and sustainability. Deliberative democratic innovation and its acceptance by citizens and German local councillors. *Sustainability*, 13., 7214. <https://doi.org/10.3390/su13137214>
- Kitschelt, H. (1986): Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 1., 57–85. <https://doi.org/10.1017/S000712340000380X>
- Klages, H. (2015): Perspectives on the institutionalization of citizen participation at the municipal level: A first-hand report. In: Fraenkel-Haeberle, C., Kropp, S., Palermo, F., Sommermann, K-P. (eds.): *Citizen Participation in Multi-level Democracies*. Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 114–120.
- Knieling, J., Othengrafen, F. (eds.) (2009): *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate, Farnham
- Koopmans, R. (2005): The Missing Link Between Structure and Agency: Outline of an Evolutionary Approach to Social Movements. *Mobilization: An International Journal*, 1., 19–35. <https://doi.org/10.17813/mai.10.1.t5767064661w2u34>
- Kost, A. (2013): *Direkte Demokratie*. Springer Fachmedien, Wiesbaden
- Kriesi, H. (1991): *The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization*. FS III 91–103. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- LHM [Landeshauptstadt München] (2023): Entscheidungsrechte der Bezirksausschüsse. <https://stadt.muenchen.de/infos/entscheidungsrechte-bezirksausschuss.html> (Download: 3 September 2023).
- Lübking, U. (2017): Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung. In: Bauer, H., Büchner, C., Hajasch, L. (eds.): *Partizipation in der Bürgerkommune*. Universitätsverlag Potsdam, 33–44.
- McCarthy, J. D., Zald, M. N. (1973): *The trend of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. General Learning Press, Morristown
- Mehr Demokratie e.V., Philipps-Universität Marburg, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023): *Bürgerbegehrensbericht 2023*. Mehr Demokratie e.V., Berlin
- Mehr Demokratie e.V. Hamburg (2021): *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen!* <https://www.buergerbegehren.info/> (Download: 29 March 2024)
- Opp, K-D. (2009): *Theories of Political Protest and Social Movements. A Multidisciplinary Introduction, Critique, and Synthesis*. Routledge, London, New York
- Petri, D. (2018): Berlin dreht sich! Der Berliner Volksentscheid Fahrrad – Von der Graswurzelbewegung zum Mobilitätsgesetz. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft*, 09/2018. https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_petri_180920.pdf (Download: 24 April 2023)
- Pollack, D. (2000): *Politischer Protest. Politisch alternative Gruppen in der DDR*. Leske + Budrich, Opladen
- Rehmet, F. (2022): *Themenpapier 26. Bürgerbegehren und Bauleitplanung*. Mehr Demokratie e.V., Berlin
- Rucht, D. (2001): Protest und Protestereignisanalyse. Einleitende Bemerkungen. In: Rucht, D. (ed.): *Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen*. Campus Verlag, Frankfurt am Main, 7–25.
- Schwarz, K-A. (2007): § 27 Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung. In: Mann, T., Püttner, G. (eds.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Springer, Berlin, New York, 797–815.
- Sebaldt, M. (2009): *Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Tarrow, S.G. (2012): *Strangers at the Gates. Movements and States in Contentious Politics*. Cambridge University Press, New York
- Wehling, H-G. (2010): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Kost, A., Wehling, H-G. (eds.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. 2nd edition. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 19–39.

Resilience in Flux: Unraveling the Shifted Policy Narratives and Norms of Urban Planning in Toulouse, France

Változó ellenállóképesség: A megváltozott szakpolitikai narratívák és normák feltárása Toulouse városfejlesztésében

LOUISE EDREI

Louise EDREI: PhD student, Department of Political Science and Sociology, Université Toulouse 1 Capitole; All. de Brienne 21., F-31000 Toulouse, France; louise.edrei@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0009-4583-9583>

KEYWORDS: resilience; policy narratives; public action; politicization; depoliticization

ABSTRACT: This article examines the policy narrative of climate change associated with a specific term, ‘resilience’, which has surfaced in environmental public action in Europe over the past decade and has become an important and popular concept in contemporary urban planning. Mobilizing a qualitative methodology through forty-two semi-structured interviews, this study explores how resilience, gradually institutionalized, has evolved into a key term in managing uncertainty within the field of urban planning. It highlights that urban planners, as the key actors responsible for implementing resilience principles, diverge from the scientific foundations of resilience as articulated by generations of scholars across various academic disciplines. This departure occurs through the narrative and cognitive efforts of urban planners. The exponential mobilization of the resilience concept, driven by its demonstrated relevance in scientific research, has led to its broad application, but this can result in interpretations and uses that stray from its original theoretical underpinnings, potentially being exploited for political purposes. This work acts as a vector for norms that lead planners to oscillate between the logics of depoliticization and politicization. The bureaucratic handling of ecological issues, which is being newly established through the institutionalization of the term resilience, challenges existing political narratives. It also marks a gradual shift in planning work towards more norms and a pursuit of expertise and performance in public action. The article highlights that the adoption of the concept of resilience by public officials is not as dependent on current societal issues, such as climate change and the rise of social mobilization, as it is on a robust and burdensome context of environmental reform. Resilience is increasingly becoming the keyword of the neo-managerial wave and the bureaucratization of environmental issues, rather than a political social movement driven by civil society. This new model relies on both public and private, national and international expertise, clearly demonstrating the power of an administrative term and the narratives associated with it in transforming the work of planning.

EDREI, Louise: PhD hallgató, Toulouse-i Egyetem, Politikatudományi és Szociológiai Tanszék; 31000 Toulouse, All. de Brienne 21., Franciaország; louise.edrei@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0009-4583-9583>

KULCSSZAVAK: ellenállóképesség; politikai narratívák; nyilvános cselekvés; politizálás; depolitizálás



ABSZTRAKT: E tanulmány azt az éghajlatváltozással kapcsolatos politikai narratívát vizsgálja, amely egy konkrét kifejezéshez, a rezilienciához (ellenállóképességhez) kapcsolódik, és amely az elmúlt évtizedben bukkant fel az európai környezetvédelmi diskurzusban. A kvalitatív módszertant alkalmazó kutatás negyven félig strukturált interjún alapul: azt elemzi, hogy a fokozatosan intézményesített reziliencia (ellenállóképesség) hogyan vált a bizonytalanság kezelésének kulcsfogalmává a várostervezés területén. A fogalomból és annak neo-menedzsment ihlette közintézkedésekben felülről lefelé történő bevezetéséből kiindulva azt kutatja, hogy a tervezési közpolitikák miként mennek át fokozatos orientációváltáson a franciaországi Toulouse városában. A végrehajtásukért felelős szereplőkre, a várostervezőkre összpontosítva bemutatja, hogy a tervezők narratív és kognitív munkája eltér a reziliencia (ellenállóképesség) fogalmában rejlő olyan elvektől, mint például a kockázatsökkentés, a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság: valójában olyan normák vektoraként működik, amelyek a tervezőket a depolitizálási és politizálási logikák közötti ingadozásra készítetik.

Introduction

‘Where does this widespread, increasingly oppressive, and increasingly shared feeling of widespread backwardness come from, reinforced by the constant injunction to adapt to evolve? ‘Evolution’, it is said, calls for ‘mutations’ enabling us to ‘survive’ and ‘adapt’ to a new ‘environment’, now described as unstable, complex, and uncertain, and in relation to which our societies are constantly accused of ‘falling behind’.¹ (Stiegler 2019)

The pervasive sense of societal backwardness, intensified by calls for adaptation in the face of evolving environments, is a topic explored by the philosopher Barbara Stiegler (2019). Stiegler argues that humanity, thrust into the Anthropocene era, faces unprecedented maladjustment to an increasingly unstable and unpredictable environment, a departure from the historically stable conditions of evolution. Nevertheless, the theoretical frameworks of sociological reasoning have long offered few tools for studying the question of uncertainty and unpredictability. According to Michel Grossetti, some sociologists have got into the habit of ‘reasoning as if they did not exist, thus giving the impression that what happened was bound to happen, either because the structural trends were in that direction, or because the will of the actors led to it’ (Grossetti 2004, 3.). If the predictability of social situations is the result of our ongoing activity of coordinating and ordering, unpredictability has a particular significance in today’s societies, where it has become common to observe a growing interest in risk and security, in all areas and at all levels of social activity. Ulrich Beck was one of the first to perceive this progression and to note a change in society: the question of the distribution of wealth produced by industrial society has now been overtaken by the question of the distribution of risk (Beck 1992). Risk has thus become the paradigm of modern societies, known as ‘risk societies’, entering a new social configuration: it is no longer the idea of progress that regulates society and guides the future, but the general principle of uncertainty and unpredictability.

Against the backdrop of environmental risks and climate emergency, public action, as highlighted by Milet (2022), grapples with uncertainty. The sociology of public action has a keen interest in the actions taken by a public authority (alone or in partnership) to deal with a situation perceived as posing a problem (Eymeri-Douzans, Pierre 2011; Neveu 2015). As well as dealing with social issues on a case-by-case basis, public policy is a 'collective action that contributes to the creation of a social and political order' (Lascoumes, Le Galès 2012, 7.). The literature emphasizes that public policies are as much about implementation as they are about decision-making (Barrault-Stella, Weill 2019; Boily, Savard 2017; Dubois 2023; Hassenteufel 2011) and narratives. Various authors such as Deborah Stone (1988), Emery Roe (1994) and Claudio Radaelli (2000) develop the notion of 'policy narrative'. These are causal stories that establish links between specific causes and anticipated effects, while setting out the constraints, parameters and issues that need to be considered by stakeholders in order to enable decision-making in a context characterized by significant uncertainty. These narratives have an ideological dimension in the broadest sense: they embody various beliefs and values. They include an obviously oriented description of the problematic situation on which action must be taken, carefully selected arguments to explain the causes of this situation, predictions about the misfortunes that await us if nothing is done, and proposals for an appropriate public action strategy. That said, they are designed for and in action, making them inherently programmatic (Stone 1989).

Taking those researches into account, this article looks closely at the emergence of a policy narrative on resilience, presenting it as a 'solution' (Neveu 2015) to uncertainty in the environmental sector. The central idea of this article is based on the line of research that there has been a gradual evolution in the discourse surrounding environmental public action: it has shifted from emphasizing mitigation and adaptation to risks (Jennings 2011) to a focus on resilience (Reghezza-Zitt, Rufat 2015). This transformation reflects a distinctive perspective where resilience asserts itself as the key concept that dominates the whole. The investigation of the gradual shift within the policy narrative is articulated around a focus on a particular domain of public action, namely that of environment in spatial planning. In this context, space emerges as the vector of an innovative linguistic reconfiguration. As Patrick Hassenteufel wrote, 'public action is subject to a permanent process of politicization and depoliticization. Depoliticization takes place through a variety of procedures, including, first and foremost, technicalisation. (...) Depoliticization also involves the production of a political consensus on the basis of principles that are presented as neutral but are more often than not polysemous and ambiguous.' (Hassenteufel 2011, 182-183.). The points I have made and the lines of research I have detailed lead us to formulate the following research questions: how can the growing enthusiasm for the notion of resilience in planning public action be understood as a

manifestation of politicization or depoliticization of environmental issues? To what extent does the adoption of resilience lead to the imposition of a new model based on expertise, while at the same time encouraging a neo-managerial standardization of the professional practices of the agents involved, and what impact does this have on the political nature of planning decision-making?

A social history of resilience

The term ‘resilience’, rooted in the Latin *resilio*, meaning ‘a return to the past and the ability to resume’, has experienced a resurgence across various fields (Barroca, Duchemine 2017), and has won acclaim and has been taken up by both civil society and the scientific community. In a recent article, several geographers used sampling to study the occurrence of the expressions ‘resilience’ and ‘vulnerability’ in the vocabulary of urban planning and development (Barroca, DiNardo, Mboumoua 2013). They conclude that 2005 was a decisive year for the use of the term ‘resilience’, to the point of talking about a ‘resilience fad’ (Djament-Tran et al. 2011).

Resilience had already enjoyed great success in the early twentieth century with the development of studies in physics. The French engineer Georges Charpy developed a method known as the Charpy test, or ‘Charpy notched impact bending test’, designed to measure a material’s resistance to fracture. This initial use of the term gradually faded over time. In the 1970s, the term resurfaced in botanical ecology, and was used to describe the return to equilibrium of ecosystems after a shock (Holling 1973). In the 1980s, resilience was embraced in psychology and psychoanalysis. A resilient individual was defined as one who has overcome a personal trauma and achieved a ‘stable personal balance’ (Bowlby 1983; Cyrulnik 1999).

Today, the concept of resilience appeals to political and administrative actors. Its use is spreading rapidly in the language of public action (Pelling 2010). In 2009, the United Nations General Assembly designated 13 October as the date for commemorating the International Day for Disaster Risk Reduction. From this year onwards, France has chosen to rename the event National Resilience Day, with the slogan: ‘All resilient in the face of risk’.

The conceptual journey of this notion is reminiscent of the notion of ‘governance’ a quarter of a century ago, crowned with the success it subsequently enjoyed. In 2006, the book *Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world* by Brian Walker and David Salt (2006) was a great success: the authors suggested that the concept of resilience had stabilized and could now be associated with thinking within the social sciences. For instance, the notion of ‘resilience’ has been used extensively in discussions on climate change and sustainable development (Chardonnet-Darmaillacq et al. 2020). Political science

has shown particular interest in resilience through the analysis of public policies and institutions (Capano, Woo 2017), making resilience a key term in spatial planning policies (Allen, Massey, Cochrane 1998; Jessop, Knio 2021). This has led to the concepts of resilient urbanism and resilient planning in the context of climate change.

However, because it is used in so many fields of knowledge (economic policy, international finance, psychology, urban planning, public health), its profusion of uses contributes to maintaining a theoretical vagueness (Archambaud, Lallau 2020). For Rob Hopkins, resilience is the capacity of a system to absorb change while retaining the same capacity to react (Hopkins 2008). Conversely, for David Woods and Erik Hollnagel, resilience calls into question the reaction capabilities of the system affected by the change, to the point of forcing the transformation of the system (Hollnagel, Woods 2006). Despite this, resilience has become a linchpin in contemporary risk management strategies, with its conceptual stability questioned but its significance highlighted (Gilbert 2013).

Methodology

The data presented in this article come from an ethnographic and sociological study carried out between 2021 and 2023 within the local authority of the Toulouse Metropolis. With a population of around 500,000, this metropolis occupies a prominent position in the national ranking of French cities. The metropolis is governed by a right-wing municipality, the mayor is Jean-Luc Moudenc. Recently, its public policies have undergone a shift with the introduction of a sustainable development plan. The study, carried out as part of a doctoral thesis, explores the ways in which resilience is narrated and practiced by planners, who are civil servants of the metropolitan institutions. The methodology combines three types of sources commonly utilized in ethnographic approaches to studying bureaucrats at work (Buton 2013). The first one comprises documents (internal notes, drafts, summaries, reports, speeches) produced by the agents as supports and means of producing environmental public action. The second includes direct (sometimes participatory) observational moments of actors, particularly in meetings or working groups. Finally, the third type involves semi-structured and biographical interviews (n=42), which complemented the other two sources and uncovered elements of trajectories that could explain ways of thinking about the environment and acting within the institution. These interviews delved into the planners' personal experiences, professional roles, and perspectives on resilience in urban planning. The content of the interviews, transcribed and analyzed using Noot software, focused on how the concept of resilience is integrated into planning processes, the challenges faced, and the strategies employed to overcome these challenges.

As for the sociological background of our interviewees, 88% of the urban planners have a 5-year higher education qualification. 35% of them are graduates of urban planning institutes, 23% are graduates of an institute of political studies / Sciences Po and 16% are graduates of engineering schools. 19% of the respondents had completed a preparatory class and 9% had stopped their studies after a two-year degree. The median age of our interviewees was 44.4 years, with a slight over-representation of men (58% compared with 42% of women). 29% of the respondents' parents are civil servants (13% elementary, secondary and high school teachers and 16% local authority employees), 31% have intermediate occupations, 16% are executives and higher intellectual occupations and 18% come from working-class backgrounds. These planners, some of whom (16%) are active in associations, belong to the 'intellectual fraction of the new middle classes' (Dubost 1985) whose growth rate over the last fifty years has been linked to the expansion of the public sector and the development of higher education.

These sociological data reflect a particular fringe of the civil service, namely the 'middle management' fringe of planners. In attempting to define this category, it should be noted that the term, like 'senior civil servant' or 'senior administration', is more akin to the vocabulary of administration than that of the social sciences. Little studied, indeed little theorized, its occurrences can be found in the jargon of the professionals we met, so much so that we can question its nature as an 'indigenous category': this is how the agents define and characterize themselves. However, the 'middle manager' is categorized by two distinct schools of thought. The first one is of North American influence, based on work in management science: middle managers are those occupying hierarchical positions between the executors and the directors within an organization (Izraeli 1975; Uyterhoeven 1989). This work explores the link between the intermediate position of the agent and the performance of the work. The second is French, and is supported by researchers in political science and in sociology of public action. Olivier Quéré (2020) defines middle managers 'in a nutshell': they are not senior civil servants, the upper fringes of the 'senior management' of the civil service, the 'programmatic elites' (Eymeri 2001; Genieys 2008) of public policy who have a direct influence on political decisions or on the definition of objectives to be pursued. Nor are they front-line staff, who have little or no hierarchical responsibility and are not directly involved in the construction of 'formalized organizational routines' (Dubois 1999). They are 'agents in the middle' who operate within a space of constraints and objectives that are already highly predefined, and who are characterized by 'translating general political and administrative guidelines into specific rules, tools, action plans, routines or organizational schemes designed to structure and regulate the work of front-line professionals' (Barrier, Pilon, Quéré 2015). So, to take up the contributions of these two literatures, we can say that the specificity of these middle managers is that they are involved in both supervisory and supervised

relationships, which make them particularly exposed to the tensions and contradictions of hierarchical management styles. These are relevant arenas for observing the neoliberal state in action: the analysis of middle managers provides a better understanding of the institutionalization of the notion of resilience. They have no influence on the choice of words used to describe strategic orientations; rather, they are subjected to the notion of resilience.

In the following chapters, we delve into a comprehensive exploration of three distinct narratives of resilience, each juxtaposed with the perspectives gleaned from interviews with the key actors. First, we undertake an in-depth analysis of the power inherent in resilience, exploring its emergence as a neo-managerial norm in the context of planning reform. Secondly, we examine the discourse surrounding resilience, highlighting its role in planning policies and the risks associated with its depoliticization. Finally, we investigate resilience as a catalyst for systemic change within planning policies, emphasizing the crucial importance of reinjecting political dimensions into the concept.

Resilience as a neo-managerial norm

This section presents the emergence of resilience as a neo-managerial narrative in the context of planning reform, highlighting how it is shaped first by legal prescriptions and subsequently by the mandate for expertise within the public sector. Over the last decade, sociological research of spatial planning has focused on the bureaucratic treatment of environment, exacerbated by the introduction of a range of new legal standards (Lascoumes, Bourhis 2000). It appears that law becomes a factor defining the boundaries of the thinkable and the practicable of collective action, both in the political game and in social space. The social practices of law, ‘organized around texts and discourses [...] are no less an integral part of collective relations: they mobilize actors and involve public and private institutions in the constitution of material and symbolic resources’ (Dumoulin, Commaille 2010, 63.). It is only very recently that the term has become juridically significant: the eponymous Climate and Resilience Act of August 2021 is a sign of its gradual institutionalization in government discourses. This shift towards the legislative framework has significant repercussions for the bureaucratic handling of planning. Through the law, planning is given a dimension that needs to be controlled, based on the use of figures and efficiency and performance indicators. Whether through measures restricting urban sprawl or constraints on building in non-constructible areas, planning is gradually undergoing a shift towards the same neo-managerial treatment observed in other sectors of public action, such as the hospital and social sectors, which have been the subject of in-depth studies by political science (Belorgey 2010; De Gaulejac 2014).

Some authors have developed theories of institutional change in varying degrees and modalities (Hall 1993; Muller 2005). These studies are often highly critical, particularly of the spreading doctrine of new public management (Hood 1991). This concept advocates the borrowing of precepts and recipes from the private sector by 'public management' and the extension of market logic in order to deal with the structural crisis of the welfare state (Dardot, Laval 2010) and its consequences for public finances. New Public Management has consisted less in limiting the state than in strengthening it in the service of neo-liberal policies that relay the pressure of global competition (Hibou 2012). This 'neo-liberal turn' of the 1980s, which gradually spread its effects to the public sphere, is the product of a long process of elaboration since the Colloque Walter Lippmann (1938), where key liberal thinkers gathered. This intellectual lineage continued with figures like Hayek and Friedman, particularly through the Mont Pelerin Society, founded in 1947 (Chambat 1990).

The new forms of public management that have resulted, are well documented by the sociology of work, which includes the movement towards the 'expertise' of public action (Delmas 2011). These dynamics are profoundly transforming the ways in which institutions act, the forms of their autonomy and the power relationships they maintain with political and social actors. In Toulouse Metropolis, this neo-managerial shift is even more evident in the rapid emergence of the concept of resilience as a new planning standard, driven by an extremely strong rise in expertise. For instance, in Toulouse, there has been a transformation in the way jobs and positions are called: in the research we have met several 'resilience project managers', 'climate project managers', 'impact managers' who explained to us that job titles are very recent and are part of a transformation of the language of public action through political display:

'In February I'll be twenty years with the town planning agency. I joined in 2003 in a regulatory planning role. I was involved in thinking about local plans and working on the Territorial Coherence Scheme. But my approach was mainly regulatory, and I was hired to put a bit of 'green' into everything, so I had to take account of biodiversity, natural risks and so on. Then my job changed, and I moved away from the regulatory approach to become an environmental officer, with the title of 'ecology and climate change'. Two years ago, we reworked the agency's projects, integrating four key areas. At that point, I became the focal point for one of them, 'resilience and adaptation to climate change'. Since then, I've been in charge of studies in this area.' (Interview with an urban planner from the town planning agency)

Alongside the transformation of job titles, in-house skills are also evolving towards greater expertise. Specialized and expert departments are springing up

around specific themes (water, climate, biodiversity, planning, etc.) as a way to professionalize government bodies. Together with the ‘technocrats’ of the Fifth Republic (Eymeri 2001), experts are now an integral part of the new technical bureaucracies. In local planning departments, where ‘resilience’ policies are gradually taking hold, certain agents who are experts in their field are taking over the public policy arena. Among them are those who advocate the controlled application of resilience, sometimes in an excessive way. The meaning they give to resilience is essentially legal and ‘rational’. These agents are led to believe that the controlled application of standards and procedures would make them ‘efficient workers’:

‘At the end of the year, when we look at our figures, we tell ourselves whether we’ve succeeded or not. When I looked at mine, I said to myself : ah that’s great. I’ve made it. And I never thought I’d be so efficient.’ (Interview with a planner from the planning department)

The desire for professional recognition translates into a constant search for efficiency. It is as if the value as civil servants is understood in terms of the dynamics of performance. However, constant competition within institutions can exacerbate forms of conflict at an individual level.

‘In the legal department, we are constantly being judged. We are seen as a department that can impose constraints. Now, with the Climate and Resilience Act, we have the regulatory tools to say no to a project that is not resilient. As a result, we can be seen as a rather inconvenient service for project developers. We ask them to carry out additional studies to ensure that there are no environmental risks. The project may then be delayed by three or six months. If we didn’t ask for it, the project would be completed more quickly, but it wouldn’t stand up.’ (Interview with an instructor from the planning department)

By feeling that they belong to an institution, an agency or a group, some public agents define their identity more in terms of their membership than in terms of the purpose of a public service. This instructor considers that he respects the laws, procedures, and rules of the civil service. He reminded several times during the interview that ‘*everything in the environmental code must be applied*’. He clings to the rules and procedures in the form of a passive, ‘ritualized’ hyperconformism in the sense of Robert K. Merton (1968), as it gives him security, a certain amount of power and control over reality, the field and the issues.

With work organizations increasingly driven by cost control and internal competition for resources and skills, the imposition of a term as connotative as

resilience in legal regulations can lead to a neo-managerial management of space. Its reformers advocate the adoption of new forms of expert organization (agencies, mergers) and the dissemination of new instruments (management control, performance indicators, benchmarking), fueling depoliticization and modifying the processes of producing expertise (Christensen, Laegreid 2006). When it comes to 'resilience', methodology and standards of action can take precedence over concepts.

'Today, we are still talking about the same issues and saying the same things: resilience, adaptation, sobriety, nothing has changed. Well... if I am completely honest, the only difference is that the law follows us. In the 2000s, there were no local urban plans or climate plans. There were no thermal regulations for buildings. (...) The climate issue is now better integrated into regulatory and planning documents.' (Interview with a planner from the planning department)

These experts do not attribute such a strong meaning to the word resilience: for them, the notion is an additional standard to be applied and instructed. Every practice is taken as a performance, and every indicator carries a value and a standard of what the work should be. According to Philippe Bezès, 'the recipes of new public management are so legitimizing that they constitute an alternative language to legal knowledge' (Bezès 2012).

This initial look at resilience and its practical meaning for the planners involved reflects the transformation of planning public action towards a neo-managerial management of public problems. The result can be a loss of meaning in words, conflicts of use between professionals who do not share the same principles and, undeniably, new forms of depoliticization.

Depoliticizing novlangue of resilience

This section presents a second narrative of resilience, focusing on some actors' measures and discourses, which contribute to the depoliticization of environmental issues. As resilience within planning departments is still a relatively new term, its novelty makes agents dubious about its use. Let us remember that the specificity of this term lies in its top-down imposition. The concept of resilience was in fact developed within international institutions and organizations (Djament-Tran et al. 2011). National governments seized on the term even before it entered common parlance. It was introduced into legislation, official speeches, and political programmes. Although it has its origins in psychological and physical research, its current authority has been conferred outside the scientific and academic community (Boucart 2015).

At the local level, the managers of planning departments occupy a prominent position in the application of the term ‘resilience’, being directly involved in its dissemination within their departments. By virtue of their particular position, it is expected that they fully embrace the meaning of the concept. However, our analysis reveals a dissonant logic, with local actors seeing the concept of resilience as devoid of content and misleading yet using it for other reasons which need to be explained. Moreover, it should be emphasized that these agents play a role in depoliticizing the planning sector by instrumentalizing the term resilience.

‘The term resilience is important, but at the same time it's a total trap. This type of term is so open-ended semantically that it quickly becomes meaningless. It encompasses concepts that are far too broad.’ (Interview with the director of the planning and environment department)

‘Today, resilience is all the rage because it allows us to do something different. When I'm planning a project, I know what to say. I know that these days you have to use the right words. I know that I have to insist on the adaptability of my project. And if I can put ‘resilience’ in there, I've hit the jackpot.’ (Interview with a planner from the planning department)

Whatever the policy instrument used, it seems that what counts is the mobilization of a catchy term in the context of planning and environmental crisis. This is a rather interesting research finding insofar as the literature on public action has shown that instruments are often poorly coordinated and juxtapose heterogeneous and sometimes contradictory modes of intervention (Lascoumes 2022). Planning and environmental issues therefore raise particularly rich questions about public decision-making because they mobilize agents with contradictory positions, leading to many non-decisions and hesitations. To counter these practical obstacles, it seems that some planners are investing in the production of knowledge on resilience as an area of experimentation in their fields. It is instructive to note that planners, who are essentially strategists, are depoliticizing the planning issue by mobilizing the concept of resilience, an intrinsically political issue linked to the environmental and climatic emergency. They use a fashionable term within the framework of bureaucratic and professional logics, sometimes by emptying it of its substance. These practitioners are helping to maintain the tension between ‘political resilience’² and ‘strategic resilience’. The interviewees emphasized what they call ‘*the schizophrenia of civil servants*’. They explain that they make a very strong distinction between their personal convictions and the discourse they hold in the professional sphere. Faced with the state's injunctions and the myriad of measures presented to them, the defense posture of these agents is to display the ‘two bodies’ (Kantorowicz, Genet 2020) of the civil servant³.

'What I'm telling you is really confidential. It's my personal opinion, not my opinion as a civil servant. I'm talking to you as a person. And what's more, it's my duty, if I'm ever a bit decent with my two children, to take this kind of stand.' (Interview with a planner from the planning department)

'I'm not going to talk about degrowth in my department the way I'm talking about it with you. Or at least, I wouldn't have the same conversation. I wouldn't have the same exchange we've just had with project developers or with my hierarchy.' (Interview with a manager from the planning department)

These two extracts allow us to question the relationships between individuals and institutions. While the starting point of our analysis is individual, it questions the way in which concrete actors invest in, translate, and commit themselves to resilience, we do not postulate that these individuals act independently of the contexts of action and institutionalized rules. Agents in the planning process embodied in institutions and rules are concrete individuals with fallible consciences at the same time: they can play with the rules to a certain extent. In this way, they sustain the permanent tension between 'institutional conformity and personal commitment' (Dubois 1999, 175.). The respondents emphasized that *'the texts often contain exceptions and derogations'*. Sociology of public action has shown that there is an irreducible gap between the work prescribed, the task that corresponds to the objectives to be achieved, and the work performed, the activity that corresponds to what the worker actually does to achieve them (Lascoumes 1990). Managing this gap relies on the ingenuity and creativity of each individual to bridge it (Joas 1999). The actual work required to approach the expected performance is never simply the application of the institution's prescriptions. What we found is that there are dysfunctions, hazards and disruptions that force professionals to do things differently. Because of the variability of the context and the means of working, but also because of the inevitable contradictions between the different dimensions of the prescription, the respondents demonstrate their inventiveness and know-how and constantly create new working methods to deal with what has not been foreseen. For Michael Lipsky, it is the arrangements that make public policy work (Lipsky 1980). Without this human work, no public action would be possible, and no job satisfaction. The margin of autonomy enjoyed by agents on the ground is what prevents the whole system of public action from collapsing.

Tinkering actors are then not deviant or culprit, but on the contrary professionals who enable the system to hold together. They sometimes seek to circumvent the rules because their professional practices clash with institutional attempts to standardize resilience. On the other hand, they understand that in

the context of the regulatory impasse, resilience can be seen as a free pass to obtain funding and procedural agreements from municipal officials. It is because they see resilience as a catch-all word, full of injunctions, that they allow themselves to use it as they please. In a way, these New Public Management agents, who have learned to be generalists, are paradoxically politicized, but in a different way. We call it 'functional politicization': 'Administrative staff are encouraged to take account of the constraints specific to the political arena, to anticipate requests from political staff, to invest personally in projects, and to take responsibility for their decisions in the design and implementation of public policies' (Bongrand, Gervais, Payre 2012). It is understood that the boundary between depoliticization and politicization is more permeable than initially implied: depoliticization of planning and public work by using the term 'resilience' concerns environmental issues while (re)politicization of planning process seems to be vague and even contradictory. It is driven by the logic of power relations in the state bureaucracy, even though committed planners use the term to act for the environment.

Resilience as a means to politicize the climate issue

Lastly, this section presents a narrative of resilience that emphasizes its potential to politicize the environmental and climate issues. Using the concept of resilience can mobilize support for environmental and climate action, turning it into a political tool for public actors who employ it. Framing resilience as a new policy narrative may offer avenues to address and mitigate some structural aspects of climate change without necessarily overestimating its capacity to overhaul the entire system. Institutions with territorial authority, through rules and compliance, face inevitable politicization as decisions encounter public opinion, civil society and politically mobilized citizens (Petiteville 2017).

The field survey highlights the work of certain planners, for whom the consideration of resilience is guided by a collective awareness of ecology and the environment. Interviewees often emphasize their academic and life experiences, showcasing their logical paths to planning and environmental public action. The case of Stephan (52), an Energy-Climate-Resilience project manager, exemplifies this perspective. Growing up in a farming family in the high mountains, he left law studies and joined the civil service due to personal convictions. After his serve, he passed the competitive entrance examination for administration and obtained a position in a housing department. Later, he changed the roles and became responsible for the local application of laws relating to the Grenelle Environment Forum in 2007. For him, the civil service, and more specifically environmental public action, is a 'vocation'.

'I became a civil servant out of personal conviction. I couldn't see myself enriching a boss. I didn't want to work so that he could afford his big SUV. They didn't call it an SUV back then, they called it a big car. It was beyond me. I was twenty years old. I was much more idealistic than I am today. I could never have worked so that he could afford a holiday in the Bahamas.' (Interview with Stephan, planner from the planning department)

This planner expresses his appreciation for the word 'resilience'. For him, this new word for the governance of uncertainty and risk is an integral part of the ecological transition *'for the better'*.

'It's a term that means a lot to me, it's an important term. We need to talk about it as a matter of urgency (...) Resilience is the way in which the system works. When I say that, I realize that it sounds a bit like "we have to keep doing the same thing even if everything collapses". Resilience is the way in which we change the system so that it doesn't make things worse and, at the same time, so that it adapts. Above all, it's the way in which we form a society together, the way in which we continue to live together.'

He has a clear and restrictive vision of resilience: either a project complies with the standard of resilience and its implementation is therefore authorized, or a project does not comply and should not be undertaken. This vision is shared by other planners for whom the environment is an area where knowledge is often lacking because it is incomplete or controversial. Consequently, they employ a relatively stringent application of the term 'resilience': if it is vague, overused or uncertain, they condemn it. They are fighting for a more *'precise'* use of the term, understood as *'political and scientific'*, so that *'it does not fade away'*.

'In major public policies, it's true that I find the term resilience is used indiscriminately.' (Interview with a planner from the water cycle department)

'Most policies are falsely resilient, and that's a mistake. They respond to immediate needs: 'Are you hot? I'll get you an umbrella'. It hides everything else, all the unpleasant things that need to be done for climate and environmental policy to work.' (Interview with a planner from the planning department)

Faced with the separation between the strategic development, steering and control functions and the operational implementation functions, the agents involved in planning policies are gradually positioning themselves as experts in their field of competence to *'keep up'* with the reformed institutions. For these

agents, knowledge, including resilience, serves a political function. 'We're here to give political advice', explains a planner. Resilience can act as a politicizing force for ordinary individuals, insofar as they are not political professionals (party members, elected representatives, senior civil servants, etc.). Some researchers see the shift from the singular to the collective as an indicator of the politicization of individuals, with the collective or the constitution of a 'we' equivalent to both the number and the subject making the statement (Aït-Aoudia, Bennani-Chraïbi, Contamin 2011). William Gamson proposes a grid based on three dimensions: moral indignation against injustice (injustice frame), identification with an 'us' as opposed to a 'them' (identity frame) and the feeling of being able to remedy the situation and change the conditions that create injustice (agency frame) (Gamson 1992).

By taking a stand against the empty and uncertain use of the term 'resilience', some planners are politicizing themselves with an indignant 'we', helping to construct a highly political policy narrative of the climate change. The use of the notion of resilience is emerging as a strategic tool enabling planners to politicize the climate issue within their field of intervention. Frequently perceived as marginal agents, or even stigmatized as the '*token ecologist*' within their departments, these professionals often feel a compelling need to transcend their conventionally assigned role. Resilience, as a malleable concept, offers an opportunity for these agents to assert their influence in a more meaningful way within the decision-making process. The political mobilization of resilience is thus positioned as a deliberate strategy, enabling planners to circumvent their perceived marginalization and to play an active role in the political debates surrounding climate change. This political appropriation of resilience reveals a socio-political dynamism within the Toulouse metropolitan area. It redefines the role of planners and contributes to transforming environmental policies.

Conclusion

To conclude, our sociological exploration into the dynamics of resilience within the context of planning public action has provided valuable insights into the complex interplay between environmental issues, political processes, and professional practices. The increasing enthusiasm surrounding the concept of resilience serves as a nuanced manifestation of both politicization and depoliticization of planning work within the realm of environmental concerns. Understanding how this enthusiasm aligns with, or challenges existing policy narratives, enriches our comprehension of the evolving landscape of planning.

Our primary finding indicates that the adoption of the concept of resilience by public officials is not as dependent on current societal issues, such as climate change and the rise of social mobilization, as it is on a robust and burdensome

context of environmental reform. Resilience is increasingly becoming the keyword of the neo-managerial wave and the bureaucratization of environmental issues, rather than a political social movement driven by civil society. This new model relies on both public and private, national and international expertise, clearly demonstrating the power of an administrative term and the narratives associated with it in transforming the work of planning. It is however essential to acknowledge the limitations of the study, including a relatively small sample size and the qualitative in-depth study approach. For this reason, I emphasize the need for further research with broader and more diverse samples to enhance the generalizability of findings in this complex and evolving field.

Notes

1. All the translations, including interviews carried out in the research, were made by the author.
2. The political aspect of the term 'resilience' is theorized by Rob Hopkins in his *Transition Handbook* (2008). He argues that framing environmental issues in terms of resilience can shift the discourse from technical and scientific debates to political and societal discussions. This politicization can galvanize communities and individuals to take collective action towards sustainable practices and policies, making resilience not just a goal, but a movement that encompasses social, economic, and environmental dimensions.
3. Ernst Kantorowicz, who wrote an essay on medieval political theology in 1957, describes the way in which kings governed: they constantly maintained the tension between their earthly, mortal body and their political, immortal body. The study highlights the forms of differentiation between the person of the king and the continuity of the royal function.

References

- Aït-Aoudia, M., Bennani-Chraïbi, M., Contamin, J.-G. (2011): Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus: les vertus heuristiques du croisement des regards. *Critique internationale*, 1., 9–20. <https://doi.org/10.3917/cii.050.0009>
- Allen, J., Massey, D., Cochrane, A. (1998): *Rethinking the Region: Spaces of Neo-Liberalism*. Routledge, New York
- Archambaud, L., Lallau, B. (2020): L'impossible résilience? *Revue Projet*, 6., 25–28. <https://doi.org/10.3917/pro.379.0025>
- Barrault-Stella, L., Weill, P.-E. (2019): Changer le monde par des politiques publiques? In: Fondation Copernic (eds.): *Manuel indocile de sciences sociales*. La Découverte, Paris, 347–357.
- Barrier, J., Pillon, J.-M., Quéré, O. (2015): Les cadres intermédiaires de la fonction publique. *Travail administratif et recompositions managériales de l'État. Gouvernement et action publique*, 4., 9–32. <https://doi.org/10.3917/gap.154.0009>
- Barroca, B., DiNardo, M., Mboumoua, I. (2013): De la vulnérabilité à la résilience: mutation ou bouleversement? *EchoGéo*, 24. <https://doi.org/10.4000/echogeo.13439>
- Barroca, B., Duchemine, É. (2017): Résilience. In: Bourg D., Papaux A. (eds.): *Dictionnaire de la pensée écologique*. Presses Universitaires de France, Paris, 867–869.
- Beck, U. (1992): *Risk society: Towards a New Modernity*. Flammarion, Paris
- Belorgey, N. (2010): *L'hôpital sous pression. Enquête sur le nouveau management public*. La Découverte, Paris

- Bezes, P. (2012): État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3., 16–37. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>
- Boily, D., Savard, J.-F. (2017): Les fonctionnaires et la fabrique des politiques publiques : simples figurants ou véritables acteurs? *Politiques & Management Public*, 1-2., 167–181. <https://doi.org/10.3166/pmp.34.2017.0009>
- Bongrand, P., Gervais, J., Payre, R. (2012): Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique ». *Gouvernement et action publique*, 4., 7–20. <https://doi.org/10.3917/gap.124.0007>
- Boucart, L. (2015): *Emergence et usages du concept de résilience dans les modes académiques et institutionnels*. Université Grenoble Alpes, Grenoble
- Bowlby, J. (1983): *Attachment and Loss: Attachment*. Basic Books
- Buton, F. (2013): Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif. In: Eymeri-Douzans, J.-M., Bouckaert, G. (eds.): *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruylant, Bruxelles, 151–165.
- Capano, G., Woo, J.J. (2017): Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. *Policy Sciences*, 50., 399–426. <https://dx.doi.org/10.1007/s11077-016-9273-x>
- Chambat, P. (1990): Service public et néolibéralisme. *Annales*, 3., 615–647.
- Chardonnet-Darmaillacq, S., Lesueur, É., Louda, D., Maisonneuve, C., Voisin-Bormuth, C. (eds.) (2020): *Villes et territoires résilients*. Hermaan, Paris
- Christensen, T., Laegreid, P. (eds.) (2006): *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Cyrulnik, B. (1999): *A Marvelous Misfortune*. Odile Jacob, Paris
- Dardot, P., Laval, C. (2010): *La nouvelle raison du monde*. La Découverte, Paris
- De Gaulejac, V. (2014): *La Société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Points, Paris
- Delmas, C. (2011): *Sociologie politique de l'expertise*. La Découverte, Paris
- Djament-Tran, G., Le Blanc, A., Lhomme, S., Rufat S., Reghezza-Zitt, M. (2011): *Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire*. Pré-Publication, Document De Travail. <https://hal.science/hal-00679293v1> (Letöltés: 2025. 02. 13.)
- Dubois, V. (1999): *La vie au guichet*. Seuil, Paris
- Dubois, V. (2023): *Les structures sociales de l'action publique: Analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*. Editions du Croquant, Paris
- Dubot, F. (1985) Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme. *Sociologie du travail*, 2., 154–164. <https://doi.org/10.3406/sotra.1985.2005>
- Dumoulin, L., Commaille, J. (2010): *La juridicisation du politique*. LGDJ, Paris
- Eymeri, J.-M. (2001): *La fabrique des énarques*. Economica, Paris
- Eymeri-Douzans, J.-M., Pierre, J. (2011): *Administrative Reforms and Democratic Governance*. Routledge, London
- Gamson, W.A. (1992): *Talking politics*. Cambridge University Press, Cambridge
- Genieys, W. (2008): *L'Élite des politiques de l'État*. Presses de Sciences Po, Paris
- Gilbert, C. (2013): De l'affrontement des risques à la résilience. Une approche politique de la prévention. *Communication & langages*, 2., 65–78. <https://doi.org/10.3917/comla.176.0065>
- Grossetti, M. (2004): *Sociologie de l'imprévisible. Dynamiques de l'activité et des formes sociales*. Presses Universitaires de France, Paris
- Hall, P. A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 3., 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hassenteufel, P. (2011): *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin, Paris
- Hibou, B. (2012): *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. La Découverte, Paris
- Holling, C.S. (1973): Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4., 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- Hollnagel, E., Woods, D.D. (2006): *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*, Routledge, London

- Hood, C. (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1., 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hopkins, R. (2008): *The Transition Handbook. From oil dependency to local resilience*. Green Books
- Izraeli, D. (1975): The Middle Manager and the Tactics of Power Expansion: A Case Study. *Sloan Management Review*, 2., 57–70.
- Jennings, T.L. (2011): Transcending the Adaptation/Mitigation Climate Change Science Policy Debate: Unmasking Assumptions about Adaptation and Resilience. *Weather, Climate, and Society*, 4., 238–248. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-11-00056.1>
- Jessop, B., Knio, K. (2021): *The Pedagogy of Economic, Political and Social Crises: Dynamics, Construals, and Lessons*. Routledge
- Joas, H. (1999): *La créativité de l'agir*. Cerf, Paris
- Kantorowicz, E., Genet, J-P. (2020): *Les Deux Corps du roi: Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*. Folio, Paris
- Lascoumes, P. (2022): *Action publique et environnement*. Presses Universitaires de France, Paris
- Lascoumes, P. (1990): Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 40., 43–71. <https://www.jstor.org/stable/27890056> (Letöltés: 2025. 02. 13.)
- Lascoumes, P., Bourhis, J-P.L. (2000): *L'environnement ou l'administration des possibles: La création des Directions régionales de l'environnement*. Editions L'Harmattan, Paris
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012): *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, Paris
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York
- Merton, R.K. (1968): *Social Theory and Social Structure*. Free Press
- Milet, M. (2022): Action publique et risque. In: Milet M.: *Sociologie politique de la menace et du risque*. Armand Colin, Paris, 57–90.
- Muller, P. (2005): Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, 1., 155–187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>
- Neveu, É. (2015): *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin, Paris
- Pelling, M. (2010): *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. Routledge, London
- Petiteville, F. (2017): La politisation résiliente des organisations internationales. *Critique internationale*, 3., 9–19. <https://doi.org/10.3917/cii.076.0009>
- Quéré, O. (2020): *L'Atelier de l'État: Des cadres intermédiaires en formation*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes
- Radaelli, C. (2000): Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 2., 255–275. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395467>
- Reghezza-Zitt, M., Rufat, S. (2015): *Résilience. Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*. Hermes Science Publishing Ltd., London
- Roe, E. (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press, Durham
- Stiegler, B. (2019): *Adapt!: On a New Political Imperative*. Fordham University Press, New York
- Stone, D.A. (1989): Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 2., 281–300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Stone, D.A. (1988): *Policy Paradox and Political Reason*. Scott Foresman, New York
- Uyterhoeven, H. (1989): General Managers in the Middle. *Harvard Business Review*, 36., 95–101. <https://hbr.org/1989/09/general-managers-in-the-middle> (Letöltés: 2025. 02. 13.)
- Walker, B., Salt, D., Reid, W. (2006): *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Island Press, Washington DC

The limited contribution of local food policies in food resilience: The case of French Territorial Food Projects

A helyi élelmiszerprojektek korlátozott hozzájárulása az élelmiszer-rugalmassághoz: A francia Területi Élelmiszerprojektek esete

MARGAUX ALARCON, NATHALIE CORADE

Margaux ALARCON: associate professor, Bordeaux Sciences Agro, INRAE UR ETTIS 1456; 1 cours du Général de Gaulle, CS 40201 - 33175 Gradignan Cedex, France; margaux.alarcon@agro-bordeaux.fr; <https://orcid.org/0009-0005-2127-5550>

Nathalie CORADE: associate professor, Bordeaux Sciences Agro, INRAE UR ETTIS 1456; 1 cours du Général de Gaulle, CS 40201 - 33175 Gradignan Cedex, France; nathalie.corade@agro-bordeaux.fr; <https://orcid.org/0000-0002-7696-5242>

KEYWORDS: resilience; food systems; food; local politics; France

ABSTRACT: In the context of multiple crises (environmental, health, conflict...) at different scales affecting food systems, i.e. the social-ecological systems within which humans organize themselves to obtain and consume their food, this article examines how local food policies relay a vision centered on food resilience implemented at the scale of international food policies and enable its application. The concept of resilience is currently increasingly used to investigate how food systems operate. This concept highlights a system's ability to maintain its functions despite disturbances, and scholars identify different types of resilience (robustness, recovery, reorientation). At various levels, calls for making food systems more resilient and sustainable appear, particularly since the Covid-19 crisis, which highlighted the vulnerability of many food systems to the risk of supply disruptions. However, what players and what schemes and initiatives might reinforce the resilience of food systems? Using the case of Territorial Food Projects, which are French voluntary local food policies, we answer the following questions: do local food policies aim to and contribute to strengthening food resilience? If so, what forms of resilience prevail and what type of food systems do they reinforce? We set up our survey in the Nouvelle Aquitaine region, which is a powerful agricultural region on a French and European scale. Our qualitative survey methodology is based on semi-structured interviews with 25 regional food project coordinators in the Nouvelle-Aquitaine region, and on participant observation. We carry out a qualitative analysis of our data, based on a resilience analysis grid developed from the scientific literature, in order to identify the vulnerability factors to which the studied Territorial Food projects aim to respond, the extent to which the objectives and actions underway are meeting the challenges, and what type of resilience they target. The results section of the paper demonstrates that French local food policies can help to strengthen resilience factors in local agriculture in an indirect way. However, they do not enable in-depth, long-term transformation of food systems, due to limited resources and an approach to resilience solely from the angle of robustness and recovery in the face of disruption. In discussion, we emphasize the importance of implementing adaptive and reflexive governance based on territorial integration at different scales, to support the profound reorientation of food systems towards more justice and democracy.



ALARCON, Margaux: egyetemi docens, Bordeaux Sciences Agro, INRAE UR ETTIS 1456; 1 cours du Général de Gaulle, CS 40201 - 33175 Gradignan Cedex, Franciaország; argaux.alarcon@agro-bordeaux.fr; <https://orcid.org/0009-0005-2127-5550>

CORADE, Nathalie: egyetemi docens, Bordeaux Sciences Agro, INRAE UR ETTIS 1456; 1 cours du Général de Gaulle, CS 40201 - 33175 Gradignan Cedex, Franciaország; nathalie.corade@agro-bordeaux.fr; <https://orcid.org/0000-0002-7696-5242>

Kulcsszavak: reziliencia; élelmiszerrendszerek; élelmiszer; helyi politikák; Franciaország

Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogy a helyi élelmiszerpolitikák hogyan közvetítik az élelmiszer-reziliencia központi szerepét hangsúlyozó víziót, amelyet a nemzetközi élelmiszerpolitikák szintjén alkalmaznak, és hogyan teszik lehetővé annak gyakorlati megvalósítását, különböző léptékű válságok (környezeti, egészségügyi, konfliktusok stb.) közepette, amelyek hatással vannak az élelmiszerrendszerekre – vagyis azokra a társadalmi-ökológiai rendszerekre, amelyekben az emberek szerveződnek az élelmiszer megszerzése és fogyasztása érdekében.

A reziliencia fogalmát egyre gyakrabban használják az élelmiszerrendszerek működésének vizsgálatára. Ez a koncepció egy rendszer azon képességét emeli ki, hogy zavarok ellenére is fenntartsa működését. A kutatók különböző típusú rezilienciát azonosítanak (pl. robusztusság, helyreállítás, újraorientáció). Különböző szinteken egyre több felhívás érkezik az élelmiszerrendszerek reziliensebbé és fenntarthatóbbá tételére, különösen a Covid-19-válság óta, amely rávilágított számos élelmiszerrendszer sebezhetőségére az ellátási zavarokkal szemben.

Felmerül azonban a kérdés: milyen szereplők, milyen mechanizmusok és kezdeményezések erősíthetik az élelmiszerrendszerek rezilienciáját? A válasz kereséséhez a francia önkéntes helyi élelmiszerpolitikák közé tartozó Területi Élelmiszerprojektek (Projets Alimentaires Territoriaux) példáját vizsgáljuk. Két fő kérdésre összpontosítunk: vajon a helyi élelmiszerpolitikák valóban töreksenek-e az élelmiszer-reziliencia erősítésére, és ha igen, milyen típusú rezilienciát támogatnak, valamint milyen típusú élelmiszerrendszereket erősítenek?

Kutatásunkat Új-Aquitaine régióban végeztük, amely Franciaország és Európa egyik meghatározó mezőgazdasági térsége. Minőségi kutatási módszertanunk félig struktúrált interjúkra épül, amelyeket 25 regionális élelmiszerprojekt-koordinátorral készítettünk az Új-Aquitaine régióban, valamint résztvevő megfigyelésen alapul. Az adatok elemzéséhez egy rezilienciaelemzési keretrendszert alkalmaztunk, amelyet a tudományos szakirodalom alapján dolgoztunk ki. Ennek segítségével azonosítottuk azokat a sebezhetőségi tényezőket, amelyekre a vizsgált Területi Élelmiszerprojektek reagálni kívánnak, valamint értékeltük, hogy az általuk kitűzött célok és megvalósított intézkedések milyen mértékben felelnek meg ezeknek a kihívásoknak, és milyen típusú rezilienciát céloznak meg.

Eredményeink azt mutatják, hogy a francia helyi élelmiszerpolitikák közvetett módon hozzájárulhatnak a helyi mezőgazdaság rezilienciafaktorainak erősítéséhez. Ugyanakkor nem teszik lehetővé az élelmiszerrendszerek mélyreható, hosszú távú átalakítását, mivel korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek, és a rezilienciát kizárólag a robusztusság és a helyreállítás szempontjából közelítik meg.

Tanulmányunk az adaptív és reflexív kormányzás fontosságára hívja fel a figyelmet, amely területi szinten több léptékben integrálódik. Ez elengedhetetlen az élelmiszerrendszerek mélyreható újraorientációjának támogatásához, egy igazságosabb és demokratikusabb élelmiszerpolitika megvalósítása érdekében.

Introduction

Current globalized food systems, i.e. the social-ecological systems within which humans organize themselves to obtain and consume their food (Malassis 1994; Ericksen 2008), have been denounced as being responsible for a range of multiple environmental degradations (biodiversity erosion, climate change, water and soil quality) and for reinforcing social and economic inequalities across the regions (Díaz et al. 2019; Pörtner et al. 2022). Numerous studies highlight the lack of sustainability of these systems (FAO 2019; Willett et al. 2019; Campbell et al. 2017; Springmann et al. 2018). Moreover, food security, i.e. "the situation in which all human beings have, at all times, physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life" (World Food Summit 1996), is ensured neither on a global scale, nor on national and local scales (Bricas et al., 2021). Furthermore, food systems face a combination of crises (environmental, health, conflict...) which compromise their ability to provide food over time, such as Covid-19 in 2020 (Hawkes et al. 2022; Läderach et al. 2021; Van der Ploeg 2020; Gundersen et al. 2021; Arndt et al. 2023). These findings underline the urgency of transformative changes in the structuring and purposes of food systems (Webb et al. 2020).

In this context, international institutions elaborate a neo-productivist discourse on agriculture and food, focused on increasing and intensifying production in order to feed a growing world population (Duncan 2015; Fouilleux et al. 2017). In Europe and in France particularly, this discourse is unfolding in connection with the growing use of the concept of food resilience, associated with production objectives and the strengthening of food autonomy (Béné 2020; Becerril Nito 2023; Lamine et al. 2024). These international and national objectives need to translate into local food policies and strategies. In France, a major instrument of national agricultural and food policies is the Territorial Food Projects (TFP). Since their creation in 2014 by the Law n° 2014-1170 named "Future for Agriculture, Food and Forest" (LOI n°2014-1170 du 13 octobre 2014), TFPs have been intended to bring together food system stakeholders at a local level, in order to develop agriculture and food quality locally (Banzo et al. 2022; Guillot et Blatrix 2021). However, the change of scale in the impact of TFPs, between, on the one hand, actions carried out on a local scale as part of their historical mission, and, on the other, the recent objective of food resilience on a national scale, is not self-evident and needs to be examined (Ugaglia et al. 2021).

This article analyzes the way in which local food policies relay a discourse centered on food resilience at the international level and enable its implementation. Based on the case of French TFPs, we answer the following questions: do local food policies aim to strengthen food resilience? To what extent do they help to do so, at what scale? What are the predominant types of resilience and their effects on food systems?

Analyzing local food policies from a resilience perspective: a research front

Resilience of food systems: between adaptation and transformation

Since Holling's pioneering research (Holling 1973), the concept of resilience came to characterize not only ecological systems, but also to a wide range of complex socio-ecosystems (Adger 2006; Folke 2006). From this perspective, resilience was increasingly used to investigate how food systems operated. Since the 2000s, scientific work has initially focused on case studies of public policies in the Global South, with a particular emphasis on agricultural production (Pingali et al. 2005; Alinovi et al. 2008). Subsequently, other works aimed to develop a systemic approach, supported by a multi-scale and multi-level analysis of the interactions between different processes and different actors within food systems (Béné et al. 2012). While multiple definitions of the concept of resilience exist in the scientific literature, recent work agrees around a functionalist approach to resilience, based on approaches developed in ecology and engineering sciences (Walker et al. 2009; Bousquet et al. 2016). Indeed, maintaining the functions of a system despite disturbances seems to be the widely recognized definition of resilience on an international scale (Werners et al. 2021). Resilience thus relates closely to the notion of vulnerability, defined as the degree to which a system is at risk of suffering the negative effects of certain disturbances (Parry et al. 2007). Vulnerability depends on the character, magnitude and rate of change to which a system is exposed, as well as its sensitivity and capacity to respond to disturbance. Disruptions can be both sudden (referred to as shocks), taking the form of extreme climatic events (storms, floods, hail, etc.) or health, geopolitical and economic crises, or they can unfold gradually over time (referred to as gradual disruptions, or stress), taking the form of long-term climate change (progressive average rise in temperatures) (Hamilton et al. 2020). These disturbances call for adapted responses in the short, medium and long term (Foster 2006).

Along these lines, a range of studies point to the existence of different types of resilience and responses in the face of disturbance (Zurek et al. 2022). In this regard, Tendall et al. (Tendall et al. 2015) shows that the resilience of food systems has three main forms: robustness in the face of disturbance, recovery, or reorientation. Robustness defines the ability of a system to endure a disturbance without being affected by it. Recovery refers to a food system's ability to return to its initial and pre-disturbance operating state, after a disturbance. Lastly, reorientation refers to a system's ability to transform its functioning and purposes in the event of disturbances. Numerous works studied the diversity of factors likely to strengthen this capacity and thus highlighted a set of characteristics that can serve as levers to strengthen the resilience of agri-food systems (Cabell, Oelofse 2012; Biggs et al. 2015), including

connectivity, diversity, anticipation and self-organization. Types of resilience thus question the extent to which food systems adapt or transform (Wilson et al. 2020). Adaptation defines a transition based either on adaptation of activities and practices within the food system (adaptation), whereas food system transformation is based on a profound change of the objectives and relationships between its components (Barnes et al. 2020). A recent proposal for the profound transformation of food systems is the framework of just transitions (Tribaldos et Kortetmäki 2022), which renews transition approaches historically anchored in the sustainability framework (Hebinck et al. 2021). The just transition of food systems is therefore an approach to a strong reorientation of food systems based on the pursuit of social justice, equity and inclusion as key objectives (Agyeman et al. 2016).

Strong links between resilience, food security, productivity

However, studies on the resilience of food systems show that the definition of the functions to maintain, as well as the responses to disturbances, vary in time and space, and depend on the actors who develop them (Zurek et al. 2022). Many debates relate to resilience approaches in response to recent crises, in particular the Covid-19 pandemic and the Russian-Ukrainian conflict, which have disrupted global food chains and questioned the food supply of many regions (Gundersen et al. 2021; Arndt et al. 2023). In Europe, research aims to characterize the foundations and modalities of food policies and strategies for resilience, and supporting the development of these strategies (Jones et al. 2022; Ingram et al. 2023).

Applied to food systems, resilience is most often defined as the ability of a food system to provide sufficient, appropriate and accessible food for all, despite disruptions (Tendall et al. 2015). Many authors and international institutions thus postulate that food security is the primary function of food systems to maintain at all costs (Upton et al. 2016). From this perspective, applying resilience to food security issues can lead to the question of modes of production, processing and consumption taking a back seat, which goes hand in hand with the invisibilization of ecological issues (Lamine et al. 2024). However, some stakeholders, particularly those from civil society, value other functions of food systems as priorities. For example, one of the alternatives formulated to food security is food sovereignty, understood as the right of local populations to control their own food systems, including markets, ecological resources, food crops and modes of production (Wittman 2011). Local and international activist movements supported this approach, the best known of which is Via Campesina (Wittman 2009; Calvário et Desmarais 2023).

The literature shows the recent tendency of many international and national food policies to aim at strengthening food resilience, by coupling this

objective with food security, in order to increase food production at different scales. Indeed, it points to the fact that the discourse on food security renews itself in a strong productivist perspective (Duncan 2015; Fouilleux et al. 2017), in a context of demographic increase on a global scale, revived by the context of the global Covid-19 pandemic in 2020, which questioned the food supply of many territories (Rastoin 2020). In the wake of the Covid-19 pandemic, many governments focused their policies on the resilience and autonomy of food systems, thus helping to strengthen the links between resilience and food security, based on a productivist approach. This is the case in Europe and France, where the orientation of general policy and food and agricultural policy framings since 2020 centers mainly on the coupled objectives of food resilience and productivity, as evidenced, for example, by France's agricultural orientation bill adopted on first reading in 2024 (Projet de loi d'orientation... 2024; Becerril Nito 2023; Lamine et al. 2024). What's more, the boundaries between the concepts of food security, resilience and sovereignty can blur, depending on the actors who mobilize these terms. In France, with the creation of the Ministry of Agriculture and Food Sovereignty and recent government publications on the national agricultural and food situation, the concept of sovereignty takes on a food production approach only, and less in a democratic and governance perspective (Becerril Nito 2023). In this context, national and international discussions and policies on resilience tend to focus on the robustness and recovery of current food systems in the face of crises and shocks, in order to reinforce an already existing productivist agricultural and food system, without aiming at a profound reorientation of the organization and purpose of these systems (Zurek et al. 2022).

The role of local policies in food system resilience

While recent studies on the resilience of food systems focus mainly on international and national policies, local policies and private players also have a role to play in food resilience in the face of multiple disturbances. It has been showed with studies on resilience in agriculture regarding the role of organic farmers (Perrin et al. 2020), and on the capacity of local initiatives and local food systems to strengthen the resilience and sustainability of territories (Lamine 2015). This was also proven during the covid-19 pandemic, where local players demonstrated their ability to strengthen territorial solidarity and respond to food supply difficulties on an ad hoc basis (Tarra et al. 2021; Córdoba et al. 2021; Nemes et al. 2021). In the context of the re-emergence of food in urban agenda, a growing body of literature on urban food policies emerged, with food security as a main goal (Sonnino et al. 2014), in the line of Milan Urban Food Policy Pact (Moragues-Faus 2021). However, few studies examine the way in which the objective of resilience, promoted at international

level, is echoed and translated at local level, in the capacity of local actors and policies to reorient food systems, at different spatial and temporal scales (Ugaglia et al. 2021).

Focusing on the local level then questions the ability of local actors to transform food systems. Governance has thus been highlighted as a key factor for the sustainability of food systems (Zurek et al. 2018; Jacobi et al. 2020), insofar as the transformation of food systems cannot rely solely on understanding the organization of food systems based on scientific studies or even technological changes, but is indeed a social and political challenge (Leeuwis et al. 2021). In this sense, a number of properties of food governance in order to foster the transformation of food systems had been proposed, such as the possibility of creating new relationships and networks and supporting a diversity of innovative initiatives on the ground (Leeuwis et al. 2021), and the implementation of integrated agro-food policies aiming at food sovereignty, based on reflexive and adaptive governance based on territorial integration (López-García et al. 2024), giving priority to social and ecological issues (Hospes and Brons 2016). However, the literature reveals the uneven ability of local players worldwide to implement food policies locally (Brand et al. 2019), notably due to the weight of supra-national agricultural policies (Ramos García et al. 2018) and the lack of multi-level governance (López-García et al. 2024).

Faced with varying visions of resilience depending on the actors involved at different scales, the recent literature review on food resilience published by Zurek (Zurek et al. 2022) proposes an analytical framework in order to characterize the issues of food resilience at the scale of territories, and to analyze actors' response strategies. This theoretical framework is structured around four major questions aimed at characterizing food resilience issues (Helfgott 2018). An analysis of resilience based on a characterization of the factors that make food systems vulnerable (resilience to what) thus makes it possible to characterize the shocks and stresses to which food systems react, and is a major starting point for analyzing the appropriateness of the responses provided by local stakeholders (resilience to what, resilience on what timescales). In addition, the analysis of differentiated visions of disturbances and the responses required (resilience from whose point of view) provides an insight into the diversity of visions of the issues at stake, the responses required, and the forms of resilience targeted (Tendall et al. 2015). Authors suggest the importance of studying the articulation between the spatial scales involved in the perception of vulnerability factors on territories and the decision-making and action scales of resilience strategies.

Based on this framework, we ask how local food policies respond in the face of both brutal and gradual disruptions adversely affecting food systems and to what extent do they promote food systems' resilience, and reorient food systems profoundly.

Methods

A case study in Nouvelle-Aquitaine (France)

Our research is set in the French agricultural and food context, characterized by a recent shift in national policies towards food resilience and sovereignty, as part of the 2020 France Relance national plan and the 2022 Social and Economic Resilience Plan aimed at guaranteeing food autonomy and sovereignty at national and European level (Rastoin 2020). These national policies are implemented at various territorial levels, and in particular at the level of the French regions, as is the case in the Nouvelle-Aquitaine region.

Located in southwestern France, the Nouvelle-Aquitaine region is a vast, diversified agricultural region, with a high degree of agricultural specialization: livestock farming in the east and south, viticulture in the west, field crops in the north and south, and fruit growing in the east (Agreste Nouvelle-Aquitaine 2021). While the region's food availability is high, there are threats to regional food security, due to the export orientation of production and major inequalities in local access to food (De Kermel et al. 2022). In addition, numerous markers of the region's vulnerability to environmental crises (submersion, flooding, hail, fire...) threaten the assurance of sustainably feeding the entire population of the region (AcclimaTerra 2018; CESER Nouvelle Aquitaine 2021). Faced with this observation, the region has a transversal transition policy called *Néo Terra* (Néo Terra 2025), adapted into a food policy, the *Pacte Alimentaire*. This regional policy focuses on regional food sovereignty and resilience, through the promotion of local and sustainable food in favor of agro-ecological production and transition (Becerril Nito 2023).

National and regional policies extends to local food policies, including territorial food projects (TFP). TFPs are a French type of food policy councils (Michel et al. 2022). Institutionalized at French national level in 2014, and strongly supported financially at national level particularly following the Covid-19 pandemic, TFPs constitute approaches for public players at various administrative levels (for example communes, intercommunalities and departments) who wish to engage in a state-labeled food approach. The overall objectives of territorial food projects are mostly outlined in the national food program, which is drawn up at national level (Programme national pour l'alimentation 2019-2023 2020). TFPs are most often set up by local governments that respond to a national call for projects, in order to receive funding, in particular for the posts of TFP coordinator and for the actions to be carried out. According to the French Ministry of Agriculture and Food Sovereignty, territorial food projects aim to unite the various players locally around the issue of food, thereby helping to address the social, environmental, economic and health dimensions of the area. TFPs are based on a shared diagnosis of agriculture and food locally and

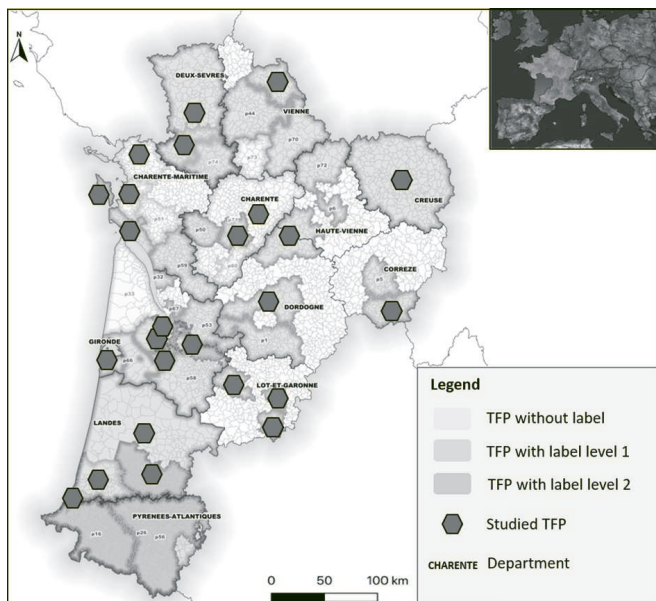
propose operational actions in order to support agroecological transition (Tout savoir... 2024). Thus, TFPs must aim to bring together stakeholders in the food system at territorial level, including farmers, consumers, processing and distribution sector, in order to develop local agriculture and food quality, in particular through food education, support for local agriculture, and the supply of collective catering (Banzo et al. 2022). TFPs shape around the collective development of an action plan structured around strategic objectives deployed via priority axes, themselves translated into actions. While it is possible to identify common objectives for TFPs, as defined by national food policy, there is great diversity at local level between the various TFPs. We can thus identify TFPs that focus mostly on agricultural issues, TFPs that focus on ecological transition issues, and systemic TFPs that encompass social, economic and environmental transition issues at local level (Hazard et al. 2022). So, depending on the priority given to TFP locally, the local sub-objectives and the players involved may vary. By 2023, the Nouvelle-Aquitaine region had thirty-five certified TFPs.

A qualitative methodology to study the place of resilience in French local food policies

We deployed a qualitative methodological protocol based on the analysis of 25 TFPs on the scale of Nouvelle Aquitaine, in 2023 (Figure 1). The study areas reflect the diversity of territories with local food policies. The TFPs studied thus extend to different administrative scales within all the departments making up the region. They include both predominantly rural areas marked by export-oriented farming practices (livestock breeding, field crops, viticulture) and more urban areas characterized by demographic pressure that threatens the future of agricultural resources. They are also emerging in areas where export-oriented production dominates, and where there is competition with the need for food crops. More broadly, the TFPs studied in the Nouvelle-Aquitaine region are developing in territories marked by high vulnerability to climate change, whether on the coasts, particularly affected by submersion and erosion risks, or in the hinterland, where the rise in intensity and frequency of extreme events (hail, drought) is affecting agricultural production (AcclimaTerra 2018). As overall goals, most of the studied TFPs focused on agriculture, and especially agroecological transition and local food, according to the national food program (Hazard et al. 2022).

In order to study the place of resilience within Nouvelle-Aquitaine's TFPs, we used semi-directive interviews supplemented by participant observation, a study of official documentation. Project documentation consisted of a corpus made up of formalized project action plans and working documents provided by the project coordinators (slideshows, minutes of meetings). In addition, we conducted 25 semi-structured interviews with the 25 food project coordinators

Figure 1: Map of territorial food projects studied in Nouvelle-Aquitaine (France)
 Az Új-Aquitaine (Franciaország) területén vizsgált területi élelmiszer-projektek térképe



Source: Authors' construction based on Regional administration 2023. BD TOPO Region Shapefile - R75 Nouvelle-Aquitaine - March 2023. Admin Express - France - April 2023.

(Beaud and Weber 2010) (Table 1). These interviews enabled us to question the interviewees on the TFP's priorities in terms of food strategy, the main actions undertaken, partnerships and difficulties encountered, as well as their conception of food resilience (Annex 1). We fully recorded and transcribed the interviews. Finally, we carried out participant observations on an ad hoc basis in the context of food-related events and the development and monitoring of local and national food projects (Beaud and Weber 2010).

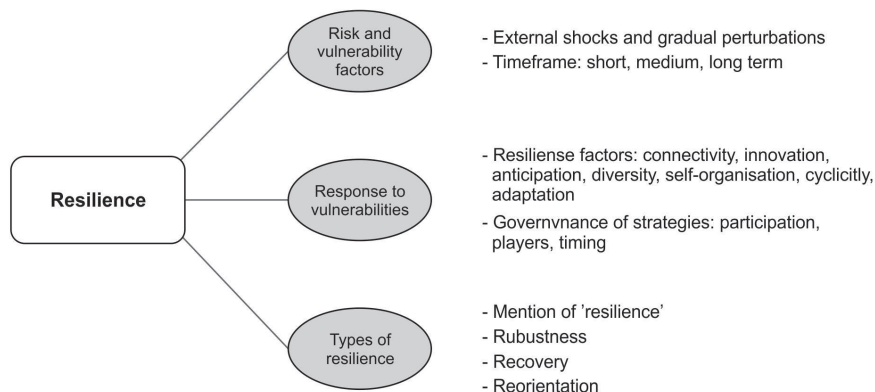
We used a resilience analysis grid, developed from the scientific literature, to analyze our data (Zurek et al. 2022; Biggs et al. 2015; Cabell and Oloefse 2012; Tendall et al. 2015) (Figure 2). The purpose of this grid was first to assess the place occupied by the concept of resilience in the action plans and discourses of the coordinators. Second, it enabled us to identify the vulnerability factors to which the TFPs aim to respond, and to find the resilience factors mobilized by the actions deployed. Finally, it allowed us to characterize the forms of resilience targeted and achieved by the food projects. The analysis thus enabled us to assess the capacity of French local food policies to respond to territorial vulnerabilities, and to determine the place of the resilience objective within TFPs in relation to other issues.

Table 1: List of interviews conducted with territorial food project coordinators
A területi élelmiszerprojektek koordinátoraival készített interjúk listája

<i>Number</i>	<i>Food project name</i>	<i>Localization</i>	<i>Scale</i>
1	Grand Angoulême	Charente	Intermunicipality
2	Département	Charente	Department
3	Ile Oléron	Charente Maritime	Intermunicipality
4	Rochefort	Charente Maritime	Intermunicipality
5	CARA (Royan)	Charente Maritime	Intermunicipality
6	La Rochelle	Charente Maritime	Intermunicipality
7	Dordogne Correz.	Corrèze	Intermunicipality
8	Département	Creuse	Department
9	Niort HVS	Deux Sèvres	Intermunicipality
10	Département	Deux Sèvres	Department
11	Isle en Périgord	Dordogne	Intermunicipality
12	PNR Périgord	Dordogne/HV	Intermunicipality
13	Rive Droite	Gironde	Intermunicipality
14	CC Montesquieu	Gironde	Intermunicipality
15	Entre Deux Mers	Gironde	Intermunicipality
16	BM	Gironde	Intermunicipality
17	Barval	Gironde	Intermunicipality
18	Département	Landes	Department
19	Adour Chalosse Tursan	Landes	Intermunicipality
20	Adour Landes Océanes	Landes	Intermunicipality
21	Agen	Lot-et-Garonne	Intermunicipality
22	Villeneuve sur Lot	Lot-et-Garonne	Intermunicipality
23	Val de Garonne	Lot-et-Garonne	Intermunicipality
24	Grand Châtellerault	Vienne	Intermunicipality
25	Pays Basque	Pyrénées-Atlantiques	Intermunicipality

Source: Authors' construction

Figure 2: Resilience analysis grid
 Rezilienciaelemzési keretrendszer



Sources: Authors' construction based on Zurek et al. 2022, Biggs et al. 2015, Cabell, Oloefse 2012, Tendall et al. 2015.

Results

Territorial Food Projects aim primarily to focus on agriculture vulnerabilities

Based on local diagnoses of the food situation, which identify both strengths and weaknesses in the food sector, TFP action plans define the main factors of vulnerability specific to the territory in which they deploy, and justify the way in which they situate operations in this local context. These factors come up frequently in the introductions to the action plans, and emerge from interviews with TFP coordinators. Among these issues, all the coordinators identified the lack of long-term sustainability of agriculture in the area as a priority, particularly in relation to economic and social aspect. As local policies, TFPs identify the specific challenges of the territories they concern, and in this sense, they do not aim to respond to global issues defined on an international or national scale. The TFPs therefore mainly target disruptions to the agricultural economy that are more likely to occur over the long-term evolution of agriculture in the territories, and linked to demographic and productive trends in the territories. In this sense, trends tend to focus on the threat of non-renewal of the agricultural workforce, the lack of market gardening and food crops not dedicated to export, and the lack of productive diversity on the scale of territories. Some sectors also suffer from specific weaknesses, depending on the area, and project coordinators identify these factors, as it is the case of livestock farming, where, in some areas, intensive crops for export are developing to the detriment of extensive production methods and sectors:

“The decline in cattle numbers is quite worrying for the department. The advantage of dairy cattle is that there are still some left. But there aren't many left. We have 66 livestock farms in the department, so it's very few.” (Interview 18)

A second type of disruption identified by the TFPs as a challenge for territories, concerns social issues in access to food. This disruption is also a trend disruption, rather than a sudden shock, and takes the form of an upward trend in food insecurity and the reinforcement of inequalities in access to food on the scale of the TFPs' territories. Social risks in access to food can vary from one area to another, and relate to the isolation of populations and the rise in social insecurity and economic poverty, all of which are consequences of major crises affecting regions on other scales (Covid-19 pandemic, inflation). Many coordinators are aware of these challenges and observe an increase in the number of food aid beneficiaries, and try to structure actions that improve the food supply and reinforce access to quality food products for the population as a whole.

Thirdly, we observed that fewer territorial food projects structure their action plans around responses to vulnerabilities linked to global environmental issues, and in particular to sudden disruptions. However, some food projects coordinators consider these vulnerabilities, also identified in TFP diagnoses; by targeting the way in which these changes manifest themselves in specific territories, as is the case, for example, for the sensitivity to frost or hail of certain crops in Lot-et-Garonne. However, these vulnerabilities are not central. The TFPs that mention the impacts of climate change on the local food system the most include those located in areas most affected by environmental pollution and inequalities, such as the two food projects located in the Deux-Sèvres department, where intensive production methods have a particular impact on water resources. This is also the case for TFPs in the region's coastal areas, such as Charente-Maritime, where many areas face a combination of risks linked to rising sea levels and climate change.

***Territorial Food Projects do not explicitly target
the resilience of food systems***

A first result is that resilience is a low priority in local food strategies. Indeed, an analysis of TFPs action plans reveals that only four projects mention resilience in their action plans. When the word is present, it is because the project coordinators engaged in specific work with stakeholders from agriculture and research-action who explicitly position themselves in favor of food resilience, but this is rather rare. This is the case, for example, of TFP n°1, which states in its introduction that it aims to build a more resilient territorial

food system, relying in particular on the relocation of food chains, support for changes in agricultural practices towards agro-ecology, and the education and involvement of citizens and local elected representatives. Similarly, in the interviews, the players we met rarely use the word resilience. Only eight of the 25 project coordinators interviewed use the term spontaneously. When they do, it has to address, for example, the region's vulnerability to certain disruptions, as in the case of TFP n°3, which spontaneously mentions the effects of the covid-19 pandemic on the reformulation of food security and precariousness issues, and highlights the deployment of a resilient supply chain during this period. This is also the case for a few coordinators, who based the local food strategy on the concept of resilience. However, coordinators who mention the term point out that local elected officials make little use of it, and emphasize the need for acculturation to the concept.

A second result is that, although TFP coordinators know the term resilience, it tends not to be seen as the most appropriate for local food issues. When we asked interviewees about the definition of resilience, several approaches emerged. The main approach is resilience as a system's ability to withstand a shock, often perceived as linked to the food system's ability to be productively self-sufficient. However, coordinators associate resilience with the concepts of reorientation of food systems too, but this is less common. Coordinators said that the reorientation of food systems seemed essential to them, and that is why they preferred to use the term transition, rather than the term resilience, which in their view is more associated in common parlance with resistance to shocks:

“The food transition is about getting all the players around the table, companies, citizens, etc., to see together how we can build models that make us question what we've done, the impacts, and imagine more positive solutions tomorrow for our environment, in favor of the climate, etc. (...) Today, we have to ask ourselves how we can make the production and consumption model evolve.” (Interview 25)

Thirdly, although coordinators and action plans make little mention of resilience as a framework, the actions implemented by TFPs can act as levers to activate specific resilience factors. Indeed, TFP actions aim to strengthen networks and links between local stakeholders, thereby enhancing connectivity, for example through the organization of public meetings and the running of thematic groups as part of the process of drawing up and running the action plan. Moreover, several TFP created database of producers and are working to bring players together in order to relocate catering supply channels. This connectivity can also develop on a wider administrative scale, departmental and interdepartmental within the Nouvelle-Aquitaine region, even if this is rarer, as

in the case of PAT n°16, which sets up cooperation contracts with rural territories:

“In the president's roadmap there is the implementation of cooperation contracts. They're called collection contracts, and we're trying to do as many as possible with neighboring territories, preferably in Gironde. There are some, but not with all territories.” (Interview 16)

In addition, TFP deploy actions in order to develop supply chains, support farm installation and assist project leaders in responding to the disruptive trends of local agriculture. This tend to develop productive diversity in the region, and to strengthen the region's capacity for innovation and adaptation to ongoing climate change, all of which are factors that can help local food systems to anticipate and adapt to current and future disruptions.

Resilience as a reorientation of food systems, beyond the scope of Territorial Food Projects

Our analysis shows that the limited resources of TFPs and governance issues restrict the deployment of action plans, and do not allow them to transform local food systems in depth and over the long term. Indeed, the interviews highlight the limited resources available to local food policies. Thus, TFPs can take action in specific topics, particularly short-distance supply chains, food education and catering supplies. However, faced with the major challenges of improving access to food and implementing the agro-ecological transition, TFPs do not necessarily have the legal and financial levers at their disposal to act effectively. In particular, the inability of communal and inter-communal levels to deploy investments for large-scale actions on departmental and inter-departmental spatial scales is underlined:

“We have a food project that doesn't necessarily contain actions involving major investments, but it does contain quite a few actions within our reach that we think we can undertake in a sustainable way. We identified 40 types of modest, accessible actions, and I think that this gives our food project a high degree of practicality. Nevertheless, looking after the PAT is only a proportion of my personal time, and I have other things to do. I am far from being full-time on the food project. Therefore, it is a residual part of my time. So we are not getting very far, and our capacity for action to be effective and do a lot with little means is not very great.” (Interview 11).

The weakness of local legislative power and resources and of inter-territorial cooperation and the lack of shared governance locally reinforce the failure of TFPs to deploy actions beyond a very specific local scale, and limit their capacity to deploy on a larger spatial scale. This is mainly due to the lack of involvement of certain players in food systems such as distribution and processing within TFPs, and to the low level of mobilization of citizens.

Overall, food project coordinators do not consider TFP as strong levers for sustainable reorientation of food systems, whether at local, regional or national level. On the one hand, only a few actions come to an evaluation, so their effects are not well known. On the other hand, project coordinators generally emphasize the lack of capacity of TFPs to react to sudden shocks. This is particularly apparent in the analysis of TFP contributions to the Covid-19 pandemic, during which most of the food projects had no dedicated action. When TFPs were able to provide responses during the Covid-19 pandemic, it appears that these were short-lived, and did not lead to a profound and lasting reorientation of the local food system over time. Indeed, the interviews reveal a widely shared criticism of the responses made during the Covid-19 pandemic, highlighting a temporary change in consumption practices in particular, followed by a return to normal from 2023 onwards. This is the case, for example, with TFP no. 4, where the coordinator carried out actions to increase people's access to local food, but then it stopped afterwards. The account given of the adaptation of practices at the time of the crisis, then a return to pre-disruption practices, in a context of ever-increasing food insecurity following the pandemic, underlines the dominance and inadequacy of resilience strategies based on recovery.

Lastly, coordinators point to the tensions that exist at territorial level, which limit the ability of TFPs to reorient food systems. The solutions to certain crises adopted by the players tend to make the system robust in the face of shocks, rather than radically transforming it, particularly in the direction of agro-ecological transition.

Discussion: the questioned links between resilience, governance and just transition of food systems

Coherence between local food policies and national agricultural issues

Our study shows that French local food policies focus on responding to gradual disruptions affecting local food systems. In this respect, Territorial Food Projects tend to target stresses affecting food systems rather than shocks, and thus aim to act on long- and medium-term issues rather than short-term ones (Zurek et al. 2022). While at first glance local food policies target territorial

economic and production issues, it appears that these issues are widespread and correspond to national trends, such as the increasing fragility of agriculture and rising inequalities in access to food. Indeed, the decline in the number of farmers, the difficulties associated with farm takeovers and transfers, and the concentration of farmland are not only local trends, but more broadly national ones, observed and documented throughout France (Purseigle, Hervieu 2023). Similarly, the upward trend in food insecurity in Nouvelle-Aquitaine since the covid-19 pandemic is not an isolated case, and concerns the whole of France (De Kermel et al. 2022; Bléhaut, Gressier 2023).

In the final analysis, these elements demonstrate the potential of local policies to target national trends, rather than focusing solely on micro-scale issues. One factor explaining the link between local and national levels is that national funding bodies encourage local food projects to include certain types of issues identified at national level, particularly production issues, in order to obtain funding for food projects (Guillot, Blatrix 2021). In this sense, the link between actions carried out at local level and national trends involves the deployment of tools and actions at appropriate scales, depending on the manifestation of local issues.

However, these findings apply to trend disturbances, both national and local, but not to sudden disturbances that can affect food systems, whether at national or local level. Our results show that local food policies are not crisis exit tools, and are not equipped to respond to sudden shocks, which has been confirmed by other studies in other geographical areas in France (Bréger, Bodiguel 2023). On the other hand, these policies can enable territories and food systems to develop levers to deal with the medium- and long-term consequences of crises. In this respect, while local policies cannot provide emergency, short-term solutions to crises, they can, in conjunction with other tools, aim to respond to the longer-term effects of crises. Responses to sudden disruptions therefore ultimately involve long-term solutions, and it is within this timeframe that local food policy actions are situated.

Links between resilience approaches and the transformative capacity of local policies

Our results show that the approaches to resilience that dominate the actions implemented by French local food policies are those of robustness and recovery in the face of disruption. Although, unlike national and European policies, local policies make little use of the resilience framework in their official documentation, their actions nevertheless contribute to strengthening specific resilience factors (Biggs et al. 2015; Zurek et al. 2022). However, these resilience factors contribute to a vision of resilience in the sense of robustness and recovery in the face of gradual disruptions, and not so much of the

reorientation of food systems (Tendall et al. 2015). Our study thus highlights the limited capacity of local food policies to reorient food systems at different scales (Zurek et al. 2022), insofar as, like current national agricultural and food policies, local food policies focus above all on maintaining agriculture in territories to strengthen feeding capacity, without thoroughly rediscussing the agricultural model (Ratsoin 2020). Our study thus shows that the priority of local policies lies on the productive level, with an economic perspective, which does not distinguish them from the orientation of agricultural and food policies deployed at national and European levels (Lamine et al. 2024; Becerril-Nito 2023). In this respect, then, local and national policies are not antagonistic, but are part of a common economic and productive logic.

These analyses show that, in the end, local food policies do little to transform food systems (Wilson et al. 2020), despite local players' awareness of the issues. Local policies, with the means at their disposal, can act on certain activities in the food system, such as local agriculture to a certain extent, but fail to redefine the deeper objectives and relationships between functions and actors within the food system (Barnes et al. 2020). In this, our results confirm that in the context of ecological transition and food system transformation, actions deployed at the local scale are not systematically more sustainable and transformative than those deployed at other scales, insofar as they are strongly structured and constrained by logics and policies at higher scales (Born, Purcell 2006).

***Food governance as a major lever for transforming food systems:
towards a just transition?***

Among the factors explaining the limited transformative scope of local food policies, the limitations of local food governance play a key role, since governance lies at the very foundation of local policymaking. Insofar as food governance is a key element in the transformation of food systems (Leeuwis et al. 2021), our results show that at a local food governance that lacks of territorial integration because of weak cooperation and insufficient links between actors and food policies at different spatial scales (López-García et al. 2024), and that is insufficiently adaptive because of a focus primarily on agricultural and production issues and less on food sovereignty and environmental issues (Hospes and Brons 2016), limits the transformative scope of actions. The example of French local food policies, which fail via their actions to reach all populations and food system stakeholders locally, nor to deploy actions beyond their own administrative boundaries, shows the limits of food actions deployed based on incomplete and insufficiently inclusive food governance. This is also shown in previous studies in other European countries as in Spain (López-García et al. 2024). These results confirm that the transformation of food systems cannot be based solely on sectoral advances or

technological breakthroughs that increase agricultural productivity, but rather on the involvement of all stakeholders in the reflection and development of new production and consumption models (Loudiyi et al. 2022). Such stakeholders include civil society who might provide specialist food knowledge (Perrin, Soulard 2014; Wekerle 2004).

The attention paid to governance and the interplay of actors in the resilience of food systems reveals the extent to which transition trajectories carry a risk of perpetuating and reinforcing the productive models already in place, and likely to reproduce social and political inequalities at different scales (Hebinck et al. 2021). A comprehensive approach to resilience to promote food system transformation therefore requires attention to governance issues, and in particular to the power relations and democratic processes at play in food system transition trajectories (Eakin et al. 2017; Anderson 2008). For food systems to be transformed in the direction of a just transition for all, it is essential to establish fair decision-making processes within food systems (Tribaldos et Kortetmäki 2022). As part of the reorientation of food systems, and therefore of a transformative vision of resilience, building the capacities of stakeholders involved in food systems collectively can thus involve transparent and inclusive decision-making processes that provide everyone with an opportunity to be heard, with the shared aim of not reproducing inequalities in the exercise of power within food systems.

Conclusion

In conclusion, the study of the place of resilience in French Territorial Food Projects highlights the limits and difficulties for local food policies in reorienting food systems, and questions the transformative capacity of local levels in favor of systemic transition. The incapacity of local policies to foster the development of a sustainable and fair agricultural system for all thus call into question the place of local public policies and local food governance in the just transition of food systems (Tribaldos, Kortetmäki 2022). The urgency of structuring transformative changes within food systems thus calls for transformations at different territorial levels. On the one hand, issues and resources need to be deployed at national and supranational levels. On the other hand, the establishment of inclusive, reflexive and adaptive food governance at different scales appears essential to make possible the reorientation of food systems in the service of profound transformation towards justice and democracy.

References

- AcclimaTerra, Le Treut, H. (dir) (2018): *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires - Synthèse*. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine
- Adger, W. N. (2006): Vulnerability. *Global Environmental Change*, 3., 268–281. <https://doi.org/cp9zmv>
- Agreste Nouvelle-Aquitaine (2021): Recensement agricole 2020 : 64000 exploitations agricoles en Nouvelle-Aquitaine. Etudes. n°28. https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/AgresteNAEtudes28_dec2021_Premieres-donneesRA2020_cle8e7724.pdf
- Agveman, J., Schlosberg, D., Craven, L., Matthews, C. (2016): Trends and directions in environmental justice: From inequity to everyday life, community, and just sustainabilities. *Annual Review of Environment and Resources*, 1., 321–340. <https://doi.org/gfhw2p>
- Alinovi, L., Erdgin M., Romano, D. (2008): Towards the measurement of household resilience to food insecurity: Applying a model to Palestinian household data. <https://www.semanticscholar.org/paper/Towards-the-measurement-of-household-resilience-to-Alinovi-Mane/00b669a5c0314bb256cc4cf46bfb7e37fe8e035>
- Anderson, M. D. (2008): Rights-based food systems and the goals of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, 4., 593–608. <https://doi.org/c6tmwg>
- Arndt, C., Diao, X., Dorosh, P., Pauw, K., Thurlow, J. (2023): The Ukraine war and rising commodity prices: Implications for developing countries. *Global Food Security* 36, March, 100680. <https://doi.org/gtmhvz>
- Banzo, M., Corade, N., Lemarié-Boutry, M. (2022): What is behind the T of TFP (Territory Food Projects)? An analysis based on three Neoquitain projects. *Economie rurale*, 4., 95–110. <https://doi.org/n5mm>
- Barnes, M., Wang, P., Cinner, J., Graham, N., Guerrero, A. M., Jasny, L., Lau, J., Sutcliffe, S., Zamborain-Mason, J. (2020): Social determinants of adaptive and transformative responses to climate change. *Nature Climate Change*, 10., 823–828. <https://doi.org/gg7mjm>
- Beaud, S., Weber, F. (2010): Guide de l'enquête de terrain: Produire et analyser des données ethnographiques. La Découverte, Paris.
- Becerril Nito, V. (2023): *La durabilité et la résilience dans les Projets Alimentaires Territoriaux de la région Nouvelle Aquitaine*. Mémoire de fin d'études, Paris Cité
- Béné, C. (2020): Resilience of local food systems and links to food security – A review of some important concepts in the context of COVID-19 and other shocks. *Food Security*, 4., 805–822. <https://doi.org/gg4rqs>
- Béné, C., Godfrey Wood, R., Newsham, A., Davies, M. (2012): Resilience: New utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes. *IDS Working Papers* 2012, 405., 1–61. <https://doi.org/ghtxrr>
- Biggs, R., Schlüter, M., L. Schoon, M. (Eds.) (2015): *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*. Cambridge University Press, Cambridge <https://doi.org/gjcq4k>
- Bléhaut, M., Gressier M. (2023): En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités. *Consommation et Modes de Vie N°CMV329*, 2023.
- Born, B., Purcell, M. (2006): Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, 2., 195–207. <https://doi.org/dqsvrg>
- Bousquet, F., Botta, A., Alinovi, L., Barreteau, O., Bossio, D., Brown, K., Caron, P. et al. (2016): Resilience and development: Mobilizing for transformation. *Ecology and Society*, 3, 40. <https://doi.org/f3trwc>
- Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L. Soulard, C-T. (Eds) (2019): *Designing Urban Food Policies: Concepts and Approaches*. Urban Agriculture. Springer International Publishing, Cham <https://doi.org/n5mq>
- Bréger, T., Bodiguel, L. (2023): Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux. <https://hal.science/hal-04367629/>

- Bricas, N., Conaré, D., Walser, M., Zirari, H. (2021): *Une écologie de l'alimentation*. Ed.Quae, Versailles
<https://doi.org/n5mr>
- Cabell, J. F., Oelofse, M. (2012): An indicator framework for assessing agroecosystem resilience. *Ecology and Society*, 1., 18. <https://doi.org/f99x5p>
- Calvário, R., Aurélie Desmarais, A. (2023): The feminist dimensions of food sovereignty: insights from La Via Campesina's politics. *The Journal of Peasant Studies*, 2., 640–664. <https://doi.org/n5ms>
- Campbell, B. M., Beare, D. J., Bennett, E. M., Hall-Spencer, J. M., Ingram, J. S. I., Jaramillo, F., Ortiz, O., Ramankutty, N., Sayer, J. A., Shindell, D. (2017): Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries. *Ecology and Society*, 4. <https://doi.org/gct6fh>
- CESER Nouvelle Aquitaine (2021): *Réaliser la nécessaire transformation agroécologique en Nouvelle-Aquitaine*. <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/realiser-la-necessaire-transformation-agroecologique-en-nouvelle-aquitaine>.
- Córdoba, D., Peredo, A. M., Chaves, P. (2021): Shaping alternatives to development: Solidarity and reciprocity in the Andes during COVID-19. *World Development*, 139 (March), 105323. <https://doi.org/n5mv>
- De Kermel, S., Corade N., Del'Homme, B., Boutry, M. (2022): *Diagnostic du système alimentaire de Nouvelle-Aquitaine, de sa durabilité et de sa résilience*. ADEME, Angers
- Díaz, S., Settele, J., Brondizio, E., Ngo, H. T., Guèze, M., Agard, J., Arneth, A. et al. (2019): *Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 44. <http://hdl.handle.net/11336/116171>
- Duncan, J. (2015): *Global Food Security Governance: Civil Society Engagement in the Reformed Committee on World Food Security*. Routledge
- Eakin, H., Connors, J. P., Wharton, C., Bertmann, F., Xiong, A., Stoltzfus, J. (2017): Identifying attributes of food system sustainability: Emerging themes and consensus. *Agriculture and Human Values*, 3., 757–773. <https://doi.org/gbtpnm>
- Ericksen, P. J. (2008): Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*, 1., 234–245. <https://doi.org/b5mz44>
- Folke, C. (2006): Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 3., 253–267. <https://doi.org/bm28fh>
- Foster, K. (2006): *A case study approach to understanding regional resilience*. Working Paper 2007-08, Berkeley IURD, University of California
- Fouilleux, E., Bricas, N., Alpha, A. (2017): “Feeding 9 billion people”: Global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*, 11., 1658–1677. <https://doi.org/gn3csq>
- Guillot, L., Blatrix, C. (2021): Alimentation, état et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021). *Géographie, économie, société*, 4., 437–459. <https://doi.org/n5m4>
- Gundersen, C., Hake, M., Dewey, A., Engelhard, E. (2021): Food Insecurity during COVID-19. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 1., 153–161. <https://doi.org/ghd3tb>
- Hamilton, H., Henry, R., Rounsevell, M., Moran, D., Cossar, F., Allen, K., Boden, L., Alexander, P. (2020): Exploring global food system shocks, scenarios and outcomes. *Futures*, 123 (October), 102601. <https://doi.org/gjndn4>
- Hawkes, C., Ambikapathi, R., Anastasiou, K., Brock, J., Castronuovo, L., Fallon, N., Malapit, H. et al. (2022): From Food Price Crisis to an Equitable Food System. *The Lancet*, 400, 10350, 413–416. <https://doi.org/n5m5>
- Hazard, H., Mazerand, P., Parisse, J., Porte, E. (2022): Les projets alimentaires territoriaux (PAT) au service d'une approche systémique? *Cahiers de l'action*, 1., 58–66. <https://doi.org/n5m6>
- Hebinck, A., Zurek, M., Achterbosch, T., Forkman, B., Kuijsten, A., Kuiper, M., Nørnung, B., van 't Veer, P., Leip, A. (2021): A sustainability compass for policy navigation to sustainable food systems. *Global Food Security*, 29 (June), 100546. <https://doi.org/gkbcmd>
- Helfgott, A. (2018): Operationalising systemic resilience. *European Journal of Operational Research*, 3., 852–864. <https://doi.org/gh6269>

- Holling, C. S. (1973): Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1., 1–23. <https://doi.org/bctp75>
- Hospes, O., Brons, A. (2016): Food system governance. A systematic literature review. In: Kennedy, A., Liljeblad, J. (Eds.): *Food Systems Governance: Challenges for Justice, Equality and Human Rights*. Routledge Studies in Food, Society and the Environment. Routledge, London, 13–42. <https://doi.org/n68m>
- Ingram, J., Bellotti, W., Brklacich, M., Achterbosch, T., Balázs, B., Banse, M., Fielke, S. et al. (2023): Further Concepts and Approaches for Enhancing Food System Resilience. *Nature Food*, 6., 440–441. <https://doi.org/gr96kw>
- Jacobi, J., Mukhovi, S., Llanque, A., Giger, M., Bessa, A., Golay, C., Speranza, C. I. et al. (2020): A new understanding and evaluation of food sustainability in six different food systems in Kenya and Bolivia. *Scientific Reports*, 1., 19145. <https://doi.org/gk8jbx>
- Jones, S., Krzywoszynska, A., Maye, D. (2022): Resilience and transformation: Lessons from the UK local food sector in the COVID-19 pandemic. *The Geographical Journal*, 2., 209–222. <https://doi.org/n5m7>
- Läderach, P., Pacillo, G., Thornton, P., Osorio, D., Smith, D. (2021): Food systems for peace and security in a climate crisis. *The Lancet Planetary Health*, 5., e249–250. <https://doi.org/gr576q>
- Lamine, C. (2015): Sustainability and resilience in agrifood systems: Reconnecting agriculture, food and the environment. *Sociologia Ruralis*, 1., 41–61. <https://doi.org/gf6v2b>
- Lamine, C., Magda, D., Darnhofer, I. (2024): Quelle pertinence de l'usage de la notion de résilience pour les systèmes agri-alimentaires? *Natures Sciences Sociétés*, 1., 90–97. <https://doi.org/n5m8>
- Leeuwis, C., Boogaard, B. K., Atta-Krah, K. (2021): How food systems change (or not): Governance implications for system transformation processes. *Food Security*, 4., 761–780. <https://doi.org/gkq3sq>
- LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029573022> Page consulted 04. 06. 2024.
- López-García, D., Cruz-Macéin, J. L., DiPaula, M. (2024): Agri vs. food? Perceptions of local policymakers on agro-food policies from a multilevel approach. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 8 (July). <https://doi.org/n5m9>
- Loudiyi, S., Margétic, C., Dumat, C. (2022): Pour des transitions alimentaires ancrées dans les territoires: Nouvelles questions et perspectives de recherches (partie 1). *Géocarrefour*, 3., <https://doi.org/n5nb>
- Malassis, L. (1994). *Nourrir les hommes: Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*. Dominos. Flammarion, Paris
- Michel, S., Wiek, A., Bloemert, L., Bornemann, B., Granchamp, L., Villet, C., Gascón, L. et al. (2022): Opportunities and challenges of food policy councils in pursuit of food system sustainability and food democracy—a comparative case study from the Upper-Rhine Region. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 6 (October). <https://doi.org/grbw94>
- Moragues-Faus, A. (2021): The emergence of city food networks: Rescaling the impact of urban food policies. *Food Policy*, 103 (August) 102107. <https://doi.org/gn343m>
- Nemes, G., Chiffolleau, Y., Zollet, S., Collison, M., Benedek, Zs., Colantuono, F., Dulsrud, A. et al. (2021): The impact of COVID-19 on alternative and local food systems and the potential for the sustainability transition: Insights from 13 countries. *Sustainable Production and Consumption*, 28 (October), 591–599. <https://doi.org/gzpt4k>
- Néo Terra. <https://www.neo-terra.fr/>
- Parry, M. L., Canziani, O., Palutikof, J. P., van der Linden, P., Hanson, C. E.. (2007): Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. In: *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Perrin, A., Milestad, R., Martin, G. (2020): Resilience applied to farming: Organic farmers' perspectives. *Ecology and Society*, 4., <https://doi.org/gjbdjp>
- Perrin, C., Soulard, C-T. (2014): Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, 1–2., 125–134. <https://doi.org/ghw2xk>
- Pingali, P., Alinovi, L., Sutton, J. (2005): Food security in complex emergencies: Enhancing food system resilience. *Disasters*, Suppl 1 (June), S5–24. <https://doi.org/cpq9kz>

- Ploeg, J. D. van der. (2020): From biomedical to politico-economic crisis: The food system in times of Covid-19. *The Journal of Peasant Studies*, 5., 944–972. <https://doi.org/gg7tn6>
- Pörtner, H.-O., Roberts, D. C., Tignor, M. M. B., Poloczanska, E. S., Minterbeck, K., Alegría, A., Craig, M. et al. (Eds.) (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Programme national pour l'alimentation 2019-2023: Territoires en action. Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire (2020). <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-2019-2023-territoires-en-action>
- Projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture: Adoption en 1ère lecture à l'Assemblée nationale (2024). Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/projet-de-loi-d'orientation-pour-la-souverainete-en-matiere-agricole-et-le-renouvellement-des>
- Purseigle, F., Hervieu. B. (2022) *Une agriculture sans agriculteurs*. Les Presses de Sciences Po, Paris
- Ramos García, M., Guzmán, G. I., De Molina, M. G. (2018): Dynamics of organic agriculture in Andalusia: Moving toward conventionalization? *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 3., 328–359. <https://doi.org/gqzktb>
- Rastoin J.-L. (2020): Crises sanitaires, résilience et refondation des systèmes alimentaires [Editorial]. *Systèmes alimentaires / Food Systems*, 5., 17–31. <https://doi.org/n68p>
- Sonnino, R., Faus, A. M., Maggio, A. (2014): Sustainable food security: An emerging research and policy agenda. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 1., 173–188. <https://doi.org/n5nf>
- Springmann, M., Clark, M., Mason-D'Croz, D., Wiebe, K., Bodirsky, B. L., Lassalle, L., de Vries, W. (2018): Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature*, 7728., 519–525. <https://doi.org/gfb7ht>
- Tarra, S., Mazzocchi, G., Marino, D. (2021): Food system resilience during COVID-19 pandemic: The case of Roman solidarity purchasing groups. *Agriculture*, 2, 156. <https://doi.org/gk7h3s>
- Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M., Six, J. (2015): Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6., 17–23. <https://doi.org/gf6vzz>
- Tout savoir sur les projets alimentaires territoriaux (PAT) (2024). Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire. <https://agriculture.gouv.fr/projets-alimentaires-territoriaux>
- Tribaldos, T., Kortetmäki, T. (2022): Just transition principles and criteria for food systems and beyond. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43 (June), 244–256. <https://doi.org/gp6b3s>
- Ugaglia, A. A., Boutry, O., Ferru, M., Mathé, J., Prévost, B., Rivaud, A. (2021): La crise de la Covid-19, un levier de changement pour le système alimentaire français? *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 29 (February). <https://doi.org/n5ng>
- Upton, J. B., Cissé, J. D., Barrett, C. B. (2016): Food security as resilience: Reconciling definition and measurement. *Agricultural Economics*, S1., 135–147. <https://doi.org/gmtkwx>
- Walker, B. H., Abel, A., Anderies, J. M., Ryan, P. (2009): Resilience, adaptability, and transformability in the Goulburn-Broken Catchment, Australia. *Ecology and Society*, 1., 12. <https://doi.org/gfgqvq>
- Webb, P., Benton, T. G., Beddington, J., Flynn, D., Kelly, N. M., Thomas, S. M. (2020): The urgency of food system transformation is now irrefutable. *Nature Food*, 10., 584–585. <https://doi.org/gmhbn9n>
- Wekerle, G. (2004): Food justice movements: Policy, planning, and networks. *Journal of Planning Education and Research*, 23 (June), 378–386. <https://doi.org/d2tnmb>
- Werners, S. E., Sparkes, E., Totin, E., Abel, N., Bhadwal, S., Butler, J. R. A., Douchamps, S. (2021): Advancing climate resilient development pathways since the IPCC's fifth assessment report. *Environmental Science & Policy*, 126 (December), 168–176. <https://doi.org/grsbc7>
- Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T. et al. (2019): Food in the anthropocene: The EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, 393, 10170, 447–492. <https://doi.org/gft25h>
- Wilson, R. S., Herziger, A., Hamilton, M., Brooks, J. S. (2020): From incremental to transformative adaptation in individual responses to climate-exacerbated hazards. *Nature Climate Change*, 3, 200–208. <https://doi.org/ggkvh3>

- Wittman, H. (2009): Reworking the metabolic rift: La Vía Campesina, agrarian citizenship, and food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 4., 805–826. <https://doi.org/b5r5qb>
- Wittman, H. (2011): Food sovereignty: A new rights framework for food and nature? *Environment and Society*, 1., 87–105. <https://doi.org/f5c5>
- World Food Summit. (1996): *Rome declaration on World Food Security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome
- Zurek, M., Hebinck, A., Leip, A., Vervoort, J., Kuiper, M., Garrone, M., Havlík, P. et al. (2018): Assessing sustainable food and nutrition security of the EU food system—An integrated approach. *Sustainability*, 11., 4271. <https://doi.org/gfr6bj>

Annex 1. Interview guide themes and main points of clarification

1. Presentation of the interviewee and his/her responsibilities
2. Main objectives and scope of the actions of the Territorial Food Project (TFP)
 - How did the TFP initiative start? Who took part in it?
 - What are its long- and short-term objectives?
 - What are the main actions identified? Which are already underway?
 - How are these actions financed?
 - Who decided to implement these actions, and what was the decision-making process?
 - Which actors/structures do you interact with to support these objectives and actions?
 - Do you carry out specific actions in collaboration with other territories?
3. Specific characteristics of the region and food and farming issues
 - What issues relating to agriculture and food do you see arising?
 - In your opinion, what are the local needs in terms of agriculture and food?
4. Impact of past and future disruptions on the food system and TFP's ability to respond
 - Do you feel that there have been changes in the area's food situation in recent years?
 - In your opinion, what are the main causes?
 - What role has the TFP played in responding to these changes? What strategies and actions have been put in place, and over what period?
 - How was this decided and organized?
 - Do you feel that the TFP is a relevant tool to deal with existing or future disruptions?
 - What difficulties, if any, did you encounter?
 - What strategies and actions are in place or planned to deal with these potential disruptions? In what areas and over what timescale?
5. Understanding the concept of resilience
 - Does resilience mean anything to you?
 - How would you define it?

Tackling environmental and social mobility stakes in rural areas: New solutions for new actors?

A vidéki területek környezeti és társadalmi mobilitási problémáinak kezelése: új megoldások új szereplők számára?

AGATHE DANIEL

Agathe DANIEL: PhD student in urban planning, Mobility, Planning, Transports, Risks and Society Laboratory, MATRIS, Center for studies and expertise on risks, the environment, mobility and development, CEREMA; 44ter Jean Bart Street, 59000, Lille, France; Cities, Mobilities and Transport Laboratory, LVMT, University Gustave Eiffel, 6-8 avenue Blaise Pascal 77420, champs-sur-Marnes, France; agathe.daniel@cerema.fr; <https://orcid.org/0009-0008-4832-2646>

KEYWORDS: rural mobility; multimodal hub; public action; local policies; rescaling

ABSTRACT: While rural mobilities are facing socio, economical and environmental challenges in France and in Europe, the French government passes a law to cover its whole territory of authorities responsible for organising mobilities so local authorities could address some responses to those different challenges. This reorganisation of mobility competences in France is leading to the arrival of new actors in those territories, namely some inter-municipal authorities. These actors are part of a complex and multiscalar system influenced by directives from the top and needs from the bottom. At the same time, the „repertoire of available solutions” appears to be evolving in rural areas. Indeed, rural territories are seeing the emergence of amenities previously absent around the road network: small multimodal hubs. What mobility projects can be observed now in rural areas? To what extent can we talk about changes in the repertoire of available solutions? Are those projects really new? In more general terms: what dynamics exist in the repertoire of available solutions for stakeholders in rural mobility? To answer, a literature review is completed by a multi-criteria analysis of the discourses of local authorities working on mobility in low-density areas. A sample of discourses is selected with the purpose of collecting data before and after stakeholders restructuring.

We argue in this article that this law reinforces the local role of inter-municipal authorities in local action through mobility. Nevertheless, those areas which were not lacking actors and inter-municipal authorities should now find its place in a pre-existent system. Besides, the state keeps an important role behind the scene and pulls the strings of those local public policies. Our analysis will first allow us to understand the introduction of inter-municipal authorities as new players in the local mobility stakeholder system. Second, this work will give us a greater comprehension of restructuring and its impacts on public action at the local scale. Finally, we'll see the state role remaining in local policies.

DANIEL, Agathe: várostervező PhD hallgató, Kockázatok, Környezet, Mobilitás és Fejlesztés Kutató és Gyakorlati Központ, CEREMA, Mobilitás, Tervezés, Szállítás, Kockázatok és Társadalom Műhely, MATRIS; 44ter Jean Bart Street, 59000, Lille, France; Gustave Eiffel Egyetem, Városok, Mobilitás és Szállítás Műhely, LVMT; 6-8 avenue Blaise Pascal 77420, champs-sur-Marnes, France; agathe.daniel@cerema.fr; <https://orcid.org/0009-0008-4832-2646>



KULCSSZAVAK: vidéki mobilitás; multimodális csomópont; közérdekű cselekvés; helyi közpolitikák; átszervezés

ABSZTRAKT: Miközben a vidéki mobilitás társadalmi, gazdasági és környezeti kihívásokkal szembeesül Franciaországban és Európában, a francia kormány olyan törvényt fogadott el, amely valamennyi mobilitás szervezéséért felelős hatóságok tevékenységére kiterjed. Mindezt annak érdekében, hogy a helyi hatóságok megfelelő válaszokat adhassanak a mobilitással kapcsolatos kihívásokra. A mobilitási hatáskörök újraszervezése Franciaországban új szereplők, nevezetesen néhány önkormányzatközi hatóság megjelenéséhez vezet ezeken a területeken. Ezek a szereplők egy összetett és többszintű rendszer részét képezik, amelyet felülről jövő irányelvek és alulról jövő igények befolyásolnak. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a vidéki területeken a „rendelkezésre álló megoldások repertoárja” fejlődik. A vidéki területeken ugyanis egyre inkább megjelennek a korábban a közúthálózat körül nem létező létesítmények: kis multimodális csomópontok. Milyen mobilitási projektek figyelhetők meg most a vidéki területeken? Milyen mértékben beszélhetünk az elérhető megoldások repertoárjának változásáról? Valóban újak ezek a projektek? Általánosabban fogalmazva: milyen dinamikák figyelhetők meg a vidéki mobilitással érdekelt szereplők számára elérhető megoldások repertoárjában? A kérdés megválaszolásához jelen tanulmány a szakirodalom áttekintését az alacsony sűrűségű területeken a mobilitással foglalkozó helyi hatóságok diskurzusainak több szempontú elemzésével egészíti ki. A diskurzusok egy mintáját azzal a céllal választotta ki, hogy adatokat gyűjtsünk az érdekelt felek átszervezése előtt és után.

A tanulmány amellett érvel, hogy a törvény megerősíti a településközi hatóságok helyi szerepét a mobilitáson keresztül történő helyi cselekvésben. Mindazonáltal azoknak a területeknek, ahol nem hiányoznak a szereplők és a településközi hatóságok, most egy már létező rendszerben kell megtalálniuk a helyüket. Emellett az állam továbbra is fontos szerepet játszik a színpalak mögött, és mozgattja a helyi közpolitikák szálait. Az elemzés először is lehetővé teszi, hogy megértsük a településközi hatóságok mint a helyi mobilitási érdeképviseleti rendszer új szereplőinek megjelenését, az átszervezés részleteit és hatásait a helyi szintű köztintézkedésekre. A tanulmány kiemeli az állam helyi politikákban továbbra is fennálló meghatározó szerepét.

Introduction

Like most Europeans, French citizens in rural areas live a great distance away from key facilities (Hubert, Pistre, Madre 2016; Shibayama, Emberger 2023). In addition, they face a lack of transportation system, and few alternatives to automobiles exist in their localities (Alexander, Hamilton 2015; Hérán 2020). Thus, inhabitants of these areas depend on motorised vehicles – mostly cars – for accessing services (Hubert, Pistre, Madre 2016; Hérán 2020). The consequences of this car dependency are threefold: environmental, economic and social.

- First, in 2022, 24.5 % of the European population lives in rural areas (FAO 2022) far away from key services. This distance turns them dependent on their car, as it has been analysed in Scotland (Gray et al. 2001). Road transport is one of the biggest emitter of greenhouse gases (GHG) in Europe, alone responsible for 19 million tons of CO equivalent (European Environmental Agency 2024). Among all modes of transport, collectively responsible for 32% of total GHG emissions of France, road transport, and mainly the private car, accounts for the majority of these externalities. The latter accounts for 52% of transport emissions (SDES 2022). In 2017,

people living in France's outlying and rural areas used cars more than those living in urban centres, and covered distances one and a half times greater than those covered by urban dwellers (INSEE 2021). The vehicles of the former are responsible for 61% of GHG emissions, compared with 39% for urban dwellers.

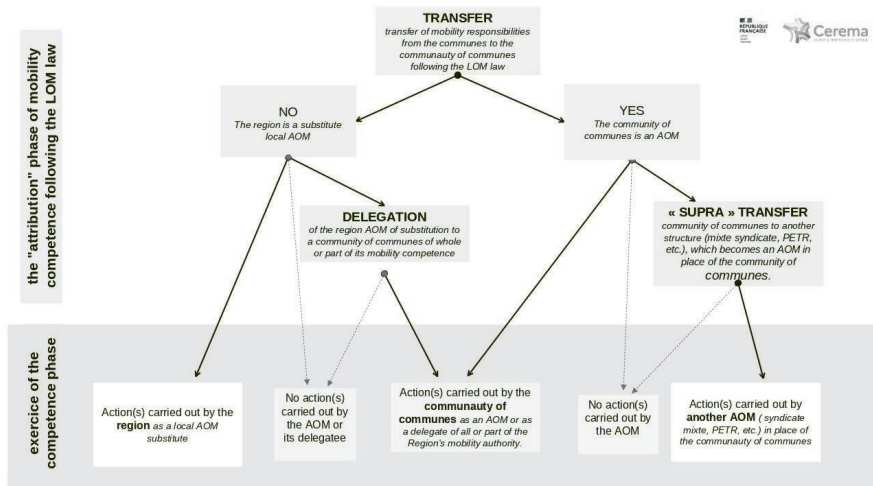
- Second, the consequences of this automobile dependence are also economic. The individual costs of mobility add up, such as taking the driving test, buying a vehicle, supplying energy for it and maintaining it (Amsellem-Mainguy 2021) and can be a motivation for working from home (Jouffe et al. 2019).
- Finally, there are social consequences. The most precarious people find difficulties in mobility (Escaffre, Gambino, Rouge 2007), and some of them remain confined to their homes for lack of mobility solutions (Lucas 2012). Mobility in rural and peri-urban areas generate inequalities which weigh more on intersectionally vulnerable people around the world (Jouffe et al. 2019).

Furthermore, while in 2018 the French government was reflecting about everyday mobilities, and aimed to draft a new law for the next year, the country saw the rise of large-scale social movements spreading throughout the country. Called the „Yellow Vest” movement due to their clothing accessory used during protests, the movement is mainly made up of suburban and rural citizens. They are protesting against rising fuel prices, which they depend on to get around to work or other activities. The above-mentioned issues are therefore recognized as problems under tension by the inhabitants of these territories, and require different and adapted responses to resolve them.

In 2017, the government launched the *National Mobility Conferences*. This nationwide citizen consultation lasted 3 months, and was being held in numerous towns and cities across France. The aim was to consult users, local authorities, operators, companies and associations in order to identify everyone's mobility concerns, with a particular focus on rural and peri-urban mobility. Six main themes were collectively discussed: clean, connected, supportive, intermodal, safe and sustainable mobility (SDES 2022). This marked a first step by the French government towards solving mobility problems in sparsely populated areas, and consisted of a recognition of the challenges these areas are facing. Following on from this, and in the wake of the Yellow Vests social movements, the French government promulgated the *Mobility Orientation Law (LOM)* in 2019. The major intention of this law was to eliminate „blank zones” (Borne 2019), according to the terms used by the Minister, meaning areas not covered by a local authority mobility organizer. Mobility competence is thus being offered by law to inter-municipal authorities – a grouping of municipalities for inter-municipal cooperation – that did not possess it, or transferred to the regions when the former did not wish to take it on. In addition, the law emphasizes three main

points: it promises to invest more and better in everyday transport; to facilitate and encourage the deployment of new solutions to enable everyone to be mobile; and to initiate the transition to cleaner mobility. Different ways of making public policies regarding the possibilities that the laws offers are described in Figure 1.

Figure 1: The various situations in which mobility skills can be acquired
A mobilitási készségek elsajátításának különböző helyzetei



Source: Daniel, Fabry, Pitaval 2023, 141.

This recent socio-political and environmental context invites us to consider the public mobility policies implemented in these rural areas in the years that followed the law, and this is what this article focuses on. To do this, we have chosen to take an institutional approach, focusing directly on the mobility stakeholders and their interactions. And since the French government has designated the inter-municipal authority as the relevant organization and scale for organizing mobility in its plan to reorganize local competencies, it is at this scale that the case studies were selected. This article is not examining institutions which benefited from an over transfer of the competence, after the inter-municipality authorities took the competence on its behalf. Determining the scale of the study does not exclude the analysis of the involvement of other local stakeholders, but mainly enables us to obtain comparable fields from an institutional point of view (whether or not they have taken on the accountability). Moreover, as inter-municipal authorities are the smallest public establishments for inter-communal cooperation, their administrative boundaries often encompass sparsely populated areas, or rural areas as defined by the *French National Institute for Statistics and Economic Studies (INSEE)*. This allows us to investigate potential local responses to the above-mentioned challenges and how the French government gave them some capabilities to act in that direction. Indeed, as

Brenner focused on the rescaling of urban governance with state spatial policies in Western Europe over the last three decades (Brenner 2008), this work is questioning the alignment of rural governance with state mobility policies.

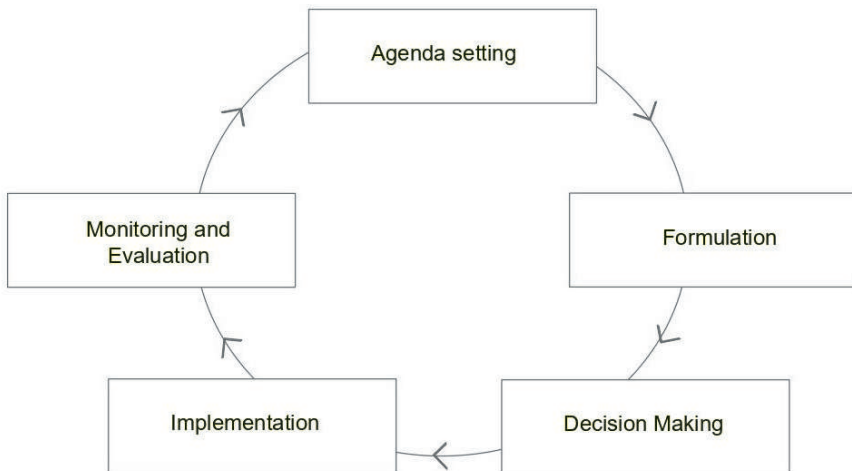
Daily mobility challenges affecting rural areas are being set on the national political agenda. In a context of reshuffling local stakeholders, new public mobility policies seem to be emerging. What are the dynamics inside the repertoire of available solutions for the various mobility stakeholders?

Theoretical framework and methods

Understanding the design of public policy

In the sociology of public action, this research work is part of the sub-field of public policy design. A first insight is given into the structure of the public policy cycle, defined by Howlett and Ramesh and illustrated by Figure 2 (Jann, Wegrich 2006). Public policy is born of the recognition of problems that have been set on the political agenda. As exposed before, we are witnessing this double recognition, both by the inhabitants of these inter-municipal territories, and by the government, which has put these rural mobility issues on the local agenda with the LOM.

Figure 2: The five stages of the policy cycle
A politikai ciklus öt szakasza



Source: Author's construction based on Jann, Wegrich 2006

Then comes the phase of the formulation of the public policy, and it's to this part that we turn our attention. How do inter-municipal authority formulate their public policies? Zittoun (2013) explains that a repertoire of available solutions exists for stakeholders designing public policies, and can be analyzed through discourses. He defines this repertoire as a range of „solutions”, each promoted by a „leader” through „discourses”, linking them to known, pre-existing problems. A solution becomes one by going through three phases. First, the solution must be made credible. Then, it must be shared, before passing through a discussion phase that can be more or less conflictual, until the solution wins out over other discourses (Zittoun 2013). This article examines national and local discourses in the design of mobility „solutions” for rural areas.

The main hypothesis of this work is that the interaction of top-down and bottom-up discourses contributes to and reinforces the design of mobility solutions in rural areas, but that the state remains the „leader” in the production of local „solutions”.

Analysis of institutional discourses

In his habilitation to direct research in communication sciences, Khainnar characterizes a discourse by the diverse forms it can take (oral, written, theatrical, formal, pedagogical, etc.), and through the fact that it is formulated by someone, involves physical objects in a specific context, and has a particular objective (Khainnar 2021). Thus, according to Khainnar's theoretical definition, the corpus studied as a whole is made up of discourses materialized in various forms such as strategic documents, digital platforms (communication websites or web interfaces), interviews with stakeholders in the recent context of mobilities in France, but also discourses in their material forms observed in the field such as mobility infrastructures or material objects offering mobility services. In this work, we analyze a corpus of inauguration speeches (2), government speeches (1), speeches made by state representatives via the *French Mobility platform* (1), 30 official documents such as calls for projects, laws, circulars, official deliberations, technical presentations, planning documents; physical multimodal facilities in the territories (14), and 31 interviews with various stakeholders involved in the design of the multimodal road hubs studied or in the services delivered there (40 interviewees in total).

Two comparable case studies

This article focuses on two inter-municipal authorities, the *Pays de Lumbres* and the *Vallée de l'Hérault*, both of which have taken initiatives to develop non-rail multimodal facilities and services in hubs. This article is not questioning small railway infrastructures as a solution in the repertoire of available solutions for

local stakeholders. First of all, the development of mobility services around small rail hubs is neither new in the repertoire of solutions available in sparsely populated areas, nor in academic circles. Secondly, to meet the challenges of rural mobility, rail facilities are not the most appropriate, as many areas of France lack them (SNCF 2022). In addition, the choice of these two inter-municipal authorities was born in a special context. As part of a doctoral contract at CEREMA – a public expertise and research establishment under the aegis of the French Ministry of Ecological Transition – the activities undertaken in parallel with conducting this research have enabled us to witness the organization of training courses and webinars destined for local authorities. In this context, several case studies were presented repeatedly, and were considered exemplary and inspiring by government experts. This is how they have been selected for this work, according to their particularities and also by the importance the state attaches to these different cases making relevant the analysis of its influence in shaping local public policies on mobility. Indeed, they are presented as innovative emerging solutions, a point we'll return to later in this article. Finally, these two selected facilities offer a wide range of services in a different way, and their multimodal and multi-service nature gives us an overview of the wider fabric of public mobility policies in sparsely populated areas.

If many classifications exist around the world, such as the ones defined by eHubs around electric mobility in Amsterdam, Nijmegen, Leuven, and Manchester, we are not only looking at their equivalent such as minimalistic hubs (one electric mode) or light hubs (at least two electric modes). We don't exclude hubs designed over non-electric modes, neither using one of the tree type of the LA Design Studio in 2016 where the rural one could be the equivalent of the smaller stations called „neighbourhood hub”, not taking in consideration the different road networks (Aono 2019). We follow for now the most global definition made regarding the international literature under the appellation of „mobility hubs” defined by Hachette, L'Hostis and Gragera: „an urban infrastructure designed to provide a variety of shared transport modes (at least 2) in the same place, where integration with public transport is highly recommended” (Hachette, L'Hostis, Gragera 2023).

These two cases were chosen firstly because we have an operational use multimodal road hub in their territory, enabling us to look back at the way it was designed, from the point of view of services, stakeholders and instruments. In addition, these two areas are interesting to compare for the diversity they represent (Robinson 2011). From an institutional perspective, the Pays de Lumbres is a Mobility Authority Organizer as it has taken the accountability by official deliberation, while the Vallée de l'Hérault has transferred the responsibility for organizing mobility to the region. From a geographical and spatial aspect, the former, located in the Pas-de-Calais region, is exclusively made up of communes of low or very low density, as defined by the INSEE. While the majority of communes are residential, five are productive and five others are

small polarities. The first major local urbanity located 10km away, Saint-Omer, is a 5th-tier urban unit regarding INSEE’s definition, while others of the same rank (Calais, Boulogne-sur-mer) and higher (Dunkerque) are at least 39 km from the inter-municipal municipality's center, providing a small distant attraction. Unlike the Vallée de l'Hérault, in the Hérault department, which is mainly made up of low-density and very low-density communes, its central commune is already considered non-rural with its INSEE intermediate density. The inter-municipal authority is in the immediate proximity of a major urban centre: the metropolitan district of Montpellier. The latter, categorized as having a category 7 of density called an urban area, has a strong pull on the surrounding population. Four of its communes are small centres of activity, one is a tourist centre, and the others are more residential.

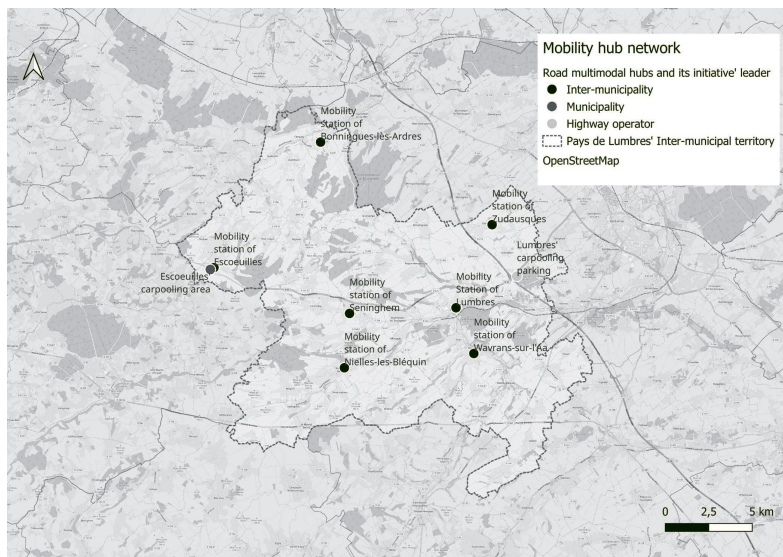
Figure 3: Case studies
Esettanulmányok



	Mobility organizer authority	Population
Pays de Lumbres	The community of communes	36 municipalities
		24,172 inhabitants
		89.7 inhabitants/km ²
Vallée de l'Hérault	The region	28 municipalities
		41,070 inhabitants
		85.4 inhabitants/km ²

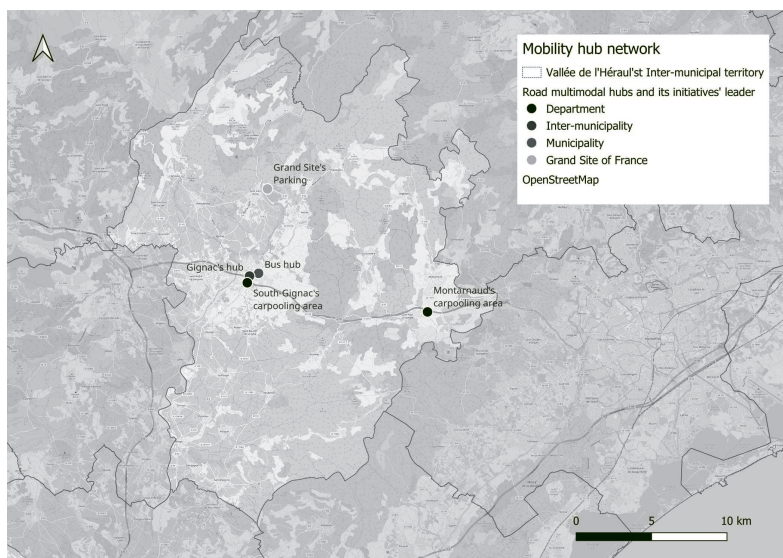
Source: INSEE 2020

Figure 4: Pays de Lumbres' Mobility Hub Network
A Pays de Lumbres-i mobilitási csomópont hálózat



Source: Author's construction

Figure 5: Vallée de l'Hérault's mobility hub network
Vallée de l'Hérault mobilitási csomóponti hálózata



Source: Author's construction

A blank zone for mobility?

The inter-municipal authority: legitimizing a role sometimes already taken on before the LOM

The development of „mobility stations” in the Pays de Lumbres was initiated when the inter-municipal authority elaborated its Inter-municipal Local Plan of Urbanism (PLUi) in 2018, in which the objective of „promoting sober, supportive and efficient mobility” was stated. Their main aims are to promote soft transport modes through the development of cycle paths, as well as shared mobility through carpooling and car-sharing services.

In 2019, the LOM is enacted, and the inter-municipal authority is already anticipating the assumption of its jurisdiction. In March 2020, the Pays de Lumbres drew up its Territorial Climate-Air-Energy Plan, which serves as an operational roadmap, with 7 of the 37 actions relating to mobility. When the time came to take a position on the assumption of jurisdiction in February 2020, it didn't hesitate to request the transfer of jurisdiction from its municipalities. It sees this process as an opportunity to legitimize the Pays de Lumbres inter-municipal authority (CCPL) as a Mobility Authority Organizer, and thus integrate the institution into the system of coordination led by the region.

As for the Vallée de l'Hérault, the initial stages of the local „Multimodal Hub” were born in the context of the development of a local urban project in the centre commune of Gignac. Indeed, at the same time, as the A750 Highway arrived in the commune in 2008 – the relocation of the town centre bus station inside this project was considered. The idea was to create a mixed-use zone with shops, housing and public facilities at the entrance of Gignac, in order to create a community hub there. Local studies have been launched for the development of this urban zone. At the same time, the department is launching studies for the introduction of a high-frequency bus service, and identified the need for three multimodal hubs in the Cœur d'Hérault area, created administratively by the three neighbouring inter-municipal territories: La Vallée de l'Hérault, the Clermontais and Lodevois and Larzac. One of the three multimodal hubs proposed Gignac as a receiving city in 2011. A specific mobility study was carried out between 2014 and 2015, enabling the inter-municipal authority to confirm the location at the entrance to Gignac in the urban project as the future bus station, so before they get to become responsible for mobilities.

In 2019, when the LOM was promulgated, the inter-municipal authority anticipated that the *mobility tax* would not be a benefit for setting up mobility projects. It's an employer's contribution paid to local authorities in order to finance public transport. At the same time, the President of the Occitanie region wanted to become the local Mobility Authority Organizer, asking inter-municipal authority to refuse the competence. The elected representatives deliberated in

this direction, but insisted in defining a partnership framework with the region about the issues their municipalities considered as priorities. They therefore requested a delegation of signature and authorization to take the necessary steps on subjects such as multimodal hub and car-sharing, among others.

To conclude about the two cases described above, the LOM has not introduced the inter-municipal authorities as a new stakeholder in the local mobility sector. Above all, it has legitimized actions already taken and reinforced the already nascent status of the inter-municipal authority as local stakeholders in the mobility sector. Indeed, prior to the LOM, mobility initiatives appeared in the strategic documents developed by the inter-municipal authority. On one hand the Pays de Lumbres made its Territorial Climate Air Energy Plan before; on the other, an urban project has been planned by the Vallée de l'Hérault inter-municipal authority. The LOM has also enabled the inter-municipal authority to initiate a dialogue with the region on mobility issues, where mutual recognition as mobility stakeholders has been achieved. In both cases, the LOM made bigger projects possible for these local stakeholders, allowing them to apply for funding, like to calls for projects or directly through the region when not an AOM. In both cases once again, the inter-municipal authority have become, or remain, the contracting authorities for the actions undertaken. However, in perspective with other inter-municipal authorities, two factors allow the two study cases to easily ask for funding and increase their mobility action on their territory. The fact that their project is already based on a longer reflection with other than just mobility action allows them to build a solid application, sometimes laying already on a first evaluation of their services and with other funds obtained thanks to other sectors. Besides, their advance on other neighbours' authority – competent or not – creates a significant advantage since their dossier is more advanced. As a counterpoint, those advantages for them reinforce inequalities between territories where some local authorities struggle to get their first fund for initiate mobility projects.

Highway concessionaires under contract with the French government

The Pays de Lumbres inter-municipal authority has another multimodal facility in addition to its „mobility stations”. The multimodal carpooling parking on the departmental road 942 at junction 3 of the Highway in Setques also offers a range of mobility services for different modes of transport. Although its initial layout dates back to before the LOM. In 2021, a 50-space extension has enabled it to reach a total of 112 spaces, following the application for planning permission validated in April of the same year. The site offers car-related mobility services (carpool parking spaces, electrical recharging stations) and bicycle services (sheltered bicycle racks), as well as other services such as farm products and catering distributors, covered waiting areas and waste garbage cans. At the entrance to this area, called Carpooling area of the Pays de Lumbres, two logos

refer to the partners who contributed to the emergence of this development: that of the inter-municipal authority, but also that of SANEF, to whom the A26 Highway is conceded. The concession contract between SANEF and the French government for the period 2017-2021 obliges SANEF to create carpool parking facilities on its network, with a minimum of 300 dedicated parking spaces and a list of specific facilities. A provision of 2.4 million Euro (excluding tax) has been set aside for this through the Highway Investment Plan. SANEF is committed to work in partnership with the local authority concerned, and the department has been asked to give a favourable opinion, as has the commune of Setques.

***Departments that continue to make mobility policies thanks
to other legitimate powers***

In the case of the Pays de Lumbres, a departmental mobility plan for the Pas-de-Calais department was drawn up in 2012. In 2015, an agreement was signed with its neighbour, the North's department to draw up an interdepartmental carpooling plan. The plan calls for 162 car sharing areas by 2025, with a total of 6,000 spaces. Until 2017, the department was responsible for organizing intercity and school transportation, before this was transferred to the region under the French law on the new territorial organization of the Republic (NOTRe).

In the Vallée de l'Hérault, multi-modal car-sharing parking have also been created. In 2011, the department already had a mandate objective linked to sustainable mobility. This was followed by feedback from local needs. Road agencies informed the department concerning unauthorized parking of vehicles near major routes where there was land potential to create car-sharing parking. The first evaluation for the Gignac Sud and Montarnaud carpooling parking date back to 2016, before the transfer of responsibility from the departments to the regions (Chapelon, Loubie 2019). The Gignac-Sud carpooling parking offers 43 parking spaces and 2 secure bike boxes, close to the A750 highway interchange. In Montarnaud, also close to the A750, the car-sharing parking offers 47 parking spaces, 3 bike racks, 4 secure bike boxes, 1 bike repair totem, 4 charging stations and 2 bus stops, including one with a sheltered waiting area.

These two case studies show that the Pas-de-Calais and Hérault department have been implementing public mobility policies in rural and peri-urban areas close to high traffic's roads, using their land holdings for which they were responsible. Adding to this, as early as 2000, the LAURE law made it mandatory to provide facilities „in the form of lanes, pavement markings or independent corridors” when building or renovating those roads, prompting the departments to consider cycling issues. For several years now, these various past and present responsibilities have prompted the department to draw up global, long-term development strategies to justify the relevance of the facilities undertaken. Today, with mobility facing numerous social challenges, the department mobilize

easily its social action power and responsibility to justify its active role in developing and reinforcing public mobility policies. The LOM now obliges them to collaborate more closely with other stakeholders who cannot sideline them.

The special role of associations... funded by public institutions

In addition to visible amenities in public spaces, residents' associations now offer – as they did before the LOM – mobility services for the most precarious individuals.

In the case of the Pays de Lumbres, the Rural Family's association coordinates a network of volunteers who are ready to carry out one-off journeys requested by beneficiaries. Subsequently, the association acquires a license-free electric car that can be reserved for more recurrent needs, while waiting to obtain a license to access the other services offered by the inter-municipal authority (car-sharing) or to purchase its own vehicle. In the requests for subsidies from the inter-municipal authority, the funding of the association for the development of services to complement the mobility stations was included, showing the presence of the inter-municipality in mobility issues through associations and an already existing partnership.

In the Vallée de l'Hérault, the Passerelles Synergies' association works for the same target groups, in two areas. Firstly, it provides assistance in passing the traffic regulation exam and driving license, at adapted rates, for people in economic difficulty or young people, notably through local missions. Secondly, it provides mobility advice in the form of local relays, providing guidance on the mobility solutions available via existing public networks, as well as on short and long-term leasing and vehicle purchase, and providing information on the various aids and services to which beneficiaries may be entitled. Its funding comes from a number of sources, including local authorities, local community social action centres or local missions. However, its biggest funder is the department's institution, with which the association has renewed an agreement every twelve months since its creation in the 80s. The department provides 331,000 Euro a year in funding for direct personnel costs and other direct and indirect operating expenses associated with the association's activities. In addition, the department has signed a second agreement to provide 8,000 Euro for a specific focus on sustainable mobility and solidarity. At the same time, the family allowances fund (CAF) – a public institution that supports financially individuals and families regarding their situation on behalf of the French government with a social fund – provides 90% of the funding for each estimate.

Regions still more or less involved

The Hauts-de-France region anticipated its actual role assigned by the LOM, of leading player of all the initiatives taken by the inter-municipalities. This anticipation starts when the inter-municipal authorities took on the mobility responsibility. As early as during the National Mobility Meeting In 2020, the institution therefore included in its Regional plan for land use, sustainable development and territorial equality (SRADDET) a definition of the various multimodal facilities (rail and road), based on their size, location and modes. The objective was to generate a common language throughout the region. In addition, it defines a mode of financing according to the nature of the facilities defined to best meet the needs of rural communities, based on the European Funding for Regional Development (FEDER) eligibility criteria and enabling territories not eligible for European funds to access the same financing from regional resources.

As for the region, in the case of the Vallée de l'Hérault where it is the Mobility Authority Organizer, strategic documents have been put in place to guide the territory's public mobility policies. In 2017, the first rail mobility hub scheme was voted through, and in 2018 a new commission was created at the region, called *mobilities and proximities*, as the departments' road transport authority was transferred to the region under the NOTRe law. On the same model as the rail scheme, the road mobility hub scheme was voted in 2018. Today, it is being structured along the same structure as the rail scheme, to provide effective and contingent support for road schemes from an engineering and financial point of view.

Whether or not regions have taken on the responsibility for mobility, they are taking on a role in the development of public mobility policies in rural and peri-urban areas. Whether through funding, guidance or support, they still seem to be in the process of structuring their activities, awaiting feedback on their needs from more local stakeholders. As its scale of action is broader than the inter-municipal authority limits, trade-offs have to be made, and its internal organizational procedures do not currently allow it to provide all the engineering or funding to all the inter-municipal authority in their territories, if it were to follow the model of those already in action. Some of them even feel „behind the times” and don't know how to go about it, due to a lack of local staff formed in the mobility area.

In conclusion, the French government's objective of eliminating the „blank zones” covering the territory of mobility-organizing authorities has been achieved in many areas where local action on mobility was already well established. Nevertheless, the LOM has created new interlocutors in addition to those already existing in the mobility ecosystem, complicating the institutional multilevel system of stakeholders as already demonstrated (Flipo, Ortar 2022).

This complex system faces many challenges before complementing solutions for improving rural mobility in their territory. First, they need to list and recognize every mobility service and amenity that has been implemented so far by other stakeholders to connect together their similar projects on a rural multimodal network. For now, all those initiatives seem to remain separated for different reasons. Lack of financial capacities for local stakeholders to create mobility actions in the sense they imagined it at the beginning suggests that connecting with other actors' initiatives is not a priority. Secondly, each local player keeps answering their specific objectives regarding their legal responsibility and their legitimation to act on mobilities. Sometimes mobility is just a way to fulfil a social or environmental objective, while for inter-municipality, it became their final objective. Third, the territory's actual and future scale projections of movements depend on the priorities of stakeholders and the network they are responsible for. Finally the LOM designated the region as the „manager” of initiatives only taken by the legitimate and legal stakeholder responsible for it: inter-municipal authority. This management turns all other mobility actions and actors invisible.

But since „new” solutions seem to be emerging by many different actors, we saw that the state only involved already existing stakeholders, for example associations or departments, into the partnership committee, giving emphasis to the inter-municipal authorities. But what about the role of the state in the emergence of all those initiatives, independently of the nature of the action?

The role of the state in local public mobility policies

Multimodal facilities: from technical production to the emergence of road mobility hub

The historical evolution of the technical literature produced by CEREMA and other institutions for technicians shows both changes in terminology and, above all, the emergence of interest in shared-use modes. First of all, in the 90s, The agency „Architecture, Research, Engagement, post-carbon” (AREP) published an Atlas of Multimodal Hub consisting of monographs on major stations (AREP 1999). It focused exclusively on rail transport in major cities. From 2002 onwards, interest began to focus on smaller towns, and the Ministry asked for a bibliography of multimodal hubs, built with other amenities under the name of PEM for Multimodal Exchanges Hub. This document lists major railway stations, but also metro and tramway stations and, for the first time, small stations, different of an urban perspective. Between 2003 and 2006, the ancestor of CEREMA published a series of monographs on railway stations, park-and-ride facilities and heavy urban modes in large and medium-sized

towns before publishing PEM in France. In the same year, the term „Exchange Hub” appeared in the Official Journal of February 12, 2006, and has been part of the equipment vocabulary since (CELF, 2006). Finally, it was in 2019 that interest began to focus on multimodal road developments, without necessarily focusing on heavy modes.

CEREMA – a public body under the aegis of the French Ministry of Ecological Transition and Territorial Cohesion – representing the latter, is the first to define what is meant by the term „mobility area” in the LOM. Indeed, the law mentions: „the creation, design and management of multimodal hubs and mobility stations, particularly in rural areas, as well as the transport system to and from these hubs or areas” (LOM 2019). In the Mobility toolkit for sparsely populated areas published in 2023 for technicians, mobility stations are defined as „a special type of transit hub for sparsely populated areas. They are organized around the convergence of shared and active mobility services (such as carpooling, car-sharing or self-service bicycles) in a single and accessible location, in order to promote alternatives to autosolism. Unlike traditional hubs organized around heavy modes of transport, mobility hub can be characterized by light or even modular equipment, more modest investments and shorter development times” (CEREMA 2023, 2).

The French government is therefore inviting interest in new forms of multimodal road development. Locally, and in the Vallée de l'Hérault in particular, multimodal road amenities studied above are referred by the region and by the inter-municipal authority itself as „Multimodal Exchanges hub” (PEM). Gignac's PEM, built around a bus station offering public transport services, is not surprising given the evolution of the term, but the Montarnaud car-sharing parking was initially a car-sharing parking with a bus route running alongside. An appropriation of a term initiated by the state is observed in one of the areas studied, and a new name in another, since the Lumbres inter-municipal authority has named its facilities „mobility stations”.

An omnipresent state through earmarked funding

Let's take a look at the arrangements put in place by the inter-municipal authority, which have been designated by the French government as potential local Mobility Organizing Authorities.

In the case of the Pays de Lumbres mobility stations, the first funding came from the label and grant program „Territories with positive energy for gre development” (TEPCV) to two communes in the territory, and was obtained in 2018. This state subsidy was intended to finance 6 axes, the second of which was „Reducing greenhouse gas emissions and pollution linked to transport”, which could take the form of renewing public vehicle fleets with electric vehicles, or developing public spaces to promote clean mobility. In the Project of planning

and sustainable development (PADD) of the PLUi of the Pays de Lumbres, there are objectives developing electric vehicle mobility. Following this first state-funded local action for mobility, the inter-municipal authority responded between December 2018 and February 2019 to two ADEME calls for projects: TENMode and AVELO. TENMode is a fund that accompanies the LOM with the aim of enabling local authorities to experiment in sparsely populated areas to then spread to all territories. In particular, this fund finances initiatives linked to shared mobility and active mobility, enabling the largest possible number of people to travel on a daily basis. This fund has enabled the inter-municipal authority to create mobility stations by adding self-service electric bicycles to the two electric car-sharing vehicles. In addition, the fund has enabled the community to increase the number of mobility stations from two to seven. Lastly, the 2019 AVELO call for expressions of interest has enabled these mobility stations to be linked to the hubs by a network of bicycle links.

In the case of the Vallée de l'Hérault, the Gignac „Multimodal Exchange Hub” has also received funding. The latter was made possible thanks in large part to a 70,000 Euro call for projects from ADEME: „Bicycles and territories”, which aims to support the construction of a strategy for the development of cycling facilities and the use of bicycles through the funding of studies and territorial engineering. In addition, 642,000 Euros have been obtained via the „Continuity for cycle” call for projects provided by the French Transport Infrastructure Financing Agency (AFITF) in 2019, the aim of which is to support multimodal infrastructure projects that facilitate cycle routes for users. The Vallée de l'Hérault has also benefited from 300,000 Euros from the Grant to support local investment (DSIL), whose third priority is to finance „the development of infrastructure in favour of mobility or in favour of housing construction”. However, it is the Prefect of the department, representing the state, who defines local guidelines and allocates this funding according to territorial priorities. Lastly, 510,738 Euros come from the France Green Nation fund, which aims to „accelerate the ecological transition in territories” by subsidizing projects that work towards „decarbonization and energy savings, adaptation to climate change and improving the living environment”. The region – the region's Mobility Authority Organizer – then contributed 152,000 Euro to enable the project to exist in the face of funding conditions that could not exceed 80% of the project.

In both cases, the majority of funding for these projects comes from the state. This funding is oriented by axes that can sometimes be seen as opportunities to finance a part of the local project, and sometimes as constraints preventing the project from going beyond the defined framework and the imposed financial limit. Once again, the state is very present in imposing its views on local authorities, which are nevertheless responsible for implementing public mobility policies. Nevertheless, all this ad hoc funding calls into question

not only the autonomy of local authorities, but also the sustainability of the funding available to them.

State dissemination of local initiative models

To support the LOM and local authorities in the development of mobility projects, France Mobilité has been created. This platform serves as an „operational complement” to the LOM and „is anchored in the actions in favour of innovation carried out by the Government.” The latter thus takes credit for local actions in his speech. As for the stakeholders who make up the platform, we find territorialized but public entities directly dependent on the government, namely ADEME, the regional directorate for the environment, development and housing (DREAL), CEREMA and the Bank of Territories. On this platform, mobility stakeholders can find a question-and-answer forum, a summary sheet on the role of the region and the inter-municipal authority in the assumption of mobility responsibilities, and a „how-to guide on the assumption of mobility responsibilities”. It is therefore directly involved in the dissemination of „projects” or project models.

In addition, the French mobility website lists the various local initiatives undertaken by local authorities and mobility stakeholders throughout France. The local representatives of the state grouped together in this platform select the communities that will benefit from the funds offered through calls for projects, before highlighting certain initiatives deemed to be innovative. Of the 309 projects online, 205 are categorized as being located in rural areas. Of these 205 projects, only 3 are what CEREMA defines as mobility hub. In 1 years’ time, the number of rural projects has risen to 516, still registering 5 projects around „mobility stations”.

If these multimodal projects remain a minority out of the total number of existing projects, it's because the others focus mainly on a single mode or on a Mobility as a Service System. This manufacturing of „solutions” as they are called on the platform can be explained by the existing financing methods presented in the section above. Some local authorities create a local project and take advantage of the funding to implement and develop it, while others directly appropriate state funds earmarked for working by mode. In all cases, the state continues to promote certain local innovations, but local dissemination between communities or through the region should not be overlooked either.

The state kept an important paper in the formulation of local policy and as a way of rescaling its authority at a field level, multimodal hubs and their analyses testify to its omnipresence. The state gave a competence specifically to the inter-municipal authority, without providing them a full capacity to act freely in their new action field. At the same time, through funding and engineering support, the state spreads its own and universal vision of mobility development while a

local intermodal network seems complicated to link regarding the actual instrument coming with the competence. The state nourishes itself from what seems to be innovative technical initiatives from the bottom to encourage other local governments to take similar actions and create an unfair competitive arena for voluntary inter-municipality to get more local capabilities.

Conclusions

Sparsely populated areas outside of conurbation communities have recently been endowed with mobility-organizing authorities by the government. However, while some inter-municipal authority remain inactive despite having taken on mobility responsibilities (Daniel et al. 2023), their area of competence is not necessarily blank, and mobility initiatives may exist, given the various stakeholders already in place. For those who have taken on the responsibility and are already active, even if they face financial constraints, the LOM seems to have legitimized their actions and strengthened their presence in the mobility ecosystem.

Henceforth, the latter will have to coordinate with other stakeholders who were already present and had already set up projects before the LOM. New balances of power are thus emerging, and global cooperation is required. Although it would appear that the state is relieved of its responsibilities by this local delegation, it is still very much involved in the creation of local public policy. We find it not only in technical documents intended for the development of mobility projects, but also in the earmarked funding of local public policies and the dissemination of models. Its discourse is therefore omnipresent in the local repertoire of available solutions, alongside those of other stakeholders.

This calls into question the interactions that exist between the two scales. The hypothesis that local mobility solutions are the fruit of interactions between the national state and the local level is borne out in the case of the multimodal road schemes studied. One does not seem capable of implementing local public mobility policies without the other. Models and public actions seem to be disseminated at both levels, and multimodal solutions combine state opportunities and regulations with local willingness to act.

Moreover, the definition of a public policy is not as linear as it seems to be in the policy cycle of Howlett and Ramesh used as a theoretical framework in this work. As they explain it in their introduction: „the cycle may not be a single interactive loop, for example, but rather a series of smaller loops [...]” (Howlett and Ramesh, 2003). Thus, the formulation of a public policy takes place throughout its cycle, and not only in the formulation phase. It may also evolve during its implementation. For this reason, these questions are explored in greater depth in a thesis that looks at the making of public mobility policies through multimodal road development projects throughout their design.

References

- Alexander, M., Hamilton, K. (2015): A 'placeful' station? the community role in place making and improving hedonic value at local railway stations. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 82., 65–77. <https://doi.org/n7dz>
- Amsellem-Mainguy, Y. (2021): *Les Filles Du Coin: Vivre Et Grandir En Milieu Rural*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/n7d2>
- Aono, S. (2019): *Identifying Best Practices for Mobility Hubs*. UBC Sustainability Scholars
- Architecture Recherche Engagement Post-carbone [AREP] (1999): *Atlas des pôles d'échanges*. AREP
- Borne, E. (2019) : Declaration of Ms Elisabeth Borne, at the National Assembly on May, 14 of 2019. <https://www.vie-publique.fr/discours/271574-elisabeth-borne-14052019-loi-dorientation-des-mobilites-loi-lom> (Download: 2024. October, 10.)
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University
- General commission of Terminology and Neology [CELF] (2006) : Report of the General Commission of terminology and Neology. *Official Journal of the French Republic*
- Centre for Studies and Expertise on Risks, the Environment, Mobility and Urban Planning [CEREMA] (2023): *Boite à outils mobilité des espaces peu denses*. CEREMA https://base.citego.org/docs/1_aires_mobilite_web.pdf (Downloaded: 2024. October, 10.)
- Chapelon, L., Loubie, S. (2019): Le déploiement du covoiturage dans les espaces périurbains et ruraux comme solution à l'autosolisme: le cas du territoire héraultais. *Géotransport*, 12–13., 7–26.
- Daniel, A., Fabry, A., Pitaval, N. (2023): Les politiques territoriales de mobilité en zones rurales: association ou dissociation entre la compétence mobilité et l'arrivée de services et offres de mobilités. Fabry, A., Muller-Quoy, I., Orange, G., Richer, C. (dir.): *Action publique locale et mobilités*. Presses universitaires de Grenoble, 135–152. <https://doi.org/n7d5>
- Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), Délégation Interministérielle à la ville (DIV), Direction des Transports Terrestres (DTT) (2002): *Bibliographie commentée sur l'Intégration Urbaine des Pôles d'Echanges*.
- EEA [European Environmental Agency] (2024): *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2022 and inventory document 2024*. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory> (Downloaded: 2024. December, 16.)
- Escaffre F., Gambino M., Rouge L., (2007): Les jeunes dans les espaces de faible densité: d'une expérience de l'autonomie au risque de la « captivité ». *Sociétés et jeunesses en difficulté*, 4., 1–15.
- FAO [Food and Agriculture Organization] (2022): *Data of "total population – both sexes" and "rural population" in European area, year 2022*. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/OA> (Downloaded: 2024. December, 16.)
- Flipo, A., Ortat, N. (2022): Les territoires ruraux à l'épreuve de la transition mobilitaire. Conflits et coopérations dans un système d'acteurs en transformation. *Noroi*, 3–4., 87–102. <https://doi.org/n7d7>
- Gray, D., Farrington, J., Shaw, J., Martin, S., Roberts, D. (2001) : Car dependence in rural Scotland: transport policy, devolution and the impact of the fuel duty escalator. *Journal of Rural Studies*, 1., 113–125. <https://doi.org/ffjtf>
- Hachette, W., L'Hostis, A., & Gragera, A. (2023) : Exploring the concept of „mobility hubs” and assessing their impacts in two European cities. *Transportation Research Procedia*, 72., 3497–3504. <https://doi.org/g83jfv>
- Héran, F. (2020): La remise en cause du tout automobile. *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, 1., 90–101. <https://doi.org/ghhn5b>
- Howlett, M., Ramesh, M. (2003): *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems* (second edition). Toronto, Oxford University Press

- Hubert, J.-P., Pistre, P., Madre, J.-L. (2016): L'utilisation de l'automobile par les ménages dans les territoires peu denses : analyse croisée par les par les enquêtes sur la mobilité et le recensement de la population. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 483-484-485.,179-203. <https://doi.org/gg54fj>
- Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques [INSEE] (2021): *La France et ses territoires*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/5040030/FET2021.pdf> (Downloaded: 2024. December, 16.)
- Institut National de la Statistique et Etudes Economiques [INSEE] (2023): *La grille communale de densité à 7 niveaux*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6686472> (Downloaded: 2024. October, 10.)
- Institut National de la Statistique et Etudes Economiques [INSEE]: (s.d.) *Comparateur de territoires - Intercommunalité-Métropole de CC du Pays de Lumbres*. (246201016). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-246201016> (Downloaded: 2025. February, 24.)
- Institut National de la Statistique et Etudes Economiques [INSEE]: (s.d.) *Comparateur de territoires - Intercommunalité-Métropole de CC Vallée de l'Hérault (243400694)* | Insee. (s. d.). Consulté 24 février 2025, à l'adresse <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-243400694> (Downloaded: 2025. February, 24.)
- Jann, W., Wegrich, K. (2006): Theories of the policy cycle. In: Fischer, F., Miller, G. J. (Ed.): *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor & Francis Group <https://doi.org/n7fb>
- Jouffe, Y., Caubel, D., Fol, S., Motte-Baumvol, B. (2019): Dealing with inequality in mobility: Tactics, strategies and projects for poor households on the outskirts of Paris. *Cybergeo: European Journal of Geography, Espacio, Sociedad, Territorio*, 708. <https://doi.org/n7fc>
- Khainnar, S. (2021): *La Fabrique de la Ville - Communication et design des politiques publiques urbaines*. L'Harmattan
- Lucas, K. (2012) : Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, 20., 105-113. <https://doi.org/gcpcfz>
- Robinson, J. (2011): Cities in a world of cities: The comparative gesture: cities in a world of cities compared. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1., 1-23. <https://doi.org/bvhfvc>
- Service des données et études statistiques [SDES] (2022): *Chiffres clés transports 2022*. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transports2022/livre> (Downloaded : 2024. December, 16.)
- Shibayama, T., Emberger, G. (2023): Ensuring sustainable mobility in urban periphery, rural areas and remote regions. Editorial. *European Transport Research Review*, 11. <https://doi.org/n7fh>
- Société National des Chemins de fer Français [SNCF] (2022): *Le réseau ferré en France*. https://www.sncf-reseau.com/medias-publics/2023-11/poster_rfn_2023_1_-compressed.pdf (Downloaded: 2024. October, 10.)
- Zittoun, P. (2013): Entre définition et propagation des énoncés de solution: L'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique. *Revue Française de Sciences Politique*, 3-4., 625-646.<https://doi.org/n7fj>

Challenges Facing South African Local Government in Shaping Housing-Driven Economic Development in Townships

A dél-afrikai helyi önkormányzatok előtt álló kihívások a lakhatás által vezérelt gazdaságfejlesztésben

LUCIA LEBOTO-KHETSI, VERNA NEL

Lucia LEBOTO-KHETSI: post doctoral fellow, Centre for Development Support; part-time lecturer, Department of Urban and Regional Planning, University of the Free State, South Africa; PO Box 339, Bloemfontein 9300, Republic of South Africa; lucialeboto@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8141-383X>

Verna NEL: emeritus professor, Department of Urban and Regional Planning, University of the Free State, South Africa; PO Box 339, Bloemfontein 9300, Republic of South Africa; vernanel@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-7446-5669>

KEYWORDS: township housing; local economic development; local government; South Africa

ABSTRACT: Democratic efforts to provide township housing in South Africa have made significant strides but largely failed to integrate local economic development. The disconnection between housing provision and economic strategies has perpetuated a fragmented urban landscape where township residents continue to endure inadequate living conditions and limited access to sustainable economic opportunities. This paper examines challenges faced by Mangaung Metropolitan Municipality in expediting coordinated township housing and economic development, with specific focus on the local governance characteristic. The municipality's struggle to uphold the constitutional right to adequate housing while fostering vibrant local economies underscores the broader national challenge of aligning housing policy with economic development goals. Drawing from the lens of top-down and bottom-up urban renewal approaches, the paper underscores the importance of harmonizing government-led strategies with community-driven initiatives to achieve sustainable outcomes.

Employing a qualitative research design, the study utilized purposive sampling to conduct in-depth interviews with key stakeholders including municipal officials, human settlements practitioners, and academics. Thematic analysis was applied to identify and categorize systemic barriers impeding effective integration of housing and economic development. Findings reveal that despite a robust policy framework, significant institutional weaknesses undermine progress. These include inadequate administrative and technical capacity among officials, restrictive regulatory frameworks and persistent political instability. Resource constraints such as chronic funding shortages and mismanagement, insufficient infrastructure and a lack of technical expertise, further exacerbate the challenges. Additionally, there are critical stakeholder-related issues including poor interdepartmental coordination and limited community engagement. These deficiencies hinder participatory planning, foster mistrust and contribute to social resistance towards the local government.

The paper argues that these systemic barriers undermine not only the municipality's capacity to deliver adequate housing but also its ability to leverage housing as a catalyst for



local economic development. In response, the paper proposes a set of local governance reforms designed to enhance service delivery, build institutional and stakeholder capacity and promote housing-led economic development. Recommendations include streamlining regulatory frameworks, improving interdepartmental coordination and institutionalizing community participation mechanisms. By addressing these structural deficiencies and leveraging both top-down and bottom-up approaches, the paper contends that it is possible to transform township housing development into a platform for economic empowerment, thereby advancing urban development and promoting social equity. Finally, the findings contribute to a growing body of scholarship that emphasizes the critical need for integrated approaches to housing and economic development in the pursuit of sustainable and inclusive urban futures in South Africa.

LEBOTO-KHETSI, Lucia: posztdoktori ösztöndíjas, Fejlesztési Támogatások Központja; óráadó oktató, Dél-Afrika Szabad Állami Egyetem, Városi és Regionális Fejlesztési Tanszék; PO Box 339, Bloemfontein 9300, Dél-afrikai Köztársaság; lucialeboto@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8141-383X>

NEL, Verna: emeritus professzor, Dél-Afrika Szabad Állami Egyetem, Városi és Regionális Fejlesztési Tanszék; PO Box 339, Bloemfontein 9300, Dél-afrikai Köztársaság; vernanel@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-7446-5669>

KULCSSZAVAK: lakhatás külvárosi negyedben; helyi gazdaságfejlesztés; helyi önkormányzat; Dél-Afrika

ABSZTRAKT: A dél-afrikai települések lakhatásának biztosítására irányuló demokratikus erőfeszítések jelentős előrelépéseket tettek, de a helyi gazdaságfejlesztés integrálása nagyrészt nem sikerült. A lakhatás biztosítása és a gazdasági stratégiák közötti kapcsolat hiánya egy olyan széttöredezett városi tájképet állandósított, ahol a külvárosi negyedek lakói továbbra sem élnek megfelelő életkörülmények között, és korlátozottan férnek hozzá a fenntartható gazdasági lehetőségekhez. Ez a tanulmány a Mangaung városi önkormányzat előtt álló kihívásokat vizsgálja a koordinált városi lakás- és gazdaságfejlesztés felgyorsítása terén, különös tekintettel a helyi kormányzatra. Az önkormányzat küzdelme a megfelelő lakhatáshoz való alkotmányos jog fenntartásáért, és ezzel párhuzamosan a helyi gazdaság élénküléséért, aláhúzza a lakáspolitikai és a gazdaságfejlesztési célok összehangolásának szélesebb körű nemzeti kihívását. A felülről lefelé és alulról felfelé irányuló városmegújítási megközelítések szemszögéből vizsgálva, a tanulmány kiemeli a kormányzat által vezetett stratégiák és a közösség által irányított kezdeményezések összehangolásának fontosságát a fenntartható eredmények elérése érdekében.

A kvalitatív kutatási tervet alkalmazó tanulmány célzott mintavételezéssel mélyinterjúkat készített a legfontosabb érdekelt felekkel, köztük önkormányzati tisztviselőkkel, települési szakemberekkel és egyetemi oktatókkal. A szerzők tematikus elemzést alkalmaztak a lakás- és gazdaságfejlesztés hatékony integrációját akadályozó rendszerszintű akadályok azonosítására és kategorizálására. Az eredmények azt mutatják, hogy a szilárd szakpolitikai keret ellenére jelentős intézményi hiányosságok hátráltatják az előrehaladást. Ezek közé tartozik a tisztviselők nem megfelelő adminisztratív és technikai kapacitása, a korlátozó szabályozási keretek és a tartós politikai instabilitás. A kihívásokat tovább súlyosbítják az olyan erőforráskorlátozók, mint a krónikus finanszírozási hiány, az elégtelen infrastruktúra és a műszaki szakértelem hiánya. Emellett az érdekelt felekkel kapcsolatos kritikus problémák is fennállnak, beleértve a gyenge tárcaközi koordinációt és a korlátozott közösségi szerepvállalást. Ezek a hiányosságok akadályozzák a részvételi tervezést, erősítik a bizalmatlanságot és hozzájárulnak a helyi önkormányzattal szembeni társadalmi ellenálláshoz.

A tanulmány szerint ezek a rendszerszintű akadályok nemcsak az önkormányzat megfelelő lakhatás biztosításának képességét ássák alá, hanem azt is, hogy a lakhatást a helyi gazdaságfejlesztés katalizátoraként használja fel. Válaszként a tanulmány egy sor olyan helyi kormányzati reformot javasol, amelyek célja a szolgáltatásnyújtás javítása, az intézményi és az érdekelt felek

kapacitásának kiépítése, valamint a lakásépítés által vezérelt gazdasági fejlődés előmozdítása. Az ajánlások között szerepel a szabályozási keretek ésszerűsítése, a tárcaközi koordináció javítása és a közösségi részvételi mechanizmusok intézményesítése. E strukturális hiányosságok kezelésével, valamint a felülről lefelé és alulról felfelé irányuló megközelítések kihasználásával lehetséges a települési lakásépítést a gazdasági szerepvállalás platformjává alakítani, ezáltal előmozdítva a városfejlesztést és a társadalmi egyenlőséget. Végezetül a megállapítások hozzájárulnak ahhoz az egyre növekvő számú tudományos munkához, amelyek hangsúlyozzák, hogy a fenntartható és inkluzív városi jövő kutatás érdekében Dél-Afrikában a lakhatás és a gazdaságfejlesztés integrált megközelítésére van szükség.

Introduction

Colonialism and apartheid distorted urban and rural areas in South Africa. Anyone not classified as “white” had to live in designated “Group Areas”. These areas had housing constructed by the government, leading to some 500 000 small houses that could not accommodate all household members comfortably (CAHF 2019). The apartheid government also tried to limit the number of non-white races in cities, but the growing economy required labour. Hence, houses were built in “lokasies” or “townships”, racially segregated settlements detached from the city. As guided by Annexure 7, townships had few sites allocated for businesses as the state wanted residents to buy the goods in the white areas. However, there were opportunities for them to work locally since they could practice business on their sites provided that the dominant use remained residential (Republic of South Africa 1984).

When South Africa became a truly democratic country, the government had to deal with the pent-up demand of people already residing in the cities as well as the significant rural-to-urban migrants. The socialist tendencies of the Mandela government are reflected in the Bill of Rights in the Constitution. One of the rights is access to adequate housing, which the government must, within its resources, progressively meet. Furthermore, the state must respect, protect, promote and fulfil the rights (van Wyk 2020). The state has thus provided at least 4,3 million ‘housing opportunities’ to citizens. Nearly one-third of all houses have been built by the state. The Constitution also provides for three spheres of government which are distinct but interrelated. Several problems have been encountered due to this provision. One of them pertains to housing (now human settlements). Provinces are responsible for this function, yet municipalities must provide serviced land (roads, water and sanitation). It has occurred that houses are constructed with services or residents have been allocated serviced plots where they build their own homes (CAHF 2019; Rapelang et al. 2018).

By 1986 the apartheid government realized that urbanization would occur with or without permission. Many informal settlements emerged in well-located yet hazardous sites that had access to employment opportunities, and others as extensions of existing townships far from employment, schooling and health

facilities. Small businesses, locally known as ‘spaza’ or ‘tuck-shops’, began to operate from their homes. Others now generate income by leasing entire houses to businesses. The spaza shops, informal traders and other informal food businesses generate over ZAR 30 billion ($\approx$ USD1,7 billion) per annum and backyard rentals a further 87 billion ($\approx$ USD4,7 billion) (Thwala et al. 2023). The link between housing and economic development has received far less attention than each component has. Local economic development (LED) initiatives tend to focus on formal business development, ignoring the vast contribution that the informal sector makes to the economy and as an employer. Housing development often emphasizes the physical dwelling and narrowly considers the comprehensive context of adequate housing.

This paper links housing and LED and how they support each other. It notes the regulatory barriers such as restrictive zoning and the limited resources – financial, labour and appropriate skills – of most municipalities. Other limitations are the lack of political will to support those who do not pay municipal taxes and the poor quality of construction by contractors and site owners. Legislative, governance and changes of perspective are necessary to overcome the barriers to supporting the link between housing and economic development. Given this background, the paper explores necessary governance reforms for sustainable township housing and economic development by identifying challenges faced by the Mangaung Metropolitan Municipality (MMM) in implementing related policies, strategies and initiatives.

The paper starts by reviewing the link between housing and local economic development, followed by South African policy perspectives. It proceeds to methodology, findings and discussion, and lastly the policy implications, recommendations and conclusion.

The link between housing and local economic development (LED)

The primary land use in cities is residential, occupying 65% to 75% of the surface area while driving national economic growth, stability, resilience and social development (UN Habitat 2016). According to Shannon (2018), LED is intrinsically linked to spatial considerations of an area, especially growth patterns and development potential based on housing, transport, water, sanitation and electricity infrastructure, amenities, environment and strategic growth zones. Housing probably forms the largest part of the construction sector creating employment for skilled and unskilled labour alike through the construction, extensions and maintenance of dwellings. The need for housing drives the construction industry in both the formal and informal sector, as workers from this sector are often employed in the maintenance of formal structures. The Centre for Affordable Housing Finance in Africa calculated that the housing

construction sector added ZAR 8.4 billion ($\approx$ \$460 million) to the economy in 2017 (CAHF 2019). It also calculates workers' wages which would flow the neighbourhood and city's economy. Charman et al. (2020) have identified far more informal enterprises in 'townships' than can be discerned through a land use survey. Their work stresses the function of dwellings as more than merely a place to live, but a socio-economic asset to derive an income.

The quality of neighbourhoods and housing determine whether it attracts or repels the necessary human capital for economic growth. Areas with high demand and supply foster housing price hikes, excluding the urban poor who are often pushed to urban peripheries where housing is cheaper, yet transport costs are higher and commuting time longer, hence decreasing efficiency, work performance, quality of life and the economy (Satterthwaite 2020). Areas with cheaper housing attract the poor, low-skilled and unemployed who subsequently deter external investments. Yet there are many informal enterprises in low-income areas. Rather than the current focus on formalisation of informal enterprises, their growth should be encouraged and enabled. Municipalities should prioritize individual skills improvement through capacity building, as this is more likely to foster long-term growth (Cheshire, Nathan, Overman 2014).

Furthermore, housing markets impact place economies based on their unique context of labour markets, enterprises, infrastructure and business. Regularized housing generates capital through construction, rentals and ownership opportunities, therefore boosting economic functioning and place desirability (Glossop 2008). However, economic benefits gained from housing construction usually diverge housing costs. The mismatch in demand and supply of affordable housing in cities leads to informal housing such as backyard shacks in townships and decayed suburbs, which has implications for housing adequacy, tenants' and landlords' rights and health, hence affecting labour performance (Turok 2020; Scheba, Turok 2020). Therefore, various housing options are necessary to allow tenant mobility and freedom of choice pertaining to affordability and convenience, which improves the labour market functioning.

Efficient infrastructure attracts human capital and investment necessary for strong economies. There is an innate linkage between housing and the adverse impact of tenancy on services and infrastructure. With increased housing and subsequent population growth must be adequate infrastructure, failing which a city faces economic, social and environmental consequences (Govender et al. 2011a; 2011b). For example, inefficient transport infrastructure causes delays, thus affecting economic costs tied to the labour market and associated services. Residents are attracted to areas in proximity to amenities, job opportunities and transport linkages (Hardekar et al. 2018). During housing development, economic infrastructure such as "banks, business services, logistics, serviced land, industrial areas, business parks business incubators" and public transport must also be implemented (Scheba, Turok 2020, 80.). Infrastructure also contributes to city

competitiveness. Investors are rarely attracted to cities with poor services, say insufficient electricity, water, sanitation and refuse disposal, or inefficient transport routes necessary for the labour market. Human capital, especially highly skilled labour, is also attracted to infrastructure and service delivery efficiency. Poorly serviced areas constrain residents' access to employment hubs, deter investment and limit business growth, thus intensifying prevailing deprivation levels (Hardekar et al. 2018). With economic infrastructure having such significance, derelict or vacant houses, businesses, and public buildings negatively impact the security, aesthetics and the local economy of such areas (Pernegger, Godehart 2007).

In neighbourhoods where housing dilapidation hinders its optimum use for economic purposes, urban renewal approaches including conservation, rehabilitation or redevelopment can be applied depending on the extend of transformation necessary. In the US, Western Europe and the Netherlands, regeneration programmes engage in the demolition and renewal of social housing, partial and comprehensive restructuring, and alteration of housing composition in deprived localities (Hochstenbach 2017). Housing conservation entails minor repairs, extension and maintenance without transforming the character. Rehabilitation involves major renovations like rebuilding, recovering and upgrading to meet adequacy measures and conform housing to building standards. Redevelopment is a comprehensive restoration where decrepit housing is demolished, and new housing developed. This is the least advocated approach as it is less sustainable and requires greater resource use (Adedeji, Arayela 2018; Ho et al. 2012; Massey 2013). Within these approaches, several top-down and bottom-up processes implementable at individual, public and private sector levels exist to enhance the physical, social and most relevantly, the economic function of housing.

Residential gentrification, as a top-down public tenure restructuring strategy, involves middle-income households moving into low-income neighborhoods, replacing deteriorated housing with marketable alternatives. This process can diversify amenities, reduce crime, stimulate low-interest credit access, and boost the creative industry, benefiting local economies. However, it often leads to displacement, social cleansing, unequal resource allocation, and increased social inequality, sparking resistance in the global North, though it is more tolerated in the global South, as seen in cities like Istanbul, Karachi, and Seoul (Hochstenbach 2017; Maculan, Dal Moro 2020; Lees, Shin, López-Morales 2015). While measuring gentrification's impacts faces methodological challenges, some governments have sought to mitigate displacement and inequality through tenure mixing and stakeholder engagement (Hyra 2016; SACN 2016). The Maboneng Precinct in Johannesburg, South Africa, exemplifies this approach. Revitalized from a derelict industrial area into mixed-use spaces, it has drawn criticism for social exclusion and displacement but is praised for fostering entrepreneurship and local economic activity, with rental housing as a key component (Gregory 2016).

Self-help housing exemplifies a bottom-up approach pioneered by low-income communities, predating public and private sector involvement. This market-oriented, participatory strategy refurbishes abandoned or dilapidated housing in impoverished neighbourhoods to create affordable housing, reduce homelessness, and foster local capacity-building and skills development that can be economically beneficial beyond project timelines (Pattison, Strutt, Vine 2011; Newton 2013). Its participatory nature enhances social cohesion and emphasizes the creation of „homes” that reflect beneficiaries’ needs and aspirations (Gumbo, Onatu 2015). Effective implementation requires demonstrable local housing needs, vacant housing stock, community buy-in, financial resources, and external support (Mullins 2018). However, self-help housing is reactive rather than proactive, often failing to generate new housing or diverse tenure options, as it primarily emphasizes individual ownership with limited rental provisions (Yap, De Wandeler 2010). Funding constraints further slow progress, limiting its ability to address housing deficits effectively (Newton 2013). Excessive state involvement here can undermine community participation, while inadequate state support risks exploiting local labour (Gumbo, Onatu 2015). Despite these limitations, self-help housing capitalizes on existing infrastructure and enhances residents’ skills, thus delivering economic benefits. Urban renewal approaches depend on an enabling legal framework and strong political commitment to steer concurrent housing and economic development. Without integrating housing development into broader economic strategies, exclusion, congestion, and concentrated poverty persist (Mokoena 2019).

Local government role in housing-led economic development

How legislation and policy view the contribution of housing towards LED determines how housing development enables sustainable LED. If governments ignore this relationship, they often encounter conflicts in their approaches to housing and LED implementation (Meyer 2014). Governments should establish relevant policies in which housing is developed in line with the wider economic context, thus enabling local governments to drive economic growth through housing supply (Shannon 2018). Although the policy in South Africa calls for the development of ‘human settlements’ the focus on building houses often ignores their role in LED or livelihoods once housing has been built. Where LED aims for capital accumulation by increasing production and prosperity it instils the capitalist ethos of non-inclusive economic development particularly when the poor are located on peripheral land with scarce economic opportunities or limited access to social services (Kamara 2017). Some governments take minimal responsibility towards the housing supply for poor urban dwellers and instead focus more on education and healthcare (Henilane 2016). This contrasts with the

South African perspective, where the government's innate responsibility has instilled a culture of entitlement without contribution to housing provision, or dependency on a welfare state. It is also imperative for housing policy to warrant housing densification for stabilizing the housing market and diversifying housing options to ensure that broader housing needs are met, thereby creating enabling environments for vigorous economies (Satterthwaite 2020; Urban Landmark 2008).

The South African Constitution mandates local governments to govern, promote socio-economic development and provide services and safe and healthy environment for residents (The Government of South Africa 1996). This directs local human settlements, town planning and local economic development departments to cater for the socio-economic needs of townships, by incorporating them within relevant strategies. Notwithstanding this clause, the constitution lacks concrete guidelines for capacitating the local government to execute housing delivery. This gap has led to marginalization of the poor, owing to failure of many local municipalities to provide adequate housing due to insufficient financial resources and poor management and implementation capacities (Turok 2016). Moreover, the decisive powers of the parliament are weakened by asserting housing provision through „reasonable legislative and other measures” (The Government of South Africa 1996). In practice, the 2009 Housing Code contains more vital housing development guidance than the Housing Act No. 107 of 1997, thus giving parliament secondary role in housing decisions (Bilchitz 2016).

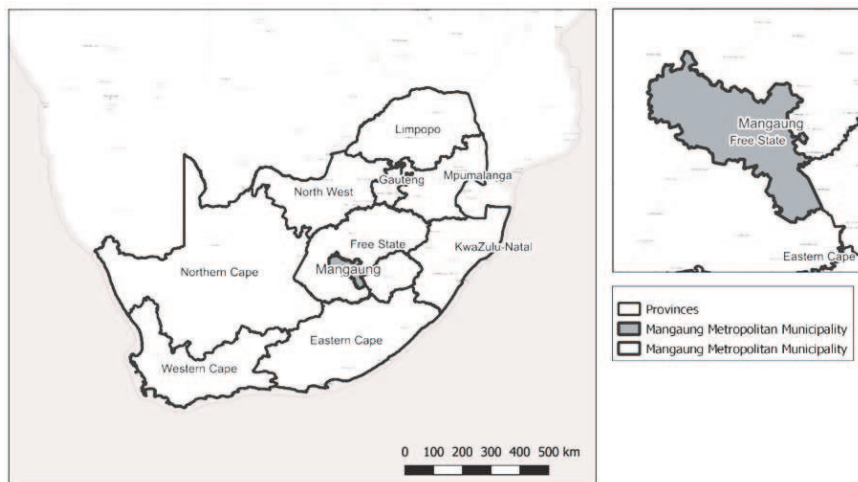
To avoid a silo mentality between departments, South African municipalities are required to prepare integrated development plans (IDPs), being strategic document that guides the local authority's activities for the municipal council's term in office. The department's strategies and activities should be aligned through the strategic plan development and identification of projects' phases. The IDP's process should thus align the LED and housing department's activities. Unfortunately, this is not the case. (Dlamini, Reddy 2018; Dlamini, Zogli 2021; Odendaal, 2007).

The Mangaung Metropolitan Municipality Context

MMM is situated within Bloemfontein city in the Free State Province (Figure 1). Bloemfontein, established in 1946, is now the sixth largest city in South Africa, functioning as the national judicial capital and the provincial administrative capital. Compared to the other municipal economic hubs, Bloemfontein has the largest population, and its primary economic drivers are community services, trade, finance and transport, with farming mainly based on livestock production and poultry and small-scale mining opportunities perceptible. While MMM contributes the largest GDP share in the province, it has a 25.3% unemployment

rate, despite most residents having completed their high school education. (MMM-IDP, 2023/2024; Mphambukeli, 2015; South Africa History Online 2011).

Figure 1: Position of Mangaung Metropolitan Municipality in South Africa
Mangaung városi önkormányzat elhelyezkedése Dél-Afrikában



Source: Authors' construction

Urban sprawl exists here, with most formal areas to the north and west and low-cost housing locally known as 'townships' situated in the southeast of the city. Informal settlements occur on the outskirts of the 'townships'. Two settlements created by apartheid but included in Mangaung are located much further to the east. MMM has struggled to provide services to its residents due to widespread corruption and inadequate capacity (skills and staff) (Marais 2021; Ruwanika, Maramura 2024). Like other South African municipalities, it faces increasing urban poverty and inadequate housing, with backlogs in the National Housing Needs Register estimated at 59,714, mostly in the townships (MMM-IDP 2023/2024).

The MMM's IDP envisions integrated human settlements, addressing urbanization, housing shortages, and spatial fragmentation. Its housing strategy emphasizes diverse and affordable typologies, linking residential areas to workplaces, services, and infrastructure to reduce poverty and unemployment. To answer to the housing need, MMM expedited land proclamation for township establishment during the IDP 2017–2022 period, followed by Community Residential Units projects, townships development, and inner-city social housing upgrades. These initiatives integrate mixed-use developments including residential, commercial, educational and recreational facilities while promoting diverse, affordable housing typologies to support densification and link housing with industrial development, labour, and employment

opportunities (MMM-IDP 2023/2024; Mangaung District Development Model 2020). Despite these efforts, informal settlements on private land have proliferated due to poverty and rural-urban migration. A draft White Paper on Human Settlements seeks to address this through a holistic approach, integrating living standards with socio-economic opportunities.

Economic development initiatives in MMM are geared to support small enterprises, establish economic integration zones and implement catalytic projects (MMM-IDP 2022/2027; MMM City Wide IPTN 2019). They also prioritize maintenance and upgrading of bulk services, roads, stormwater drainage, and heritage sites, guided by municipal land use by-laws. Through these measures, MMM aims to integrate housing and economic development for sustainable urban growth.

Methodology

This qualitative case study applied purposive sampling because specific knowledge was required from the participants' institutions. This also fitted the study's pragmatic approach due to its simplicity, time efficiency, affordability and practicality (Welman et al. 2011). Selected key informants were highly relevant to the study topic as they worked in the human settlements, housing, local economic development and tourism sectors. Sixteen invitations for the key-informant interviews were circulated in November 2021. Eleven key informants participated, including three municipal directors, one municipal and two provincial officials, one private practitioner and one academic, plus three community leaders comprising a businessman, community forum chairperson and community-based organization manager. The interviews proceeded from November up to March 2022.

Given the lingering COVID-19 skepticism at the time, most interviews were conducted via online platforms including WhatsApp, Microsoft Teams and Google Videos and a few were face to face. An interview guide was used for all while recordings and notes were captured during each interview to later remind spoken or observed information relevant to the study. The level of experience and relevance of those who responded, coupled with their willingness to engage in constant follow-up interviews, provided rich and informative data for the study. This aligned to Rule, John (2011) articulation that instead of prioritizing representation, a case study aims for a sample familiar, knowledgeable, and interested in the subject, thus generating trustworthy comprehensive information. Interview notes and recordings were transcribed verbatim to Microsoft Word. The transcribing was consistent as all participants were asked similar questions in Sesotho or English, depending on their understanding and acceptance. Sesotho entries were translated to English during transcription. An immense amount of data entailing many words given the study's qualitative nature was accumulated.

Thematic analysis was selected for its flexibility across various research paradigms (Kiger, Varpio 2020). This required a line-by-line review of all data to examine and compare the content. The process involved identifying and analyzing key data elements relevant to the research objectives. Different sections were color-coded to highlight key ideas. Steps included reading transcripts, taking notes, coding relevant words and sections, grouping codes into categories, merging similar ones, and ranking categories to identify emerging themes. The research questions guided the initial categorization of data in Microsoft Word, where themes were developed based on these questions. This cyclical process continued throughout the analysis until clear, concise categories emerged. Inconsistencies in the transcribed data were corrected before transferring it to NVivo, where it was further grouped by similarities, ensuring alignment with the research objectives.

Table 1: Respondent Information
Információk az interjúalanyokról

<i>Respondent Code</i>	<i>Respondent Position</i>	<i>Mode of Communication</i>	<i>Interview Date</i>
A	Director – Municipal Human Settlements Department	Face to face interview	31 January 2022
B	Town Planner – Provincial Cooperative Governance and Traditional Affairs Department	Microsoft Teams	02 February 2022
C	Director – Municipal Tourism Development Department	Face to face interview	11 February 2022
D	Town Planner – Municipal Town Planning Department	Phone call	24 February 2022
E	Director – Municipal Intergovernmental Relations and Funding Department	Microsoft Teams	28 February 2022
F	Senior Lecturer – University Urban and Regional Planning Department	Face to face interview	08 March 2022
G	Town Planner – Private Practice	Google forms	10 February 2022
H	Official – Provincial Department of Economic, Small Business Development, Tourism and Environmental Affairs	Google forms	22 February 2022
I	Chairperson – Community Forum	WhatsApp Video	12 November 2021
J	Manager – Community Based Organization	WhatsApp Video	24 November 2021
K	Businessman	Face to face interview	28 November 2021

Source: Authors' construction

Findings on Housing and LED Implementation Challenges faced by MMM

Governance, laws, and policies are crucial to economic development and housing adequacy. While MMM operates under constitutional provisions with regulatory tools like the IDP, its governance effectiveness is undermined by being under national administration. Findings reveal significant institutional, stakeholder, and resource challenges in implementing development plans, raising concerns about its capacity to deliver efficient services, socio-economic progress, and a safe living environment.

Institutional Challenges

The primary institutional challenge lies in unclear regulation interpretation, insufficient training, policy neglect, and reluctance to fulfil civic duties. While regulations are seen as critical for job creation, housing, and resource allocation, their practicality is questioned due to inconsistent understanding among departments and unsuitable regulations for townships. As Respondent F (2022) stated, *„legislation does not feature to me as a priority so long as its applicability is weak.”* Respondent A (2022) echoed that *„There is a conflict in how the constitution, other relevant legislation, implementing officials and residents define adequate housing.”* This disconnect hampers housing development and reflects Turok's (2016) sentiment that the South African constitution fails to adequately guide local governments to deliver housing.

Role misunderstandings stem from inexperience and incompetence among implementers. According to Respondent E (2022),

“To convert policy into action, where you need to start drafting policy is easy, but implementation is a challenge. This is rooted in skills. Not understanding necessary processes as they are complex results in poor participation or standing in the way of progress...lack of skills for project management such as the Neighbourhood Development Grant, Inner City Development Grant, Urban Settlement Grant. Projects, therefore, tend to fail even when there is funding because skills are lacking.”

This aligns with findings by Kamara (2017), Meyer (2014) and Shannon (2018), emphasizing that effective local economic development requires role clarity, stakeholder collaboration, human capacity, and adequate funding. Although critical municipal posts are being filled, nepotism and corruption persist, undermining capacity-building efforts (Respondent D, 2022). This reflects early democracy challenges of corruption, poor financial management and weak implementation capacity in housing development (Bond, Tait 1997; Patel 2016; Sekoboto, Landman 2018).

Intergovernmental obstacles, including red tape, power dynamics, and political interference, further delay planning decisions. Power struggles within institutions complicate legislative implementation, as Respondent B (2022) observed: „If you are right yet politically incorrect, then you are wrong.” Political interference, compounded by inexperienced officials, limits planning efficiency and reinforces systemic challenges. Respondent G (2022) clearly stipulated this;

„And I’m not sure, but I suspect one can put up a flyer and say our professionals need more support. The health discipline supports doctors, but I don’t know if our professionals in practice are being supported. I have not, for one, seen them opposing political interference. The municipality’s general apathy is based on long-term politicians lambasting planning decisions. Perhaps administrative fatigue is connected to high-level disconnection. Energized Heads of Departments must be appointed to lead their departments out of this sinkhole. Municipal officials are reluctant to make decisions to perform optimally because they can’t crucify their paymasters, the politicians. This must change. Professional bodies must address the issue of political correctness, interference in planning and impinging professional practice...”

The study highlights the inclusion of Mangaung Townships in the Integrated Development Plan and Spatial Development Framework for land use and planning, the Extended Public Works Programme for community support, and the development of public rental housing through Community Residential Units (CRU). Other programs include the Bus Rapid Transit system for affordable transport and the Free State Township Economy Bill to boost local businesses. These initiatives address housing shortages, unemployment, poor transport, and unplanned development, promoting integrated housing and economic development. However, informal practices like unregulated home-based businesses and unauthorized housing renovations reveal regulatory incompatibilities with township realities. Tactical urbanism, driven by expensive land use applications and resident unawareness of regulations, often results in neighbourhood deterioration due to weak enforcement (Charman et al. 2020; Scheba, Turok 2019). Noting that municipalities sometimes control space to the detriment of development, Respondent B (2022) asserted that „Laws and rules are there to serve us. Those that are unfair are automatically contravened.” The question then becomes how MMM can support and capitalize on this clear community level linkage of housing and neighbourhood economy. Perhaps it should not just focus on controlling housing and economic development. Instead, its human settlements department should offer technical housing support to residents.

Stakeholder Challenges

Public participation, guided by the Constitution, the Municipal Systems Act, and the Integrated Development Plan (IDP), plays a critical role in identifying township development priorities. While the IDP is informed by annual community consultations, stakeholders criticized its superficial engagement and siloed governance, exacerbated by political interference and poor collaboration. „*The IDP informs us, we don't do things out of our heads. We do things that help communities*” (Respondent C, 2022). However, „*There is a lack of collaboration at all levels, there is a silo mentality, and especially within government departments, it seems people guard their jobs by refraining from collaboration*” (Respondent D 2022). Moreover, many councilors lack understanding of strategic processes, hindering effective policy implementation. For example: „*The IDP is not easy, it is complex. Thus, councilors distance themselves from the process as they do not understand it*” (Respondent B, 2022). Also „*there is no space for community leaders [in decision-making]*” (Respondent K, 2021). Thus, „*neighbourhood dilapidation and crime*” increase amid uncommunicated and misunderstood development needs (Respondent I 2021). While there are systems for community level support, there is a strong need for community inclusion in liaising with relevant stakeholders especially the government and private sector (Respondent I 2021).

Resource Challenges

Housing and local economic development require capital (Oranje, Voges 2014). According to Respondent H (2021), „*... [MMM] capital base is sourced from treasury, the equitable share and municipal rates and taxes.*” However, identified resource challenges include poor financial management, insufficient funding, and ineffective budget allocation, with service delivery undermined by a reliance on outdated infrastructure and unpaid municipal levies (estimated at ZAR 2 billion/~USD108 million). Respondent I (2021) emphasized that corrupt officials spent municipal funds for personal benefit, thereby hindering efficient implementation. Political instability further disrupts development efforts. Respondents noted that historical segregation in housing provision contributes to current inequities, with resources stretched thin across municipalities. Respondent B (2022) summarized this:

“The demography of our cities is highly dependent on the political history, wherein the traditional Bloemfontein city spent rates and taxes only on white residents. Now these have to be spread over the entire municipality, most [residents] of which are not contributing. Suburbs then suffer in terms of service delivery though they don't deserve it as their residents pay their rates and taxes. These are also not duly collected, and what is collected is not spent properly.”

Discussion

South African townships, previously faced with deliberate exclusion, and currently facing dire social challenges and weak economies, are ripe for local economic development (Scheba, Turok 2020). While several democratic strategies have been implemented for township economic development there is room for more, given unrelenting challenges that continue to undermine township livelihoods (Rogerson 2014). Policymakers, planners, human settlement practitioners, economists and other stakeholders must contemplate several considerations to steer housing driven LED in townships. Structural, individualistic or fatalistic foundations contribute to excessive levels of poverty in townships, yet this is but one of several challenges.

Insufficient government funding for infrastructure development and maintenance, lack of capacity to strategic implementation, inadequate supply of housing and other services and high unemployment levels subsequently deprive township dwellers the opportunity to fully participate and benefit from economic development, thus refuting the right amalgamated in the constitution and global treaties (Payne, et al. 2014, Pernegger & Godehart 2007; SACN 2014).

Considering findings of this study, the overarching issue seems to be a disconnect between municipal responsibilities and local needs. This is evident in regulations speaking of human settlements development (holistic view), yet the municipality (and province) are focused on building houses without much consideration of livelihoods. Legislation perceives human settlements as a long-term project, yet funding cycles are not coordinated with this development period. The capital budget runs for two to three years. Such budgets should consider demographic information like the number of households, income spread, gender, and household needs and identify areas of improvement and where subsidies are needed.

Townships closer to socio-economic opportunities still contain cheap, substandard housing due to affordability, reflecting neo-liberal contentions that citizens shall live according to what they can afford. This triggers a need for historical housing trends analysis to divulge spatial and housing imbalances and foster the meaningful provision of affordable and adequate housing simultaneous to vibrant economies. Through distinct knowledge of urban housing gaps and challenges, barriers to affordable urban housing can be eliminated, ensuring adequate housing and, ultimately, economic development for all. Moreover, other strategies including housing subsidies and social welfare can and have been adopted to meet township residents halfway in affording housing (Charlton, Meth 2017).

Relatedly, human settlements consider moving towards comprehensive development and not just housing development. The benefit here is that developing schools, clinics, houses, roads and public spaces presents economic benefits for neighbourhoods as extensively highlighted in the literature. Instead of spending only on housing development, municipalities should also consider sustaining residents' livelihoods. Though South Africa has relevant policy, there

are human settlements without sufficient social amenities, to the detriment of their local economy. A way forward could be to define a project area, determine the amount needed for developing the area comprehensively, and identify a community structure in place. A community trust is a good starting point because it is formal and legitimate. However, it may be a precarious effort and thus requires intense research, especially on best practices.

South Africa has notable social welfare systems availing various grants to the citizens. These answer to basic needs of township residents and commonly the only source of livelihood (SACN 2014). Albeit such opportunities, most townships are characterized by overcrowded and dilapidated accommodation, which ultimately have a negative effect on neighbourhood aesthetics, residents' physical and mental health, service delivery and economic opportunities (Marais, Cloete 2014; Payne, et al. 2014). Additionally, with limited income to spend on housing needs, residents resort to informal means of tenure like backyard housing and co-living (Pernegger, Godehart 2007; Turok, Borel-Saladin 2015). This practice presents an opportunity for township economic development since currently small-scale rental housing is gaining momentum in national debates (Turok et al. 2023). Given the country's historical background, security of tenure in townships is complex and obtaining proof of ownership is difficult. The government requires improved land registration systems to ease access to tenure information, which can facilitate the attraction of investors (Pienaar 2013).

The issue of existing political instability which placed the municipality under national administration emerged frequently during interviews. However, respondents were reluctant to delve deeper into the topic, though they indicated that it also affected service delivery and hindered efficient institutional functioning. Additionally, resources were spread too thin, and there was a need for improved municipal management. There were growing instances of leaking water pipes in townships for extended periods without municipal reaction after constant community reports. *"Residents respond to this through guerrilla urbanism and capabilities approach"* (Respondent F 2022). This means a surge of civil society in taking municipal responsibilities during service delivery challenges. Scholars like Bah et al. 2018; Selebalo, Webster 2017; debate the principle of infrastructure and services in adequate housing, and how municipal neglect of these lead to neighbourhood decay to the detriment of vibrant neighbourhood economies. One of the best ways a municipality can improve an area investment appeal is to maintain clean surroundings and functionality of services which appears to be a major challenge in Mangaung. Proper services including water, sanitation, waste management, regularly maintained roads and stormwater drainage plus well-kept properties are crucial to attracting investors in townships. Thus, townships in Mangaung could benefit from a balance of top-down and bottom-up urban renewal by combining infrastructure, services and housing investments with fostering entrepreneurship, social capital and tailored economic activities.

Table 2: Policy recommendations
Közpolitikai ajánlások

<i>Specific Targets</i>	<i>Key Action Areas</i>
Institutional Barriers	Roll out institutional mechanisms for building and strengthening municipal capacity for developing and implementing valuable regulations. Conduct monitoring and evaluation of initiatives, ensure cost-effectiveness and eradicate corruption. Ensure a good place by supplying and maintaining infrastructure and services, which play a crucial role in the potential of housing adequacy and the economic success.
Stakeholder Challenges	Promote public participation by creating platforms for robust collaboration between government, businesses, civil society. Establish e-planning mechanisms to encourage flexible and broader coverage of stakeholders. Mobilize mutual information and resource sharing, decision-making transparency.
Resource Deficiencies	Mobilize funding for housing and business incentives. Create community land trusts.
Housing and Economic Development Support/Enablers	Conduct research on innovative housing and township economies solutions. Develop township-specific regulations that endorse inclusivity, support local businesses, and promote township economies. Enhance coherence between policy and local needs.

Source: Authors' construction

Some affluent residents reside in townships, yet most relocate to suburbs along with their economic influence (Jürgens, Donaldson 2012). Ways to keep such residents to contribute towards vibrant local economies should be considered. On the forefront can be effectively involving them in development initiatives by granting decision making responsibilities. Additionally, the tourism market is growing in townships and can be nurtured to contribute towards sustainable local economies. However, there is need for research determining how this market can be operated and grown for the benefit of residents, especially in terms of housing opportunities such as lodges and Airbnb. Lastly, 'green living' is still generally unfamiliar in townships, allowing introduction of green urbanism during future housing and LED initiatives (Jürgens, Donaldson 2012). These are issues for local government, urban practitioners and relevant stakeholders to ponder in planning for LED in townships. Specific recommendations are listed in Table 2, These are geared towards enhancing resource allocation, creating jobs, supporting local business and ensuring sustainable, inclusive economic development aligned with local housing needs.

Conclusion

To sum up, adequate housing stimulates local economies by attracting investments and skilled labour while creating opportunities for unskilled labour. Housing shortages impede growth by increasing congestion, straining infrastructure, raising business costs, and exacerbating skill deficits. Without integrating housing development into broader economic strategies, exclusion, congestion, and concentrated poverty persist (Mokoena 2019). This calls for an understanding of challenges faced by policy makers and implementers to effectively link housing and economic development. The South African local government is constitutionally obliged to facilitate housing and economic development. Despite efforts to house the urban poor, progress in developing sustainable township economies has been limited. The study highlights that in South Africa, the local government grapples with significant challenges in achieving adequate housing and fostering economic development in townships due to institutional incompetencies, resource deficiencies and inadequate public participation. Key obstacles including ambiguous regulations, bureaucratic inefficiencies, political interference, and poor governance hinder effective alignment of housing and economic development, particularly in deprived neighbourhoods needing revitalization. Additionally, mistrust in the municipality and insufficient regulatory support for township businesses exacerbate weak economic landscape. The findings emphasize the need for multi-stakeholder collaboration and role clarity, aligning with broader research that highlights the importance of adequate housing for healthy urban economies, labour market access, and improved livelihoods. Overcoming these barriers require comprehensive reforms, improved service delivery, community engagement, capacity building, and strategic planning.

References

- Adedeji, J., Arayela, O. (2018): Urban Renewal Strategies and Economic Growth in Ondo State, Nigeria: A Case Study. *Contemporary Urban Affairs*, 2., 76–83.
- Bah, E., Faye, I., Geh, A. (2018): The housing sector in Africa: Setting the Scene. In: Bah, E., Faye, I., Geh, A. (Eds): *Housing market dynamics in Africa*. Palgrave Macmillan, London, 1–21. <https://doi.org/n67z>
- Bilchitz, D., Du Toit, L. (2016): Fundamental Rights in South Africa's Constitution. In: *Assessing the Performance of South African's Constitution*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden Strömsborg, 61–88. https://constitutionnet.org/sites/default/files/chapter_3_fundamental_rights.pdf. [Downloaded: 2025 February 26].
- Bond, P., Tait, A. (1997): The failure of housing policy in post-apartheid South Africa. *Urban Forum*, 8.18, 19–41. <https://doi.org/cfbzvz>
- CAHF. (2019): *Housing and the Economy*. <http://housingfinanceafrica.org/projects/housing-and-the-economy/>. [Downloaded: 2024. September 23]
- Centre for Affordable Housing Finance in Africa (CAHF). (2019): *The Estimated Contribution of Housing Construction and Residential Rental Activities to the South African Economy in 2017*. CAHF.

- Charlton, S., Meth, P. (2017): Lived experiences of state housing in Johannesburg and Durban. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 93., 91–115. <https://doi.org/n674>
- Charman, A., Petersen, L., Govender, T. (2020): *Township Economy: People, Spaces and Practices*. Cape Town: HRSC Press
- Cheshire, P.C., Nathan, M., Overman, H.G. (2014): *Urban Economics and Urban Policy: Challenging Conventional Policy Wisdom*. Edward Elgar Publishing Limited, UK, Cheltenham
- Dlamini, B.I., Reddy, P.S. (2018): Theory and practice of integrated development planning: A case study of Umtshezi local municipality in the Kwazulu-Natal Province of South Africa. *African Journal of Public Affairs*, 10.1, 1–24.
- Dlamini, B.I., Zogli, L.J. (2021): Assessing the Integrated Development Plan as a performance management system in a municipality. *International Journal of Entrepreneurship*, 25.1, 1–21.
- Glossop, C. (2008): *Housing and Economic Development: Moving Forward Together*. Centre for Cities, London
- Govender, T., Barnes, J. M., Pieper, C. H. (2011): Housing conditions, sanitation status and associated health risks in selected subsidized low-cost housing settlements in Cape Town, South Africa. *Habitat International*, 35.2, 335–342. <https://doi.org/dg76t7>
- Govender, T., Barnes, J. M., Pieper, C. H. (2011): The impact of densification by means of informal shacks in the backyards of low-cost houses on the environment and service delivery in Cape Town, South Africa. *Environmental Health Insights*, 5. <https://doi.org/frprnfEHI-S7112>.
- Gregory, J. (2016): Creative Industries and Urban Regeneration - The Maboneng Precinct, Johannesburg. *Local Economy*, 13., 158–171. <https://doi.org/10.1177/0269094215618597>
- Gumbo, T., Onatu, G. (2015): Interrogating South Africa's People's Housing Process: Towards Comprehensive Collaborative and Empowering Aided Self Help. *Journal of the Korean Housing Association*, 26., 27–34. DOI:10.6107/JKHA.2015.26.6.027
- Hardekar, D., Chakraborty, S., Syal, M., Molaoglu, S. (2018): *Role of Infrastructure in the Success of a Residential Development*. https://www.canr.msu.edu/spdc/uploads/files/programs/cm/housing_education_and_research_centerRoleInfrastructureSucessResDevelopment_Hardekar&Chakraborty_HERL_WCAG2.0_Oct2018.pdf. [Downloaded: 2024 November, 10].
- Henilane, I. (2016): Housing concept and analysis of housing classification. *Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction Management*, 4., 168–179. <https://doi.org/n676>
- Ho, D., Yau, Y., Poon, S., Liusman, E., (2012): Achieving Sustainable Urban Renewal in Hong Kong: Strategy for Dilapidation Assessment of High Rises. *Journal of Urban Planning Development*, 138., 153–165.
- Hochstenbach, C. (2017): State-led Gentrification and the Changing Geography of Market-oriented Housing Policies. *Housing Theory and Society*, 34., 399–419.
- Hyra, D. (2016): Commentary: Causes and Consequences of Gentrification and the Future of Equitable Development Policy. *Cityscape: A Journal of Policy Research*, 18., 171–180.
- Jürgens, U., Donaldson, R. (2012): A review of literature on transformation processes in South African Townships. *Urban Forum*, 23., 153–163. <https://doi.org/n678>
- Kamara, R. (2017): Creating enhanced capacity for Local Economic Development (LED) through collaborative governance in South Africa. *Socio-Economic Challenges*, 1.3, 98–115.
- Kiger, M. E., Varpio, L. (2020): Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131. *Medical Teacher*, 8., 846–854. <https://doi.org/ghzvxv>
- Lees, L., Shin, H. B., López-Morales, E. (201): Conclusion: Global Gentrifications. In: L. Lees, H. B., Shin, E., López-Morales (Eds.): *Global Gentrifications: Uneven Development and Displacement*. Bristol Policy Press, 441–452.
- Maculan, L., Dal Moro, L. (2020): Strategies for Inclusive Urban Renewal. In: W. Leal Filho et al. (Eds.): *Sustainable Cities and Communities. Encyclopaedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham, 1–10.
- Mangaung District Development Model. (2020): https://www.cogta.gov.za/ddm/wp-content/uploads/2020/08/DistrictProfile_MANGAUNG.01072020.pdf. [Downloaded: 2024 September 20].

- Marais, L. (2021): Bloemfontein: Three decades of urban change. In: A. Lemon, A., Donaldson, R., Visser, G. Lemon et al. (Eds.): *South African Urban Change Three Decades After Apartheid*. GeoJournal Library, Springer, Cham https://doi.org/10.1007/978-3-030-73073-4_7.
- Marais, L., Cloete, J. (2014): "Dying to get a house?" The health outcomes of the South African low-income housing programme. *Habitat International*, 43., 454–60. <https://doi.org/10.1016/j.habitat.2014.05.001>
- Massey, R. (2013): Competing rationalities and informal settlement upgrading in Cape Town, South Africa: A recipe for failure. *Journal of Housing and the Built Environment*, 28., 605–613.
- Meyer, D. (2014): Local Economic Development (LED), challenges and solutions: The Case of Northern Cape Free State Region, South Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5.16, 624–634. <https://doi.org/10.5901/mjss.v5i16.624>
- MMM City Wide IPTN 2015-2036. (2019): 2021/2022 Approved IDP & Sectoral Plans. http://www.mangaung.co.za/wp-content/uploads/2021/05/REP_0002_REV7.0-VOL3B-MMMCityWide_IPTN_19092019.pdf. [Downloaded: 2025 February 24].
- MMM-IDP 2021/2022. (2021): <https://www.mangaung.co.za/wp-content/uploads/2021/03/MMM-Final-IDP-2021-22-31-March-2021.pdf>. [Downloaded: 2024 June 18].
- MMM-IDP 2023/2024. (2023): <https://www.mangaung.co.za/wp-content/uploads/2023/06/Final-IDP-2023-2024-1.pdf>. [Downloaded: 2024 June 18].
- MMM-IDP 2020/2027. (2022): <http://www.mangaung.co.za/wp-content/uploads/2022/05/2-Final-IDP-2022-2027-24.05.2022-Signed.pdf>. [Downloaded: 2025 February 22].
- Mokoena, S. (2019): The role of Local Economic Development on small, medium and micro enterprises. *AUDA*, 11., 59–83.
- Mphambukeli, T.N. (2015): *Exploring the Strategies Employed by the Greater Grassland Community, Mangaung in Accessing Basic Service*. University of the Free State, Bloemfontein
- Mullins, D. (2018): Achieving policy recognition for community-based housing solutions: the case of self-help housing in England. *International Journal of Housing Policy*, 18., 143–155. DOI: 10.1080/19491247.2017.1384692
- Newton, C. (2013): The Peoples Housing Process ... Getting the Quality in the Quantity. *Journal of Housing and the Built Environment*, 28., 639–651. <https://www.jstor.org/stable/42636274>
- Odendaal, N. (2007): Integrated development planning: an opportunity for planners to enable transformation? *Town and Regional Planning*, 51., 67–74.
- Oranje, M., Voges, P. (2014): A successful local economic development-urban renewal initiative: A case study of the Mandela Bay Development Agency. *SSB/TRP/MDM*, 65., 32–42.
- Patel, K. (2016): Sowing the seeds of conflict? Low-income housing delivery, community participation and inclusive citizenship in South Africa. *Urban Studies*, 53.13., 2738–2757. <https://doi.org/10.1080/00420980.2016.1191111>
- Pattison, B., Strutt, J., Vine, J. (2011): *Self-Help Housing: Supporting locally driven housing solutions*. Leicestershire: s.n.
- Payne, G., Piaskowy, T., Kuritz, L. (2014): *Land Tenure in Urban Environments*. <http://usaidlandtenure.net>. [Downloaded: 2025 February 20].
- Pernegger, L., Godehart, S. (2007): *Townships in the South African Geographic Landscape - Physical and Social Legacies and Challenges*. TTRI, Pretoria
- Pienaar, G. (2013): Land tenure security: The need for reliable land information – Registration as a source of land information. *The Journal of Helen Suzman Foundation*, 70., 20–27.
- Rapelang, T., Nel, V., Stewart, T. (2018): Exercising the right to access adequate housing in Joe Morolong Local Municipality, Rural South Africa. *Journal of House and the Built Environment*, 33., 695–714.
- Republic of South Africa. (1984): *Black Communities Development Act, 4 of 1984*. Government Printer, Cape Town https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201503/act-4-1984.pdf. [Downloaded: 2025 February 25].
- Rogerson, C. (2014): Reframing place-based economic development in South Africa: the The example of local economic development. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 24., 203–218. <https://doi.org/10.1515/bog-2014-0023>

- Rule, P., John, V. (2011): *Case Study Research*. Van Schaikl Publishers, Pretoria
- Ruwanika, J.M., Maramuwa, T.C. (2024): Role of service providers in ensuring effective service delivery in Mangaung Metropolitan Municipality. *Cogent Business & Management*, 11.1., 2315695. <https://doi.org/n68g>
- SACN (2016): *Beyond Gentrification: Exploring Alternatives to Urban Renewal*. Braamfontein: Urban Land Series. <https://www.sacities.net/wp-content/uploads/2020/03/Beyond-Gentrification-Final-Report.pdf>. [Downloaded: 2025 February 20].
- Satterthwaite, D. (2020): Editorial: Getting housing back onto the development agenda: the many roles of housing and the many services it should provide its inhabitants. *Environment and Urbanization*, 32.1., 3–18. <https://doi.org/n68h>
- Scheba, A., Turok, I. (2019): Strengthening township economies in South Africa: the case for better regulation and policy innovation. *Urban Forum*, 31., 77–94. <https://doi.org/gjvnphttp://hdl.handle.net/20.500.11910/14756>.
- Sekoboto, L., Landman, K. (2018): Searching for More Than Just a House? The Extent to Which Government Provided RDP Housing Compared to Self-Help Housing Empower Poor Communities in South Africa. *Urban Forum*, 30., 97–113.
- Selebalo, H., Webster, D. (2017): *Monitoring the Right of Access to Adequate Housing in South Africa: An update of the policy effort, resource allocation and enjoyment of the right to housing*, Working Paper 16. Studies in Poverty and Inequality Institute, Johannesburg
- Shannon, L. (2018): *Local Economic Development: An overview of the economic development role of local authorities in selected jurisdictions*. Local Government Research Series No. 13., Institute of Public Administration, Dublin
- South Africa History Online (2011): *Colonial history of Bloemfontein*. <https://www.sahistory.org.za/article/colonial-history-bloemfontein>. [Downloaded: 2024 September 27].
- The Fuller Center for Housing (2014): *Draft Report: Housing Delivery 2014*. The Fuller Center for Housing, Cape Town
- The Government of South Africa (1996): *The Constitution of the Republic of South Africa*, Act 108 of 1996, Pretoria: Government Publisher
- Thwala, S., Masiya, T., Lubinga, S.N. (2023): Contribution of the informal sector towards sustainable livelihoods: evidence from Khayelitsha Township, Cape Town. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43., 90–105. DOI 10.1108/IJSSP-11-2022-0289
- Tissington, K. (2011): *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994-2010: Legislation, Policy and Practice*. SERI, Johannesburg
- Turok, I (2016): South Africa's new urban agenda: Transformation or compensation? *Local Economy*, 31., 9–27.
- Turok, I. (2020): Links between SA Housing Policy and the Economy. *New Agenda*, 7., 42–46.
- Turok, I., Borel-Saladin, J. (2015): Backyard shacks and the urban housing crisis in South Africa: Stopgap or prototype solution? *Housing Studies*, 4., 384–409. <https://doi.org/gfxx9q1-30>.
- Turok, I., Scheba, A., Gardner, D., Gordon, R., Maqetuka, S., Charman, A. (2023): *National Housing Symposium on Small-scale Affordable Rental Housing*. 03–04 May. Final Report
- Turok, I., Scheba, A., Visagie, J. (2022): Can social housing help to integrate divided cities? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 151., 93–116. <https://doi.org/gsch68>
- UN-Habitat (2016): *Urbanization and Development: Emerging Futures*, *World Cities Report*. UN-Habitat, Nairobi
- Urban Landmark. 2008. *Urban Landmark Newsletter*, 3. 4. http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/ulm_newsletter_2008_10.pdf. [Downloaded: 2024 May 20].
- van Wyk, J. (2012): *Planning Law, 2nd edition*. Juta and Company, Cape Town
- Welman, C., Kruger, F., Mitchell, B. (2011): *Research Methodology. 10th Impression Edition*. Oxford University Press Southern Africa, Cape Town
- Yap, K., De Wandeler, K. (2010): Self-help housing in Bangkok. *Habitat International*, 34., 332–341. DOI: 10.1016/j.habitatint.2009.11.006

TÉNYKÉP/REPORTS

A határ menti városok kulturális imázsának vizsgálata, különös tekintettel Komárom és Komarno testvérvárosokra

Studying the cultural image of border towns, specifically that of the twin towns of Komárom and Komarno

CSÖPPÜS DÓRA

CSÖPPÜS Dóra: doktorandusz/ PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola; 9026 Győr, Egyetem tér 1.; csoppus.dora@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0006-2238-0907>

KULCSSZAVAK: kulturális imázs; kulturális identitás; régiós sajátosságok; kultúrához kapcsolódó attitűdök

ABSZTRAKT: Jelen tanulmány a határ menti városok kulturális imázsfejlesztésének lehetőségeit vizsgálja, különös tekintettel Komárom és Komarno testvérvárosokra, melyek egy-egy nyugat-magyarországi és dél-szlovákiai régióban fekszenek. Az elemzés feltárja a szűken értelmezett kulturális imázs identitásformáló erejét, a benne rejlő lehetőségeket a testvérvárosok esetében, és vizsgálja az eddig még feltáratlan potenciálokat az imázsépítés és identitás erősítése tekintetében.

A kutatás fő kérdése, hogy melyek Komárom és Komarno városok kulturális imázsának vonzóerőfejlesztési lehetőségei, és hogyan változtak a két város lakosságának kulturális identitáshoz köthető attitűdjei. A vizsgálat rávilágít a határ menti városok kulturális imázsfejlesztési lehetőségeire és hiányosságaira, s ezzel hozzá tud járulni a testvérvárosok közös kulturális imázsának javításához, a „komáromi” identitás erősödéséhez, valamint a régió kulturális színvonalának emelkedésével a nemzetközi elismertség növekedéséhez.

A kutatás rávilágít arra, hogy a két határ menti város kulturális imázsának innovatív eszközökkel történő, kreatív megjelentetése a médiában nem generál azonnali visszacsatolást a határ menti városok lakóinak egymáshoz és a testvérvárosukhoz kapcsolható attitűdjeiben, valamint rámutat ennek hatására az imázs- és márkaépítésben.

A közös történelmi emlékezet, a közösen szervezett regionális kulturális programok elősegíthetik a régió kulturális imázsának javulását, ami a vonzóerő növekedésével jár együtt, és további utat mutat a közös kulturális együttműködés új irányainak alkalmazására.

Dóra CSÖPPÜS: doctoral student/PhD student, Doctoral School of Regional and Economic Sciences, Széchenyi István University; Egyetem tér 1., H-9026 Győr, Hungary; csoppus.dora@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0006-2238-0907>

KEYWORDS: cultural image; cultural identity; regional particularities; culture-related attitudes



ABSTRACT: *This study aims to examine the possibilities of developing the cultural image in border towns, specifically with regards to the twin towns of Komarno and Komárom (North and South Komárom) located in the regions of Western Hungary and Southern Slovakia. The analysis reveals the identity-shaping power of the narrowly defined cultural image, the opportunities it provides the twin towns and examines hitherto undiscovered potentials of image building and strengthening of identity. The main research question focuses on the way the attractiveness of the cultural image of the towns of Komárom and Komarno can be developed and how the attitude of the population of the two towns, related to cultural identity, has changed. Furthermore, the analysis highlights the opportunities and shortcomings of developing the cultural image in border towns, which can contribute to the promotion of the shared cultural image of the twin towns, to strengthening the “Komárom” identity, as well as to increasing the international reputation by improving the cultural quality of the region.*

The study presents how shared symbols, joint cultural and artistic festivals, and common historical memories generate development in the building of the two cities' image, building a bridge across the border and forming the foundation for creating and further developing a shared cultural image.

In our times, innovative digital solutions and visual elements enabled by technological advancements can lead to the renewal of cultural images. The research reveals that these processes do not always influence the culture-related attitudes of the inhabitants of the two towns to the same extent, due to differences in the quality and extent of local digital infrastructure and media representation.

The empirical research, based on the analysis of cultural image, focuses on the cultural functions available in the towns and the services provided by cultural institutions. To analyze these, it is crucial to examine how cultural functions are distributed between the towns and what cultural services each settlement provides to the local population. Addressing these questions required conducting questionnaire surveys and interviews.

Bevezetés

Jelen tanulmány Komárom és Komarno közös kulturális programjainak elemzésével a városok imázsépítési lehetőségeit tárja fel. Bemutatja, hogy a városimázs fejlődése – a kulturális kínálat és a kulturális fogyasztás hatásmechanizmusain keresztül – miként hat a határvárosok lakóinak kultúra iránti beállítottságára, ennek eredményeként hogyan változnak a kultúrához köthető attitűdjeik, valamint azt a kérdést járja körül, hogy a városidentitás erősítéséhez mely feltételek teljesülése szükséges. A tanulmány azt is vizsgálja, hogy a helyi identitás a komplex kulturális identitás egészében milyen helyet foglal el, a határvárosok imázs-vizsgálatát pedig a kulturális imázs alakulásának folyamatán keresztül mutatja be. A tanulmány célja, hogy összegezze és elemezze a Komárom és Komarno imázsépítési lehetőségeinek kutatásából származó eredményeket, kiemelt figyelmet fordítva a „komáromiság” mint helyi identitás attitűdformáló szerepére. A tanulmányban a deduktív módon feltárt szekunder források elemzésének, valamint a primer jellegű empirikus kutatás módszerének ötvöztetésével kívánok olyan ok-okozati összefüggéseket feltárni, melyek a lakosság kulturális attitűdjeinek változásáról, a kultúrához való viszonyáról adnak képet. A téma időszerűsége nem vitatható, mivel a régiók fejlődése nemcsak a városok, a régiók, hanem az országimázs növeléséhez is nagymértékben hozzájárul.

Várostörténeti áttekintés

Komárom város fejlődését a történelem során két jelentős esemény mozdította elő. IV. Béla király 1265. április 1-jén Komárom falunak (Villa Camarun) városi rangot adományozott, majd Mária Terézia 1745. március 16-án szabad királyi várossá emelte Komáromot. Mivel a város fontos szárazföldi és vízi utak metszéspontjában található, előnyös közlekedésföldrajzi helyzetének köszönhetően jelentős gazdasági és kulturális szerepet töltött be. Az első világháborúban vesztes Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően a bal parton fekvő városrész a Csehszlovák Köztársaság része lett, amit jogilag a trianoni békeszerződés szentesített, és ezzel gyakorlatilag megtörtént Komárom kettéosztása. Az első bécsi döntés értelmében ismét Magyarországhoz került a Duna északi partján fekvő városrész, majd 1945-ben visszakerült Csehszlovákiához (Mácsa 2018). „Komárom ma város a Duna két partján, két európai országban” (Rabi et al. 2015).

A két településnek a különböző történelmi korszakokban eltérő nevei voltak. Az északi parti település jelenleg szlovákul Komarno, a déli parton található terület három település (Komárom, Szőny, Koppánymonostor) egysége, Komáromnak nevezik. Komárom a Kisalföld keleti részén, a Gerecse lábánál, a Nagy-Duna és a Vág-Duna összefolyásával szemben, 15 km hosszan terül el a Duna jobb partján, területe 70,19 km². Komarno a Csallóköz keleti részén, a Nagy-Duna és a Vág-Duna összefolyásánál fekszik, területe 102,8 km². A két várost vizek övezik, de geomorfológiai helyzetük eltér a korábbi évszázadoktól, tájféldrajzuk jelentősen változott a Csallóköz vízrajzi viszonyai és a Kis-Duna kialakulása következtében (Rabi et al. 2015).

A vizsgált időszakban Komárom 19 656 fős város (https://www.ksh.hu/statdat_eves_6_1), Komarno 32 287 (<http://pop-stat.mashke.org/slovakia-cities.htm>) lakost számlál.

A második világháború utáni évtizedekben Komárom, mint határváros a magyarországi nemzetközi áru- és személyforgalom egyik központjává vált. A város idegenforgalma is jelentős, termálvizének és a dél-komáromi erődrendszernek köszönhetően. Komarno a szlovákiai magyarság legfontosabb kulturális és politikai központja. A város fontos hajógyártási központtá vált, ma is forgalmas dunai árukikötő, közúti és vasúti határátkelőhely. 2004 óta egyetemi város, itt alapították meg első szlovákiai magyar nyelvű egyetemként a Selye János Egyetemet (www.ponsdanubii.eu). A városok kapcsolatát, fejlődési irányvonalát a közös történelmi múlt, a szétválás és az azóta eltelt évek eseményei egyaránt meghatározzák. A két település jelenleg igen szoros kapcsolatban áll szervezési, kulturális feladataik közös meghatározásában és megvalósításában. A két várost összekapcsoló, a városmagokat körülhatároló erődrendszer a közös kulturális imázs sarkalatos kapcsolódási pontját jelenti; a történelmi emlékhelyek revitalizálása az együttműködés alapja lehet, amelyhez azonban jó funkciók, kiváló kapcsolatok és programlehetőségek szükségesek. A városok együttműködése elsősorban a határ-

városok közös kulturális imázsának kialakításában léphet előrébb, hiszen az épített örökségek imázsát kivétel nélkül mindkét városra, ahol a magas presztízsű intézmények nem kizárólag műemlékként működnek, hanem innovatív tevékenységükkel növelik a városok versenyképességét is.

Az évente megrendezésre kerülő Komáromi Napok rendezvénysorozat a két város különböző helyszíneken számos programot kínál, közös szervezésű kulturális fesztiválja, ami a közös kulturális imázs megteremtése szempontjából kiemelkedő. Az 1992 óta minden évben április 26-án kezdődő Komáromi Napok a két város által közösen szervezett kulturális, sport- és szórakoztató fesztivál, mellyel az 1849-es tavaszi hadjáratra emlékeznek. A rendezvénysorozattal egyidős a történeti konferencia, ahol a szabadságharchoz kapcsolódó, Komáromhoz kötődő témáról tartanak előadásokat. A Komáromi Napokhoz hasonló, három ország határain átnyúló nemzetközi fesztivál a „Move the North” Hamburg, Koppenhága és Malmö, a három régió kulturális eseményeit felvonultató kezdeményezés.

Elméleti háttér

A határok megszűnése lehetővé tette az európai országok határon átnyúló együttműködéseinek kialakulását, melyhez hozzájárult az Európai Unió regionális politikája. A határok megszűnésével az „idegen ország” és „idegen ember” kifejezések is megszűntek (Papp-Váry 2017). Ezzel párhuzamosan a nagytérség kulturális megújuláson esik át, a kultúrát, mint városfejlesztő erőt mozgósítja, impulzusokkal szolgálva a városi polgárok kulturális életéhez (Morvay, Rechnitzer, Fekete 2020). Az európai kormányok egyik törekvése, hogy a nagytérségek minél jobban pozicionálják városaikat, városrégióikat, melynek egyik legfontosabb eszköze az együttműködések kiépítése (Faragó 2019). A regionális kultúrát a szervezetek és a régió közti állandó kölcsönhatások határozzák meg, melyek hosszú távon hatnak, mélyen gyökereznek az egyéni és a kollektív tudatban, heterogének és dinamikusak. A kultúra befolyása a régiók egyediségének fontos eleme (Konczosné 2014). Egyetértek Szőke és Keszi (2018) állításával, miszerint a kulturális sajátosságok és különbségek ismerete a kultúrák közötti kommunikáció elengedhetetlen eleme. A határ menti térségek közös fejlesztése, hatékony együttműködése a határvárosok esetében leginkább a kultúra területén történt, így a kultúra korábban marginális szerepe a városok marketingtevékenységében egyre inkább felértékelődött. A határ menti városok fejlesztésében – melyet a periférikus jelleg, a korábbi történelmi hatások erőteljesen gátoltak – egyre fontosabb szerepet tölt be a sajátos imázs, a márka kialakítása, ami erősíti a helyi identitást, a kötődést, az elégedettséget, ugyanakkor polgárainak, látogatóinak és befektetőinek szerethető, versenyképes várost teremt. A helyi kultúrák domináns világtermékek, a kapitalizmus különböző formái, regionális innovációs rendszerek kereszteződésében helyezkednek el (Clifton 2009). A pozicionálás a márkázás

területén leggyakrabban előkerülő fogalom, lényege az adott márka egyediségének hangsúlyozása, de igazi célja, hogy meghatározza, miként lehet olyan helyzetet teremteni, ahol nincs versenytárs, ahol „egyetlennek” lehet lenni (Papp-Váry 2019). Ugyanakkor a régió nemcsak egy országon belüli területi szint, hanem globális alapegység is. Dusek (2013) szerint adott jelenség vizsgálatához szükség van a tér beemelésére; ha ez nem történik meg, téves következtetések születhetnek. Három területi szint van a működésre hatással: lokális, nemzeti és globális (Reisinger 2021). A helyekre adaptált pozicionálás összességében az erősségek, az igények, a versenytársak és a makrotrendek függvénye, ami több dimenziót át tud fogni koherens stratégiai irányként (Papp-Váry 2017). A tanulmány bizonyítani kívánja Konczosné (2013) állítását, amely szerint az imázs pozitív közvélekedés, a jó hírnév (reputáció) szinonimája, tehát a pozitív hírnév tőke, a legértékesebb vagyontárgy a desztinációk számára, növeli a versenyképességet és a terület értékét, menedzselése tényeken és a kommunikáción múlik, e kettő együtt alakítja az imázst. Ezt szem előtt tartva a kutatás célja Komárom és Komarno vizsgálatával a határ menti városok imázspítési lehetőségeinek feltérképezése.

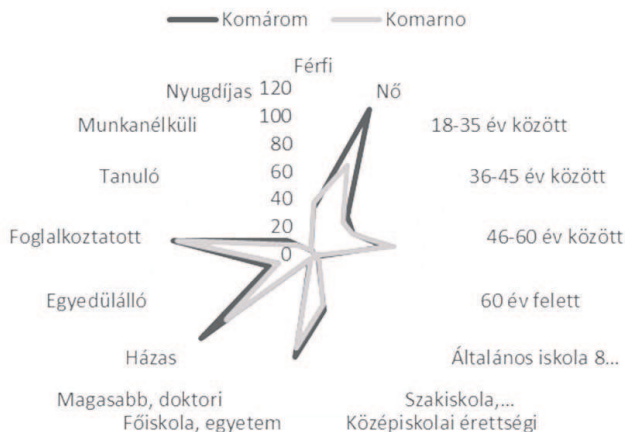
A kutatás módszertana

A téma megközelítése interdiszciplináris alapokon nyugszik. Kutatásomban egyrészt deduktív módszerrel feltárt szekunder forrásokra támaszkodtam, másrészt primer jellegű, empirikus kutatást is végeztem. A vizsgálat célja az volt, hogy a két módszer ötvözésével olyan ok-okozati összefüggéseket tárjak fel, melyek a lakosság kulturális attitűdjeinek változásáról, a kultúrához való viszonyáról reális képet adnak.

Az empirikus kutatás a testvérvárosok kulturális funkcióit a kulturális imázs fejlődésének kontextusában vizsgálta kérdőíves lekérdezéssel és interjúkkal. Komárom (Magyarország) és Komarno (Szlovákia) lakosai körében kétnyelvű (magyar, szlovák) kérdőíves lekérdezést végeztem, melyben a részvétel feltétele a nagykorúság és az önkéntesség volt. A kérdőíves vizsgálatban 250 fő vett részt, 145 fő Komáromban, 105 fő Komarnoban. Komarno válaszadói közül 28 fő szlovák anyanyelvű. A lekérdezés hólabda módszerrel történt. A vizsgálat számba vette a válaszadók demográfiai jellemzőit (nem, kor, iskolai végzettség), valamint lakóhelyét és a kérdezettek életvitelszerű tartózkodási helyét.

A kérdőíves lekérdezés kiegészítéseként négy félig strukturált interjút készítettem a városok polgármestereivel, Komárom városmarketinggel foglalkozó cégének ügyvezetőjével, illetve Komarno kulturális szakemberével. Az interjúk feldolgozását a tartalomelemzés módszerével végeztem el, kulcsszavak köré csoportosítva a kutatás fő kérdéseit. Az empirikus kutatás 2023. november 30-án zárult.

1. ábra: A kutatásban résztvevők demográfiai jellemzői
Demographic characteristics of the participants in the study



Forrás: saját szerkesztés a kérdőíves felmérés adatai alapján

Az empirikus kutatás eredményei

A kérdőív első kérdései a márkaszemélyiség megalkotására (Biel 1977) irányultak és azt firtatták, a válaszadók hogyan jellemeznék, milyen tulajdonságokkal írnák le a városukat, ha az egy személy lenne. A kérdezettek a városukra, mint élő személyre jellemző tulajdonságokat soroltak fel, melyekből következtetni lehetett a város kulturális tevékenységére, a kulturális élethez köthető attitűdjeikre, de azokra az elmentmondásokra is fény derült, melyek mindkét városra jellemzőek voltak.

A megadott tulajdonságok alapján, a jelzők említésének gyakoriságát figyelembe véve, a következőképpen fest a testvérvárosok márkaszemélyisége.

Komárom: fiatal, úgy 35-40 éves nő, megjelenését tekintve szép, ápolt, alapvetően kellemes. A hagyományok őrzése és tisztelete fontos számára. Biztonságot sugároz, nyugodt, kedves, barátságos. Kiszámítható, van jövőképe, bizakodó, optimista.

Komarno: fiatalabb, fejlődőképes, vonzó férfi. Hagyománytisztelő, vidám, barátságos, sokoldalú. Gondolkodása még fejletlen, túlterhelt, keresi a boldogulás jobb lehetőségeit. Életének erre a periódusára a csapongás, az útkeresés jellemző.

Az ismertetett tulajdonságok tükrözik a városok kulturális életének főbb jellemzőit, melyek vizsgálata alátámasztja, hogy a minőségi kulturális tevékenységek hatással lehetnek a városlakók elégedettségére.

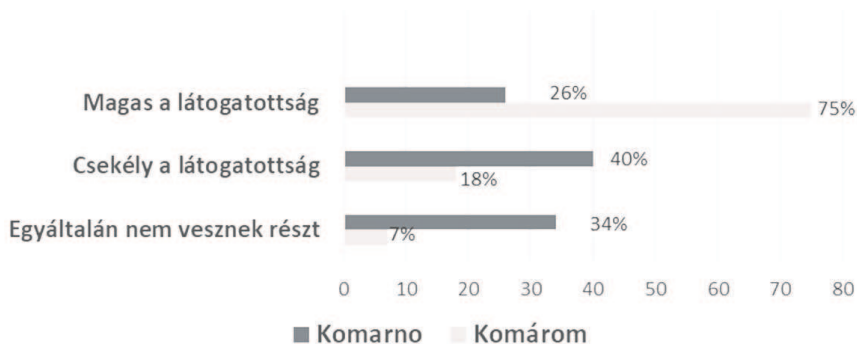
Az interjúk igazolták a kapott márkaszemélyiség jellemzőit. A komáromi interjúalanyok szerint a város szerethető, büszkének rá, hogy ebben a városban élnek, és híres emberek lépkedtek az utcáin. A komarnoi interjúalanyok véleménye az volt, hogy Komarno egy modern város, de a múlt tisztelete is fontos, a kultúra

hozzájárul az emlékek ében tartásához, ugyanakkor a jövő nemzedék útkeresése nélkül nincs fejlődés. Összegezve, a megjelölt tulajdonságok, a városmárka-személyiségek hűen tükrözik a vizsgált városok kulturális életének főbb jellemzőit. Egyben megmutatják a városok imázsát is úgy, ahogy azt a válaszadók látták.

Feltettem egy kérdést arra vonatkozóan is, hogy a megkérdezettek milyen forrásokból értesülnek városuk kulturális eseményeiről. Mindkét városban az internetet és az ott található közösségi fórumokat használják legtöbbször. Második helyen a televíziózás áll, az információszerzésnek ezt a formáját az idősebb generáció kedveli legjobban. Komarnoban és Komáromban egyaránt a digitális platformgazdaság uralja a kulturális ipar piacát, a digitális mechanizmusok alkalmazása, a technológiai platformok, ajánlórendszerek alkalmasak arra, hogy a felületükön tartsák a látogatót. Komárom kiterjedt digitális szolgáltatási portfólióval rendelkezik, Komarnonak infrastrukturális helyzetéből adódóan jóval kevesebb médiareprezentációs lehetősége van, ennek ellenére megtörtént az integrálódás, és így elérhetővé váltak a közös kulturális kínálatok. A helyi elégedettség pedig nemcsak a helyiek, hanem a régió imázsát is növeli, formálja a lakók kulturális beállítódását, erősíti helyi identitásukat, és azonnali visszacsatolást generál.

A kérdőív a továbbiakban a válaszadók egymás közti kommunikációs szokásaira, a lakosok városuk ügyeivel kapcsolatos érdeklődésének intenzitására kérdezett rá (2. ábra).

2. ábra: A kommunikációs intenzitás %-os megoszlása a kutatásban résztvevők körében
The percentage frequency of communication intensity among the participants in the research



Forrás: saját szerkesztés a kérdőíves felmérés adatai alapján

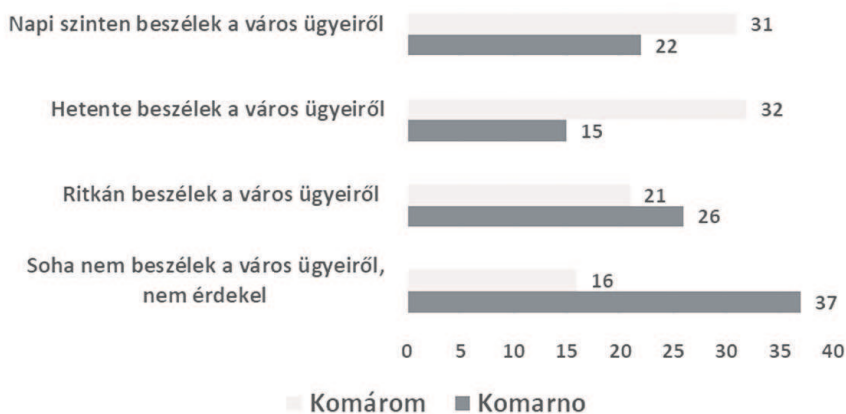
Látható, hogy a komáromi válaszadók jóval nagyobb intenzitással érdeklődnek a város kulturális és más ügyei iránt, míg Komarnora csekélyebb intenzitás jellemző. Megjegyzendő, hogy Komarnoban a válaszadók kultúra iránti kisebb érdeklődése, illetve érdektelensége mögött meghúzódó tényezők feltárása egy újabb kutatás témája lehet.

A kérdőívben szereplő következő kérdés arra vonatkozott, hogyan látják a lakosok városuk helyzetét a kulturális szolgáltatások szempontjából. Komáromban jóval elégedettebbek városuk kulturális szolgáltatásaival, s ezt a városban folyó imázsépítő tevékenység pozitív visszacsatolásaként értelmezem. A tudatos márkaépítés, a város, mint helytermék szakmailag megalapozott építése már eredményekkel szolgál a helyi lakosok számára. Figyelemre méltóak a Komáromban megvalósuló kulturális beruházások: az új, innovatív, látogatóbarát modern múzeumok, a felújított és a mai kor igényeit kielégítő erődök, ahol koncertek, fesztiválok, 21. századi látogatóterek kínálnak kulturálódási lehetőségeket. Fontosnak tartom megemlíteni Komárom városmarketing tevékenységét, ami jelentősen hozzájárul a város vonzerejének növeléséhez, a városimázs és az ún. „komáromiság”, vagyis a helyi identitás erősítéséhez. Komáromban a fejlesztések még tervezés alatt állnak, az erődök új funkciójának kialakítása során kortárs alkotótereket kívánnak létrehozni, amelyek különböző szubkulturális, zenei és művészeti tevékenységeknek biztosítanak majd helyet. A művelődési szolgáltatásokat illetően meglepő a különbség, hiszen Komarno rendelkezik színházzal, illetve művelődési színtér tekintetében olyan infrastrukturális háttér áll a város rendelkezésére, ami Komáromban jelenleg hiányzik. Ennek ellenére a szlovákiai város nem él megfelelő mértékben a művelődési színterek programjainak megismertetési lehetőségeivel. Ezt a lemaradást a tervek megvalósulása kiegyenlítetté tenné, valamint a két város erődrendszerei különböző termékpalettájukkal kiegészíthetnék egymást. Egyetértek Piskóti (2022) megállapításával, miszerint jó helyet csinálni és azt megismertetni egyenlő az identitás, városmárka és imázs növelésével. A szakirodalmi megállapítás szerint összefüggés van a célcsoportok elégedettsége vagy elégedetlensége és a város küldetése között, vagyis a cél a helyiek gazdasági, kulturális, közösségi jóléte, boldogulása. Ebből a szempontból az oktatás területén mért elégedetlenség mindkét város esetében olyan hiányosságokra mutat rá, amelyek kiküszöbölése jelentős lenne a lakosság megtartása szempontjából.

A vizsgálat során az is érdekelt, hogy a városokban megkérdezettek milyen gyakran látogatják a közös kulturális rendezvényeket (3. ábra).

A kulturális szolgáltatások minősége befolyásolja a rendezvények látogatottságát is. A közös kulturális rendezvényeken való részvételt illetően kiemelkedő a komáromi válaszadók 75 %-os aránya. Ennek okát abban látom, hogy a közös rendezvények alkalmával a lakosok inkább a saját városukban szervezett programokat látogatják. Az eredményt befolyásolhatja a két város legnagyobb közös rendezvénye, a Komáromi Napok rendezvénysorozathoz Komáromban 2019-től kapcsolt, ERŐDFESZT elnevezésű szabadtéri, könnyűzenei fesztivál, melynek keretében egyszerre több színpadon lép a nagyközönség elé a hazai zenei élet színe-java, napokon keresztül zajlanak a koncertek. A fesztivál a városi fesztiválturizmus kiépítésének nem titkolt eszköze. A rendezvények ismertsége magával vonja a kultúrafogyasztók számának növekedését, következésképpen a lakók elkötele-

3. ábra: Részvételi arány a közös kulturális rendezvényeken
Participation rate at joint cultural events



Forrás: saját szerkesztés a kérdőíves kutatás adatai alapján

zettek lesznek a jó minőségű kultúra fogyasztása iránt. A siker, a programok sze-rethetősége, a növekvő turistaszám és a fiatalos lendület a lakosság kultúrához köthető attitűdjét is pozitív irányban változtathatja meg.

A közös rendezvények csekély látogatottságát a komarnoi interjúalanyok a nem kielégítő lakossági tájékoztatással indokolták. Régiós szinten sem megfelelő a marketing, ezen kívül Komáromban jóval erősebb a médiareprezentáció, a koncertekre meghívott sztárvendégek nagyobb vonzerőt jelentenek, Komarnóban a forráshiány miatt csak kisebb hírnévvel rendelkező fellépőket tudnak meghívni.

Feltettem azt a kérdést is, vajon mivel lehetne a városok kulturális életét még pezsgőbbé tenni. A megkérdezettek mindkét városban előnyben részesíték az igényesebb kulturális események megszervezését a tömegrendezvényekkel szemben, ami a kulturálódási szokások átalakulását, a magaskultúra irányába történő eltolódását eredményezné. A két város közös kulturális imázsának megvalósulását pedig a közös történelmi múlt felidézésében látják. A komáromi interjúalanyok említették, hogy a további kulturális jellegű fejlesztéseket leginkább egy új, innovatív kulturális központ hiánya akadályozza, jóllehet a tervek elkészültek, de pénzügyi problémák késleltetik a projekt beindítását.

Komarno megkérdezett lakosai minikonzerteket, élőzenés kávézókat, kültéri zenés rendezvényeket, kortárs előadásokat igényelnek; itt látható a különbség a két város között, mivel Komarno rendelkezik kulturális infrastrukturális háttérrel, színházzal és kulturális komplexummal, ami a déli városrészben jelenleg hiányzik. A városok szakembereinek és vezetőinek elképzelései összhangban állnak a lakossági igényekkel.

A kutatás során azt is vizsgáltam, mit jelent „komáromi polgárnak” lenni. A komáromiak egyhangúan pozitív töltetű válaszokat adtak. A történelmi emlékek, hagyományok és ezek tisztelete egyenlő a „komáromi polgár” fogalmával, ami büszkeséggel tölti el a lakosokat. Komarno esetében a lokálpatriotizmust azonosítják a „komáromi polgár” fogalmával, kevésbé érezhető a kötődés, a büszkeség és a szeretet, amit a lakosság nemzetiségi megoszlásával magyarázok. A városvezetők interjúiból azonban kiviláglik a büszkeség, elhivatottság, küldetéstudat, ami a két város együttműködése szempontjából elengedhetetlen.

A vizsgálat kitért arra is, hogy a megkérdezettek szerint a városok kulturális életében mely kulturális intézmények játszanak meghatározó szerepet. Minél több kulturális intézménnyel rendelkezik a város, annál valószínűbb, hogy az összes kulturális funkciót be tudja tölteni. Mindkét városban a könyvtár és múzeum a legnépszerűbb, s míg Komarnoban ezeket az intézményeket a színház és művelődési ház követi, addig a komáromiak számára fontosabb az épített örökségük. Mindkét városban a harmadik helyre sorolják a fesztiválokat. Az említett intézményeknél a mozi, a hangversenytermek, közösségi terek és művészeti kiállítások helyszínei valamivel népszerűtlenebbek.

Piskóti (2021) szerint a szimbólumok tudatos használata erősíti a városok helymárkájához kapcsolódó imázst és a kultúrához fűződő pozitív attitűdöket, ezt Kanyó és Lőwi (2021) kiegészíti azzal, hogy a szimbólumok tudatosan létrehozott jelképes rendszerei megteremtik a helyi közösség egyedi arculatát és kulcsszerepet játszanak a társadalmi integrálódás során.

A továbbiakban a testvérvárosok közös szimbólumainak jelentőségéről tudakozódtam. Komárom és Komarno lakosainak körében nagy jelentőségűek a közös szimbólumok, fesztiválok és történelmi emlékek, ám a komáromiak számára mindezek fontosabbnak bizonyulnak. Az elégedettség mérése nemcsak egy általános képet nyújt, hanem a vélemények és magatartások közötti összefüggések feltárását is lehetővé teszi. Tehát mindkét városban jellemző, hogy a szimbólumok, fesztiválok és a történelmi emlékezet a közös kulturális örökség alapjait képezik, és a nemzetek közötti egyensúly megteremtése felé mutatnak.

A szakirodalom rámutat a szimbólumok megkülönböztető, jelentéshordozó erejére, és egyre nagyobb fontosságot tulajdonít a szimbólumok széles körű alkalmazásának, az értékek megjelenítésének (Kanyó, Lőwi 2021). A négy interjú tapasztalatai is alátámasztották ezt a szakirodalmi megállapítást, hiszen a legtöbb válaszadó egyértelműen az összetartozás jelképeként tekint a testvérvárosok közös szimbólumaira. Közülük kiemelkedő jelentőségű a két várost összekapcsoló három híd, amelyek szimbolikus összekötő ereje a határok nélküli összetartozásra, a nemzetek közötti egyensúly megteremtésére, valamint a városok közös arculatának, imázsának kialakítására egyaránt utal. Az erőrendszer elhelyezkedése a két várost fizikailag és szimbolikusan is összezárja. Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a szimbólumok jelentős szerepe a közös kulturális imázs kialakításában megalapozottnak és bizonyítottan látszik. A következőkben a kutatás eredményeit foglalom össze.

1. A kulturális városimázs erősebb a gazdagabb kulturális kínálattal rendelkező településeken. Ugyanakkor a több vagy komplex kulturális szolgáltatást nyújtó településen inkább a város hírnevének emelésére szolgál a város kulturális imázsa, míg a kevesebb kulturális szolgáltatást nyújtó település esetében erősebb az egyes intézményekkel kapcsolatos kulturális városimázs.
2. A testvérvárosok lakóinak kulturális fogyasztása és a kulturális szolgáltatásokkal való elégedettsége összefügg egymással, ugyanakkor eltérő irányú kulturális attitűdöket jelent. Ahol magas szintű a kulturális szolgáltatásokkal való elégedettség, ott növekszik a város vonzereje, erősödik a városimázs, az ott élők sajátjuknak érzik a várost. Erre utal a „komáromiság” fogalma.
3. A városi lakosok pozitív beállítottságának eredménye, hogy egyre több kulturális rendezvényt látogatnak, kulturális közéleti tevékenységük élénkebb lesz. A pozitív folyamatok látenszen hatnak a kulturális imázshoz köthető identitásukra, és ha láthatatlanul is, de erősítik a városuk iránti elkötelezettségüket. A negatív attitűd következménye a kulturális események csekélyebb mértékű látogatottsága, az elégedettség hiánya és a lakóhely kedvezőtlen tulajdonságokkal való jellemzése.
4. A két város kulturális kínálatát illetően azt a következtetést vonhatjuk le, hogy azok a városok versenyképesek, melyek nem csupán épített és művészeti örökséggel rendelkeznek, hanem a kreatív iparágak és a modern életstílus terén is képesek egyedülállót felmutatni és folyamatosan megújulni. Ebben kiemelkedő szerepet játszik a médiareprezentáció mértéke és minősége, valamint a régiós együttműködések lehetőségeinek keresése, például a fesztiválok, rendezvénysorozatok, illetve olyan speciális szegmensek, mint gasztronómiai események megszervezése.
5. A városimázs belső összetevője az egységesülő városidentitás, melynek tényezői a közös kommunikáció, a megvalósult márkaépítés, a lakosság elégedettsége a kulturális kínálattal, a kedvező vélemény és hangulat, ami pozitív irányba mozdítja a kulturális attitűdöket. Mindezek együttesen erősítik a lokálpatriotizmust.

Következtetések

Kutatásom a szakirodalommal (Piskóti 2021) összhangban azt igazolja, hogy a városok imázsának minősége két tényezőcsoporton múlik: a látott tényeken, a meg tapasztalt teljesítményeken, illetve a városról tudott, hallott ismereteken, vélekedéseken, sztereotípiákon. A márka- és imázsépítő kommunikációs tevékenységek erőteljesen imázsalapúak. A kutatás a város márkaépítésének, márka-tényezőinek meghatározását, fejlesztési és kommunikációs megalapozását

illetően egyaránt fontos felismerésekkel jár. Komárom tudatos marketingtevékenységet épített fel a digitális szolgáltatások portfóliójában. A tervezés eredményeként a médiafogyasztás során a lakosság jól reagál az innovatív megoldásokra, a fórumok továbbá az északi oldalra is eljutnak, ami bővítheti a kulturális kínálatot, másrészt emeli a kultúrafogyasztók számát, valamint pozitív irányba fordítja a lakosság kulturális beállítottságát, vagyis attitűdjeit kimozgatja a megszokott állapotból.

Komarno esetében gyengébb a digitális portfólió, aminek az az oka, hogy a városban nincs városmarketinggel foglalkozó, a digitális platformgazdaságot irányító, szakembereket foglalkoztató cég. A hiányosságot az interjúk is visszajelezték, ugyanakkor nem marad el a segítség a testvérvárosnak: a komáromi digitális platform és a szakembergárda az északi város rendelkezésére áll, ahol ezzel a segítséggel nagy mértékben élnek is. A professzionális segítségnyújtás hatása azonban még nem észlelhető sem az imázsépítésben, sem a lakosság kulturális attitűdjeiben, ahogy azt a megkérdezett városi lakosság közös kulturális rendezvényeken való részvételének százalékos arányai is megmutatták.

A kutatási eredmények alátámasztják az elégedettségmérések tapasztalatait, mely szerint az információhiány és kívülállóság ebből eredő érzése rontja a városhoz való kötődés, lojalitás kialakulásának lehetőségeit (Piskóti 2021). A városvezetés az integrált városkommunikációval a belső kommunikáció területén is kialakítja az érdekelttek közötti együttműködést és menedzseli azt egy városi médiarendszer létrehozásával, a kommunikációs eszközök közös, illetve összehangolt alkalmazásával.

Kiderült, hogy a digitális médiaprezentáció hatással van a városimázsra, mely növekvő vonzerőt generál, s így nemcsak a város presztízsét, hanem a kultúrával való elégedettséget is növeli. Ennek eredményeként a városlakók kulturális attitűdjében is pozitív változás figyelhető meg. Ez azonban nem minden esetben teljesült, mivel Komarnoban a kreatív eszközök megjelenése a médiában nem generált azonnali visszacsatolást. Az innovatív média hiányosságai nem befolyásolták előnyösen a lakosok kulturális attitűdjeit, ám a város marketingtevékenységi palettája és kevésbé hatékony megjelenése így is hatott a kulturális attitűdökre. A pozitív változás a településhez köthető identitástudat erősítése, ami azonban, a javuló tendenciák ellenére, még nem érzékelhető a szlovákiai városban.

Komáromban a nagy jelentőségű közös történelmi emlékezet, valamint a közös fejlesztések előremutató eredményei is hozzájárulnak az imázs építéséhez. A további siker kulcsa az innováció, hiszen az innovatív termékfejlesztés, a „kötelezően meglátogatandó” („*must see*”), épített vagy szellemi örökség a többfunkciós kulturális városok számára is kiemelkedően fontos (Irimiás, Jászberényi, Michalkó 2019).

Komarnoban a lakosság nemzetiiségi összetétele miatt a közös történelmi emlékezet a kulturális kínálat fontos tényezője. A városvezetők elmondták, hogy

a közös regionális kulturális célú pályázatok, programok nagyon jól tesznek Komárom imázsának és bővítik szűkösebb digitális platformjuk palettáját. A szlovákiai városvezetés a kulturális kínálat bővítését tervezi, mert ez a régiós színvonal emelésének útja, ami további lehetőséget kínál a közös kulturális együttműködés új irányainak alkalmazására is. Mindkét város vezetése bizakodóan és egymást támogatva tekint a jövőbeni együttműködésre.

A kutatásom céljai között szerepelt a testvérvárosok lakóinak identitására, annak alakulására ható tényezők vizsgálata, valamint annak feltárása, hogy a helyi identitás a komplex kulturális identitás egészében milyen helyet foglal el és mely tényezők hatására alakul (1. táblázat).

1. táblázat: A kultúrafogyasztók identitására ható tényezők
Factors affecting the identity of culture consumers

A kérdőív és interjúk válaszai alapján	Komárom		Komarno	
	Igen	Nem	Igen	Nem
Közös régiós imázs növekedése	x			x
Kulturális iparágak által generált fejlődés	x			x
Innovatív kulturális termékfejlesztés	x		x	
Új kulturális klaszter alakulása		x		x
Sokszínű kulturális kínálat, versenyelőny	x			x
Közös kulturális projektek szervezése		x	x	
Kulturális vonzerő növekedése	x			x
Sikeres marketingstratégia	x			x
Kiváló digitális infrastruktúra	x			x
Városi elköteleződés, „komáromiság”	x			x
Közös történelmi emlékezet	x		x	
Közös szimbólumok	x			x
Kreatív médiareprezentáció	x			x

Forrás: saját szerkesztés a kutatás adatai alapján

A táblázatból kitűnik, hogy az a régió tud egyedülálló fejlődést felmutatni, amely az épített és kulturális örökség tisztelete mellett képes modernizálni a városok arculatát is. Ebben nagy szerepe van az innovációnak, amelynek mértéke és minősége teszi lehetővé a régió töretlen fejlődését. Ezért lenne fontos az innovációs képesség egyensúlyának megteremtése a városok között. A sikeres közös kommunikáció, a projektek, a tudatos márkaépítés erősítik a városimázst, az identitást és javítják a kulturális attitűdöket. A sokszínű kulturális kínálat észlelése és az elégedettség hatnak egymásra, ami a kulturális közéleti tevékenység növekedésén keresztül formálja a városimázst. Az elégedettség pozitív energiái a kulturális attitűdöket is kedvező irányba mozdítják el, s ennek eredményeként

erősödik a városi identitás és lokálpatriotizmus. A lokálpatriotizmus alakulása nem egyforma a két városban, a megújulási képesség különbsége miatt a lakosság kulturális beállítódásának minősége és mértéke nagyban eltér.

Összefoglalás

A két város arculatépítésében a közös szimbólumok, kulturális, művészeti fesztiválok és történelmi emlékek fejlődést generálnak, mely hidat épít a határon át és egyben egy közös kulturális imázs kialakításának alapját képezi. A technológiai fejlődés eltérő mértéke és minősége befolyásolja az innovatív digitális megoldások alkalmazását a városokban. A helyi szinten működő, eltérő minőségű és kiterjedésű digitális infrastruktúrának és médiareprezentációnak köszönhetően a két város lakóinak kulturális attitűdjei nem azonos mértékben mozdulnak meg. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy két, határ menti város kulturális imázsának innovatív eszközökön alapuló, kreatív megjelentetése a médiában nem generál azonnali visszacsatolást. Következésképpen a saját városukhoz és a testvérvárosukhoz kapcsolódó attitűdjeik különböző mértékben mozdulnak, így a közös régiós imázs- és márkaépítésben sem azonos intenzitással vesznek részt. A két város vezetése között egyetértés mutatkozik abban, hogy a közös történelmi emlékezet, a közös, regionális kulturális célú pályázatok, programok elősegítik a régió színvonalának és vonzerejének növekedését, valamint további utat mutatnak a közös kulturális együttműködés új irányainak alkalmazása felé.

Irodalom

- Biel, A. (1977): Discovering brand magic: the hardness of the softer side of branding. *International Journal of Advertising*, 3., 199–210. <https://doi.org/10.1111/j.0265-0487.1997.00054.pp.x>
- Clifton, N. (2009): *Report of the 2nd Seminar of the RSA Research Network on Creative Industries and the Regions: Relationship between Places, Local and Regional Policies and Creative Production*. Cardiff University, Wales <https://doi.org/10.1080/13673882.2009.1076>
- Dusek T. (2013): *Tér és közgazdaságtan*. L'Harmattan – TIT Kossuth Kiadó, Budapest
- Faragó L. (2019): A Modern Városok Program, mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában. *Tér Gazdaság Ember*, 2–3., 181–203.
- Irimiás A. R., Jászberényi M., Michalkó G. (2019): *A turisztikai termékek innovatív fejlesztése*. Akadémiai Kiadó, Budapest <https://doi.org/10.1556/9789634544081>
- Kanyó M., Lőwi I. (2021): A szimbólumok egyetemes értékmegőrző szerepe. *Hadtudományi Szemle*, 2., 110–114. <https://doi.org/10.32563/hsz.2021.2.8>
- Konczosné Szombathelyi M. (2013): A hírnév és menedzselése. In: Tompos A., Ablonczyné Mihályka L. (szerk.): *Növekedés és egyensúly: Kautz Gyula Emlékkonferencia 2013. június 11. elektronikus formában megjelenő kötete*. Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Győr, 215–228. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2013/marketing/kszm.pdf> (Letöltés: 2023. 10. 02.)
- Konczosné Szombathelyi M. (2014): A regionális és vállalati kultúra kölcsönhatásának vizsgálata. *Tér és Társadalom*, 1., 84–98. <https://doi.org/10.17649/TET.28.1.2562>

- Mácza M. (2018): *Komáromi anizksz*. Pro Museum, Komarno, 327.
- Morvay S., Rechnitzer J., Fekete D. (2020): Európa Kulturális Fővárosai Kelet-Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 1., 119-139. <https://doi.org/10.17649/TET.34.1.3147>
- Papp-Váry Á. (2017): Egy nem turisztikai alapú országmárkázás: az E-Észtország pozicionálás sikere és aktualitása az EU Tanács soros elnöksége kapcsán. *Tér Gazdaság Ember*, 5., 10-13.
- Papp-Váry Á. (2019): *Országmárkázás – Versenyképes identitás és imázs teremtése*. Akadémiai Kiadó, Budapest <https://doi.org/10.1556/9789634543466>
- Piskóti I. (2021): Az én városom. Identitás – elégedettség – kötődés – márká és a belső városmarketing. *Gradus*, 4., 46-57. <https://doi.org/10.47833/2021.4.TGT.006>
- Piskóti I. (2022): A coopetition-modell új dimenziói a helymarketingben. *Magyar Gazdaságföldrajzi és Telepiülésmarketing Műhely*, 1. https://start.uni-neumann.hu/telemarket/kiadvanyok/2022-1/03_Pisko-ti_Istvan.pdf
- Rabi L., Számadó E., Turi Zs., Oláh K., Bálint F. (2015): *Komárom*. Klapka György Múzeum, Komárom, 280.
- Reisinger A. (2021): A tér szerepe a vállalatok működésében. *Tér Gazdaság Ember*, 9., 37-49.
- Szöke J., Keszi Zs. S. (2018): Az interkulturális kompetencia szerepe a vezetői magatartásban. In: Kecskés P., Szöke J. (szerk.): *Nemzeti kultúrák érték és normaközpontú vizsgálata – Tanulmányok I. Győr, Magyarország*. Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar, Győr, 72-92.

Egyéb források

- Központi Statisztikai Hivatal, Népszámszámlaváltás https://www.ksh.hu/stadat_eves_6_1
(Letöltés: 2023.10.03.)
- Pons Danubii Európai Területi Együttműködési Csoportosulás <https://www.ponsdanubii.eu>
(Letöltés: 2023.10.01.)
- Population statistics of Eastern Europe 2023 <http://pop-stat.mashke.org/slovakia-cities.htm>
(Letöltés: 2023.10.10.)

A városi biodiverzitásról alkotott szociális reprezentáció megújításának szükségességéről

The need to renew social representations of urban biodiversity

JUHÁSZ JUDIT, MIHÓK BARBARA

JUHÁSZ Judit: PhD, tudományos munkatárs, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Ökológiai Közgazdaságtan Intézet; 6722 Szeged, Kálvária sgt. 1.; judit.juhasz@eco.u-szeged.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5765-6575>

MIHÓK Barbara: PhD, tudományos munkatárs, Environmental Social Science Research Group Nonprofit Kft.; 1053 Budapest, Ferenciek tere 2.; Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Ökológiai Közgazdaságtan Intézet; 6722 Szeged, Kálvária sgt. 1.; mihok.barbara@essrg.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9785-4808>

KULCSSZAVAK: városi zöldterületek; városi biodiverzitás; biodiverzitás és jóllét; szociális reprezentáció; emberi és nem-emberi jóllét

ABSZTRAKT: Természeti erőforrásaink megőrzése, a biodiverzitás csökkenésének visszafordítása és az antropogén környezeti hatások mérséklése a 21. század legnagyobb kihívásai között szerepelnek. A városok növekvő térfelületéből fakadóan kiterjedt természeti területek szorultak vissza, így a városoknak fontos szerepe van e kihívások kezelésében is. Ezzel párhuzamosan hazánkban is felértékelődött a városi természet jelentősége a helyi szereplők (lakosság, szakértők, várostervezők) többsége számára, továbbá az elmúlt évtizedekben feltárták a természet emberi jóllétre gyakorolt összetett hozzájárulását is. Amelyek érvényre jutását azonban továbbra is számos tényező nehezíti. Tanulmányunkban abból indulunk ki, hogy a városi zöldterületek által a városok ökológiai, természetmegőrzési és jólléti szempontból is jelentős alakításához a városi biodiverzitásról alkotott közös, társadalmilag felépített képünk, másként szociális reprezentációnk megújítása van szükség a tervezési folyamatok során.

Egy részvételi kutatás és zöldterülettervezési folyamat előkészítéseként a városi biodiverzitás és a zöldterületek témakörét tárgyaló szakirodalom alapján négy pillért kiemelve ajánlunk szempontokat a városi biodiverzitás szociális reprezentációjának megújítására.

Eszerint (1) a természet emberi jólléthez való hozzájárulása komplex és túlmutat az emberi léptéken, így a zöldterületek városi funkciója is összetett, a klasszikus városi funkciókon túl ökológiai, természetmegőrzési és jólléti szempontból is bővelkedő lehetőségeket kínál a városi élethez. (2) A zöldterületek nem tekinthetők homogén kategóriának, azok különböznek biodiverzitásukban és emberi/nem-emberi jólléti hozzájárulásukban is. (3) A helyi közösségek (sokféle) részvételi lehetőségének biztosítása inkluzív és heterogén zöldterületek kialakítását és fenntartását segítheti elő és hozzájárul a globális stratégiák helyi szintű megvalósításához. (4) A természet részvétele a tervezési folyamatokban az egyes szereplők kommunikációs módjainak összehangolását kívánja meg és diverz, ökológiailag is fenntarthatóbb zöldterületeket eredményezhet. E témakörök feltöltése tartalommal minden esetben az adott zöldterület tervezésének folyamatában valósulhat meg, ami az egyes szereplők párbeszédét, az emberi és nem-emberi résztvevők aktív interakcióját kívánja meg.



Judit JUHÁSZ: PhD, research fellow, Institute of Ecological Economics, Faculty of Economics and Business Administration, University of Szeged; Kálvária sgt. 1., H-6722 Szeged, Hungary; judit.juhasz@eco.u-szeged.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5765-6575>

Barbara MIHÓK: PhD, research fellow, Environmental Social Science Research Group Nonprofit Kft.; Ferenciek tere 2., H-1053 Budapest, Hungary; Institute of Ecological Economics, Faculty of Economics and Business Administration, University of Szeged; Kálvária sgt. 1., H-6722 Szeged, Hungary; mihok.barbara@essrg.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9785-4808>

KEYWORDS: urban green spaces; urban biodiversity; biodiversity and well-being; social representation; human and non-human well-being

ABSTRACT: The biggest challenges of the 21st century are conserving our natural resources, reversing biodiversity loss, and mitigating anthropogenic environmental impacts. Cities have a key role to play in addressing them. Urban sprawl has resulted in the loss of vast natural areas. In parallel, urban nature has become increasingly valued by the local actors (residents, experts, and urban planners), and its complex contribution to human well-being has been explored in recent decades. However, nature's contributions to people and non-human living creatures are impeded by several factors. This study is based on the assumption that to shape urban green spaces and thus cities in an ecologically valuable and environmentally just way our social representation (shared and socially constructed image) of urban biodiversity needs to be renewed in the planning process.

Establishing a participatory research and a green space planning process, four pillars are presented here based on the literature on urban biodiversity and green spaces to renew the social representation of urban biodiversity: (1) Nature's complex contribution to human well-being is beyond the human scale. Therefore, the urban function of green spaces is complex, offering a wide range of opportunities for urban life beyond the classic urban functions, rich in ecological, and conservational aspects. For instance, recreational and sports functions often take priority over green spaces' ecological functions. (2) Green spaces cannot be considered a homogeneous category, they differ in their biodiversity and contribution to human and non-human well-being. The treatment of 'urban green space' as a homogenous category prevents realizing the ecological functions of biodiverse green spaces and nature's contributions to people. (3) Ensuring (multiple ways of) local communities' participation can help create and maintain inclusive and diverse green spaces. Community participation could also be an opportunity to move away from the traditional urban functions of green spaces and to pursue a socio-ecological innovation. (4) Involving nature in planning processes requires a shared understanding of how different actors communicate and can lead to diverse, more ecologically sustainable green spaces. The active theming and joint elaboration of the four pillars with experts and local community members can significantly contribute to the natural area's biodiversity. The pillars are not intended to summarise the characteristics of a "good" green space, but rather to draw attention to the choices that could be considered when planning and conserving/renewing a green space in a city. In each case, the specification and content of these pillars can be achieved in the planning process of the green space in question, which requires a dialogue between participants (including experts and non-experts), and the active interaction of human and non-human stakeholders.

Bevezetés

A 21. század egyik legnagyobb kihívása, hogy miként biztosítható a népesség jóléte és erőforrásigénye fenntarthatóbb módon: a természeti erőforrásaink újra-termelése-regenerációja, a biodiverzitás megóvása és az antropogén környezeti hatások mérséklése mellett. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület¹ legújabb

jelentésében figyelmeztet, hogy azonnali cselekvésre van szükség, hogy az antropogén hatásokat és egyben a globális klíma extrém jelenségeit mérsékelni tudjuk. A városoknak a probléma forrását és megoldását tekintve is hatalmas szerepük van (Óvári, Farkas, Kovács 2024), hiszen a Föld növekvő populációja egyre inkább a városokban találja meg boldogulásának feltételeit. 2018-ban a globális népesség 55%-a élt városi területeken, 2050-re pedig ez az arány az előrejelzések alapján 68%-ra emelkedik (hazánkban 82%-ra) (UN 2018; Szigeti, Czédli 2022).

A fenntarthatóbb társadalmi berendezkedés irányába tett lépések egy része a technológia színterén zajlik, másik része abban keresi a megoldásokat, hogy hogyan tudunk a természettel harmonikusabb együttélést kialakítani. A természet-alapú megoldások a természet által célozzák meg a környezeti, kulturális és társadalmi kihívások kezelését, közben növelik a biodiverzitást, szabályozzák a városi hőmérsékletet, jelentős szerepük van a városok regenerációjában és a városlakók jóllétének növelésében (Lehmann 2021). Az intenzív és újszerű igényekből fakadóan a városok gyors változásának lehetünk tanúi. A „városi zöldterületek” (vagyis a település nem beépítésre szánt, az ökológiai egyensúly védelmét szolgáló növényzettel fedett közterületei) hazánkban is gyakran kifejezetten jelentős értékkel bírnak a helyi közösség számára (Győri, Tóth 2022).

Ugyanakkor a zöldterületek ökológiai jelentősége és ennek az emberi/nem-emberi jólléttel kapcsolatos bonyolult viszonyrendszere differenciáltabb és mélyebb megértésre szorul. Példaként említhetjük, hogy a zöldterületek – elméletben üdvözlendő – bővítése nem feltétlenül jár a városi biodiverzitás vagy az emberi/nem-emberi jóllét növekedésével, hiszen nem mindegy, hogy az adott területre milyen összetételű és szerkezetű növénytakarót telepítünk. Ami pedig az emberi jóllét perspektívájából nézve pozitív beavatkozásnak minősülhet, az egy másik célrendszer alapján (pl. taxon- és szerkezeti diverzitás növelése) nem feltétlenül kielégítő (és fordítva). Az ökoszisztémáról, biodiverzitásról alkotott képünk jelentősen befolyásolja a viselkedést és cselekvést. A lakossági észlelés, a biológiai sokféleség és a városi zöldterületek közötti összefüggés jelentős kutatási és cselekvési potenciált jelent.

Tanulmányunkban abból indulunk ki, hogy a városi zöldterületek által a városok ökológiai, természetmegőrzési és jólléti szempontú alakításához a városi biodiverzitásról alkotott közös, társadalmilag felépített képünk, másként szociális reprezentációnk megújítására van szükség a tervezési folyamatok során. Egy részvételi kutatás és zöldterülettervezési folyamat előkészítéseként a városi biodiverzitás és a zöldterületek témakörét tárgyaló szakirodalom alapján négy pillért kiemelve ajánlunk szempontokat a városi biodiverzitás szociális reprezentációjának megújítására:

- (1) a természet emberi jólléthez és városi élethez való hozzájárulásának láthatóvá tétele, tudatosítása és beépítése a közösségi tudásrendszerbe;
- (2) a zöldterületek fajösszetételbeli és szerkezeti sokféleségének tudatosítása és ezen diverzitási jellemzők hatása az emberi és nem-emberi jóllétre;

- (3) a részvétel lehetőségének gyakorlati érvényesítése a zöldterületek alakíthatóságában;
- (4) a természet részvétele aktív cselekvőként.

Biodiverzitás a városokban

„A biológiai sokféleség a földi élet, az élővilág változatosságát jelenti, amelynek megléte és fennmaradása alapvetően fontos az emberi élet feltételeinek, illetve a jóllétünk biztosítása érdekében. A biológiai sokféleség magában foglalja a szárazföldi és a vízi ökológiai rendszerek változatosságát, továbbá a fajok közötti és a fajokon belüli (genetikai) sokféleséget” (NS 2023, 8.). A biodiverzitás, az emberi túlélés egyik alapköve (Bele, Chakradeo 2021) folytonos és intenzív csökkenést mutat szerte a Földön, Európában és hazánkban is, a természeti területek mezőgazdasági, termelő erdőgazdálkodási, valamint városi célú átalakításából fakadóan (Lengyel et al. 2019; NS 2023; IPBES 2019). Globálisan jelenleg egymillió növény- és állatfajt veszélyeztet a kihalás veszélye. A fajok eltűnési ütemének visszaszorítása társadalmi-gazdasági rendszereink, a társadalmi értékek és viselkedés átalakítását kívánja meg (IPBES 2019, 2022), a jelenlegi védett területek megőrzésén túl átfogó élőhelymegújító tevékenységet igényel (Aronson, Alexander 2013; Lengyel et al. 2019). A természet megőrzése nem elszigetelt rezervátumokban, hanem egymással összekapcsolódó elemek hálózataiban képzelhető el, amiben a városok fontos hálózati elemként szerepelnek (Turrini, Knop 2015).

A városi területek a Föld területének kevesebb, mint 0,6%-át borítják, ám a globális népesség több mint fele városokban találja meg boldogulását, s ezen arány további intenzív növekedése várható az elkövetkezendő évtizedekben (IPBES 2019; UN 2018). A városok gyakran gazdag biológiai sokféleséggel rendelkező területeken kebelezik be az erőforrásokat (Hideg et al., 2018), és a szennyezés, a sokféleség visszaszorítása és az ökoszisztémák elaprózódása által megzavarják az ökológiai folyamatokat (víz, levegő és tápanyagkörforgást) (Bele, Chakradeo 2021; Guerry et al. 2021; Lengyel et al. 2019). A városok elhelyezkedésük szerinti eltérő biodiverzitásuk mellett is sok hasonlósággal rendelkeznek: a legtöbb városban jelentős a nem őshonos fajok jelenléte, megjelennek a gyomnövények, kártevők; vízhatlan felületek borítják a talajt (IPBES 2019). A városok ökológiai rendszere nem értelmezhető a táji kontextustól függetlenül, a tájban kialakult élőhelyhálózatnak egy eleme a városi élőhelyek hálózata, az ökológiai folyamatok (anyag- és energiaáramlás) pedig beágyazódnak a planetáris folyamatokba (Guerry et al. 2021). A városi ökoszisztémák rehabilitációja és bővítése jelentősen hozzájárulhat a biodiverzitás fokozásához, az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az emberi és nem-emberi jóllét növeléséhez. Mindez megköveteli az élőhelyek biztosítását a zöldterületek rehabilitációja és bővítése, valamint az ökotudatosság erősítése által (IPBES 2019). A városi zöldterületek a fentiek alapján tehát a városi léptéken

túlmutató, planetáris jelentőséggel bírnak, ez azonban nem feltétlenül magától értetődő tény a városlakók számára.

A szociális reprezentáció jelentése és a városi biodiverzitás

Moscovici (1988) szerint az egyén a társadalmi jelenségeket egy közösen konstruált valóság segítségével értelmezi, amelyre hatnak az egyének közötti beszélgetések és interakciók, az értékek, eszmék, képek és mindennapi gyakorlatok. A szociális reprezentáció így a tudás egy olyan társadalmilag megalkotott és egymással megosztott formája, amely egy társadalmi csoport viszonyítási alapjául szolgálhat. Lehetővé teszi az egyén számára, hogy eligazodjon a környezetben és ellenőrizze azt, valamint megkönnyíti a kommunikációt az egyének között (Bidjari 2011). A reprezentációk az egyénen kívül és az egyén kognitív tudatában is léteznek, összekapcsolják a társadalmi és az egyéni folyamatokat. Az új jelenségek a meglévő szociális reprezentációkat formálják, vagy új reprezentációkat alkotnak (Bidjari 2011; László 2000). A szociális reprezentációk elősegítik a változást, a gyakorlati cselekvés és a reprezentáció körkörös befolyásolják egymást (Kiss 2009; Bidjari 2011).

A biológiai sokféleség fogalma egységes az ökológia és a természetvédelem területén. A biodiverzitás védelmét célzó hagyományos megközelítések szerint a sikeres természetmegőrzés érdekében a lakosságot informálni kell a természetvédelmi célokról és a biológiai sokféleség jelentéséről (Elder, Coffin, Farrior 1998). A biodiverzitás társadalmi észlelése és értelmezése azonban különbözhet a tudományos értelmezéstől, annál bizonyos szempontból gazdagabb és sokrétűbb lehet (Buijs et al. 2008). E jelenség megértéséhez a biológiai sokféleséghez kapcsolódó szociális reprezentációk fogalma nagyban hozzájárulhat. A városi biodiverzitás, a természet jelentősége a városi életminőség javításában széles körben és empirikusan tárgyalt (Davern et al. 2016; Marselle et al. 2021). Ugyanakkor ennek társadalmi-ökológiai mozgatórugói: a viselkedést és cselekvést befolyásoló, a biodiverzitásról és ökoszisztémákról alkotott szociális reprezentációk, a biológiai sokféleség, a városi zöldterületek és a lakosság észlelése közötti hárompólusú összefüggés még sok szempontból feltáratlan (Bele, Chakradeo 2021; Botzat et al. 2016; Doussard 2023). A szociális reprezentációk formálása, alkalmazása a részvételi tervezés és kutatás során különösen ritka. Jelen tanulmány egy városi zöldterület alakítását célzó olyan részvételi kutatást és tervezési folyamatot készít elő, amelynek fontos eleme a résztvevők városi biodiverzitásról alkotott szociális reprezentációjának ökológiai, természetmegőrzési és jólléti szempontok szerinti közös formálása: a témakörök aktív tematizálása és a résztvevőkkel történő közös feldolgozása.

A következőkben a városi zöldterületek ökológiai, természetmegőrzési és jólléti szempontú alakításához a városi biodiverzitásról alkotott közös képünk,

másként szociális reprezentációnk megújítására négy pillért ajánlunk a városi zöldterületek tervezési folyamatai során.

A természet emberi jóléthez és városi élethez való hozzájárulásának láthatóvá tétele, tudatosítása és beépítése a közösségi tudásrendszerbe

A természet emberi léthez való hozzájárulásának² öt útját emeljük ki a szakirodalom alapján.

(1) A természet és zöldterület biztosította tevékenységek közvetlenül támogatják az egészséget és a jóllétet. A zöldterületek a kulturális-szociális élet, a rekreáció és sportolás színterei (Szigeti, Czédli 2022).

(2) A természet és a gazdag biodiverzitás közvetlenül és annak szabályzó mechanizmusain keresztül is hozzájárul az egészséghez és jólléthez (Hartig et al. 2014). Sandifer és munkatársai szerint a természet egészségre és jóllétre gyakorolt hatásai között megjelenik például a csökkenő stressz-szint és frusztráció, a fokozott kreativitás, a javuló kognitív teljesítmény, valamint a kevesebb stroke általi halál és a fertőző betegségek gyakoriságának csökkenése (Sandifer, Sutton-Grier, Ward 2015). Egy hazai kutatás alátámasztotta a zöldterületi séta pozitív egészségmegőrző hatását demenciával élők és gondozóik esetében (Fekete et al. 2021). A biodiverzitás közvetlen hatását annak összetettségéből fakadóan kevesebb kutatás támasztja alá (Aerts, Honnay, Van Nieuwenhuysse 2018). Pozitív kapcsolatot találtak például a madárfajok diverzitása és az emberi jóllét között európai országokban (Methorst et al. 2021), valamint a változatos mikrobiális környezet és az allergiás – légzőszervi betegségek visszaszorulása között gyermekek körében (Hanski et al. 2012). Az összefüggést alátámasztja, hogy számos természetközeli kultúrában az ember és a természet jólléte nem különül el, azok egységet alkotnak (Mihók et al. 2021).

(3) Teret biztosítanak a környezeti-ökológiai nevelés számára minden korosztályban. Az intenzív urbanizációs folyamat hatalmas nyomást helyez a természetes élőhelyekre, megváltoztatja az ember és a természet kapcsolatát (Foo 2016). A globális urbanizációnak köszönhetően tapasztalható a gyerekek érzelmi elidegenülése a természettől (Askerlund, Almers 2016). Ennek egyrészt a természeti környezettől és diverzitástól való fizikai távolság lehet az oka, másrészt az oktatás gyengeségei; nemzetközi kutatások szerint a gyerekek gyakran nem ismerik a fák szaporodásának részleteit (Nyberg, Sanders 2014). A természetben való megmártózás, az emberi és nem-emberi világok közötti analógia feltárása azonban rendkívül fontos a gyerekek számára: elősegíti a kreativitást és az egyedi gondolkodást, segíti a stresszel való kognitív megküzdést (IPBES 2019; Fyfe-Johnson et al. 2021). Gyermekekben a természethez való humanisztikus vagy éppen kizsákmányoló viszonyaink a gazdasági rendszereinkről való gondolkodást is befolyásolja (Askerlund, Almers 2016). A természethez való kötődés növeli a természetvédelem iránti elköteleződést is (Mihók et al. 2021). Az élet zöld oldalá-

nak visszaemelése a társadalmi diskurzusból – gyermekkortól kezdve – tanulsággal szolgálhat a társadalmunk fenntarthatóságáról és ellenállóképességéről.

(4) A természet és a gazdag biodiverzitás anyagi szinten támogatja az egészséget és jóllétet. A magas diverzitású erdőkertek például a városi gazdálkodás és zöld infrastruktúra részeként élelmet nyújthatnak a helyiek számára (Stoltz, Schaffer 2018).

(5) A természeti elemek, élőhelyfoltok, diverz életközösségek ökológiai szabályozási folyamataik révén élhetőbbé teszik a környezetet, életteret biztosítva a különböző fajok számára. A városi zöldterületek szabályozzák a hőmérsékletet, kedvező mikroklimatikus viszonyok teremtetésével elviselhetőbbé teszik a tavaszi-nyári trópusi napokat, tisztítják a levegőt, védelmet nyújtanak a szél és talajerózió ellen, felfogják a csapadékot, fenntartják a talajt (Báder, Ungvári 2022; Lehmann 2021).

A városi zöldterületek ökológiai és jólléti hozzájárulásai a városi élethez potenciálisan kiemelten gazdagok, ám egy részük szokatlan lehet: gyümölcsfák, bogys gyümölcsök, méhészet, legeltetés, erdőkertek a városban. A gyakorlatban a rendelkezésre álló zöldterületek minőségéből és mennyiségéből következően a természet nyújtotta hozzájárulások mindössze töredéke képezi a városi működés és élettér részét. A zöldterületek telepítése, minőségi fejlesztése során jellemzően a társadalmi, kulturális szempontok, legtöbbször a szabadidő eltöltésének előnyei elsődlegesek (Barrico et al. 2018). A természet és biodiverzitás további hozzájárulásainak (funkcióinak) szerves beépítése a városi életbe számos klasszikus városi problémára jelenthetne választ (tápanyaghiányos talaj, levegőszennyezés, zajszennyezés, stressz), kiemelten hozzájárulna a városlakók jóllétéhez közvetlenül és a komplex zöldterületek ökológiai hatásán keresztül is. Ehhez a zöldterületekről, városi természetről és annak összetett jólléti hozzájárulásairól alkotott társadalmi képzeink, szociális reprezentációnk tematizálására és az új megoldások mérlegelésére van szükség a tervezési folyamatok során.

A zöldterületek fajösszetételbeli és szerkezeti sokféleségének tudatosítása és e diverzitási jellemzők hatása az emberi és nem-emberi jóllétre

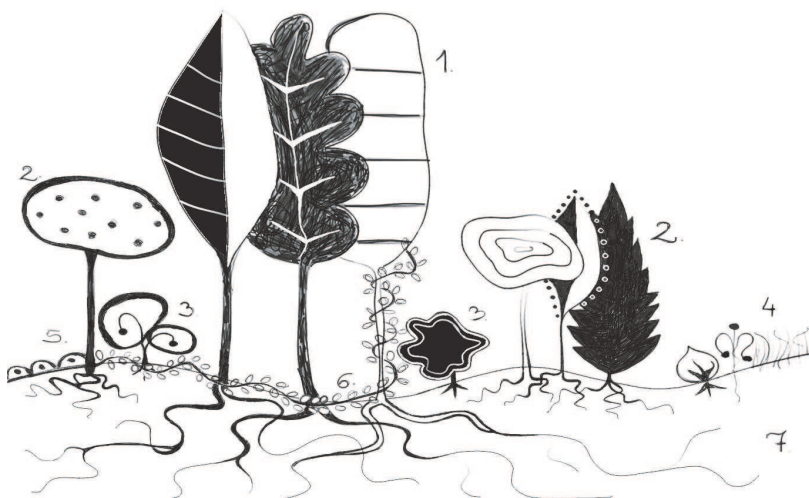
„A zöldterület állandóan növényzettel fedett közterület, amely a település klimatikus viszonyainak megőrzését, javítását, ökológiai rendszerének védelmét, a pihenést és testedzést szolgálja. A zöldterület általános használata szerint közpark vagy közkert.”³ A zöldterület jogi kategória, ám a természet jólléti hatásait a zöldterületeken túl természetszerűleg más zöldtér is nyújtja. Nagy és Tráser (2024) tanulmányukban mélységében definiálják a természetes területek hálózataként funkcionáló zöld infrastruktúra, a növényzettel borított zöldterek és zöldterületek viszonyát. Kiemelik, hogy a városlakók a zöld infrastruktúra és a zöldterek társadalmi, ökológiai jelentőségű formális (pl. közösségi kert) és nem formális (pl. zöld erkély, útszéli zöld, vízpart) területeit is gyakran zöldterület-

ként használják. Hoyk (2021) megkülönbözteti a zöld infrastruktúrák hagyományos elemeit: fás vegetációt, parkokat; lágyszárú vegetációt, városi réteket; városi méhészetet és alternatív megoldásait: zöldhomlokzatokat; zöldtetőket. A fás vegetációk és parkok a városi körülményekhez alkalmazkodó kisebb és nagyobb árnyékot adó fafajtákból épülnek fel. A lágyszárú vegetációk és rétek a városi méhészetre is alkalmas növényfajokban gazdag vadvirágos városi gyept, valamint a fűfélékből álló homogén pázsitot egyaránt magukban foglalják. Az előnyök biztosításához azonban nem képes bármely természeti terület ugyanolyan módon és minőségben hozzájárulni (Lepczyk et al. 2017). Megközelítésünk szerint az egyes zöldterületi típusok⁴ eltérő diverzitása és jellege adja a jóléti különbségeket. A heterogén szerkezetű városi erdőfoltok, a nagy és sűrű lombkoronájú fák, az ún. klímafák (Szabó, Balogh, Riesz 2023) a leghatékonyabbak a szabályozási funkciók biztosításában (Stoltz, Schaffer 2018; Kowarik et al. 2019). Az erdőkert⁵ például az ember számára hasznos növényeket eltető rendkívüli diverzitású kert, amely a fiatal természetes erdők szerkezeti és fajösszetételbeli heterogenitását modellezi (Crawford 2010). Az erdőkert a növények elhelyezkedése alapján a köztük lévő pozitív interakciók elősegítésével (pl. a tápanyagkörforgás, természetes növényvédelem) maximalizálja az ehető és hasznos növények termési mennyiségét és minőségét, megfelelő tervezés esetén jórészt önmagát tartja fenn (Wiersum 2004). Az adott területen mindig az a legfennttarthatóbb gazdálkodási mód, amilyen a természetes vegetáció; és a természet nagyon sokszor – nem minden esetben – az erdei ökoszisztéma létrehozására törekszik (Whitefield 1996; Wilde 2018). A termelt fajok között általában az élő vagy öntermékeny növények dominálnak. A termelés jellemzően kisebb parcellákon folyik (egynegyed-három hektáron vagy ennél is kisebb területeken), amelyen akár 200 vagy annál is több hasznos növényfaj található, számos madárfajnak, rovarnak és kisemlősnek biztosítva élőhelyet (Crawford 2010; Askerlund, Almers 2016). Az erdőkertek leggyakrabban hét rétegre oszthatók (1. ábra): 1) lombkorona; 2) kisebb fák és nagy cserjék; 3) kisebb cserjék; 4) lágyszárú növények; 5) talajfelszín borító, vízszintesen terülő növények; 6) mindezeken átkúszó indás növények; 7) talajréteg. A fák között megtalálhatók a gyümölcs- és diófák, a cserjeszintben a bogyós gyümölcsök, a lágyszárúak talajrétegében pedig az élő és fűszernövények (Whitefield 1996; Wilde 2018).

Egy másik előremutató természeti terület a Miyawaki (mini)erdő, amely a fiatal helyi fajok és növénytársulások sűrű ültetésével – legtöbbször kis területen – készíti sebes versenyzésre és növekedésre a növényzetet, és ezáltal gyorsabban tudja a városi élet számára kedvező mikroklima-szabályozó hozzájárulását kifejteni (Miyawaki 1999). A szabályozási funkciók biztosításában szintén fontos szerepe van a lágyszárúakból álló méhlegelőeknek is, amelyek menedéket és táplálékot nyújtanak a beporzó rovarok, kételtűek, madarak és kisemlősök számára. A magasabb, évente csupán néhány alkalommal kaszált gazdag növényzet temperálja a talajfelszín hőmérsékletét, megtartja a csapadékot, ezáltal

hűti a várost és jelentősen javítja a mikroklimatikus viszonyokat (Kiss et al. 2022). Az elmúlt évtizedekben egyre több erdőkertet, Miyawaki minierdőt és méhlegelőt alapítottak városi környezetben, azonban a legjellemzőbb városi természeti terület egységesen az érzékeny pázsit, amely biológiai sokféleség szempontjából szegényes, kezelése drága és erőforrásigényes (Hoyk 2021; Stoltz, Schaffer 2018).

1. ábra: Az erdőkertek rétegei
Layers of forest garden



Forrás: Juhász Réka illusztrációja, 2024 október

A biodiverzitás önértékkel bír, melynek közvetlen jóléti hatását is alátámasztották, ugyanakkor a népesség növekedéséből fakadó helyigény korlátozhatja a heterogénebb zöldterületek gyarapítását (Aronson et al. 2017). Szingapúr, Milánó és Barcelona sikeres zöldítési projektjei alapján a várossűrűség és a hozzáférhető zöldterületek növelése nem áll egymással ellentmondásban, ám ez olyan új megközelítések alkalmazását kívánja meg, amelyek magukban foglalják például a városi élelemtermelési funkciókat, a tetőkön való gazdálkodást, a zöldfalak és a kúszónövények elterjedését (Lehmann 2021; Gerzson, Szabó, Bede-Fazekas 2012).

Elmondható, hogy a városi zöldterületek esetén a biodiverzitás támogatása nem az egyetlen cél. A zöldterületek jóléti hatásait azonban fokozhatja, ha a tervezési folyamatok során figyelembe vesszük a zöldterületek fajösszetételbeli és szerkezeti sokféleségének jelentőségét és tudatosítjuk e diverzitási jellemzők hatását az emberi és nem-emberi jólétre.

A részvétel lehetőségének gyakorlati érvényesítése a zöldterületek alakíthatóságában

A városfejlesztési folyamatok során elméletben fontos szerepe van a részvételnek. Amellett, hogy uniós elvárás, a részvétel önértékkel bír (Gébert, Bajmócy 2017) és számos pozitívummal rendelkezik: például tanulási lehetőséget biztosít az egyén és közösség számára, közösségteremtő ereje van, tematizálja a tudás sokféleségét (Pataki 2007), növeli a döntések elfogadottságát (Mihók et al. 2016). A hazai gyakorlatban a részvétel jellemzően részben vagy teljesen kiüresítve megy végbe, a sokrétű (vagy éppen a leegyszerűsített) folyamatok számtalan ponton manipulálhatók és különböző hatalmi érdekeket szolgálnak ki (Gébert, Bajmócy 2017; Pataki 2007).

A nemzetközi/hazai jelentések és új városfejlesztési irányzatok bátorítanak a részvételre a tervezésben és megvalósításban is az inkluzív, sokféle és fenntarthatóbb városi zöldterületek kialakításának reményében (Fors et al. 2021; Róka, Kézy 2014). Egy hazai példa a Községi Tervezés honlap⁶ üzemeltetése, amely az online platformok előnyeit használja ki a helyi közösségi ötletek és értékelések begyűjtésére a zöldterület tervezésekor. Amellett, hogy a méltányosság és eljárási igazságosság alapján minden érintettet megillet a döntésekben való részvétel (Pataki 2007), a helyi népesség, őslakosság nézeteinek, értékeinek és hagyományos tudásának tiszteletben tartása inkluzív, az emberek és a természet számára „jobb”, diverzebb természeti területekhez járulhatnak hozzá (IPBES 2022).

A társadalmi befogadás szempontja a városi zöldterületekről szóló európai tudományos szakirodalomban ritkán jelenik meg (Fors et al. 2021). A marginalizált csoportok számára a döntésekben való részvétel és a zöldterületek elérése különösen nehéz. A részvétel általános komplexitásán túl (időhiány, érdekellentétek, nehézkes kommunikáció, tudatosság hiánya) nehezebb számukra a szükséges információkhoz való hozzáférés, a kommunikációban való kiegyensúlyozott részvétel, amely illeszkedő, méltányosságon alapuló technikákat követel meg (Fors et al. 2021). A hazai „Láthatatlan Zöld” részvételi kutatásban például a természetélmény akadálymentes átélésének biztosításával, látássérült kutatókkal együttműködve vizsgálják, hogy a természethez való hozzáférés milyen feltételek mellett teljesülhet.⁷

A részvétel melletti gyakori érvként jelenik meg a tanulmányokban és a szakpolitikai ajánlásokban, hogy az hozzájárul a magas minőségű városi zöldterületekhez. Ugyanakkor Fors et al. (2015) összegző tanulmánya szerint a közigazgatási szereplők gyakran ódzkodnak a helyi közösség bevonásától a területek kezelésébe. Érvelésük szerint empirikusan nem alátámasztott, hogy a részvétel miként vezet magas minőségű zöldterületekhez, ami erősítheti a részvétellel szembeni szkepticizmust (Fors et al. 2015). Dennis és James (2016) 10 közösség által irányított zöldterületgazdálkodás összehasonlítását végezték Nagy-Manchester belvárosában (pl. parkok, közösségi gyümölcsösök és kertek esetében),

amelyeket a hatóságok és a földtulajdonosok együttműködésével, de önállóan terveztek és választották meg a művelés módját. Vizsgálatuk alapján a zöldterülethez való hozzáférés, annak tervezése és művelése, valamint a biológiai sokféleség között szinergikus kapcsolat van, a városi zöldterületek decentralizált gondozása hozzájárul a zöldterületek minőségéhez. A részvétel és a biodiverzitás kapcsolatáról városi zöldterületek esetében kevés hazai empirikus tanulmány érhető el, ám a természetvédelem területén született kutatások (Babai, Molnár, Molnár 2014; Kis et al. 2016) kiemelik, hogy a tájhasználó heterogén közösségek a táj használatához fűződő ökológiai tudásukkal – köztük például a hagyományos gyephasználat tudásával rendelkező, elsősorban homoki, löszös és szikes területeken legeltető pásztorok – hozzájárulnak a terület biodiverzitásának fennmaradásához.

A társadalmi részvétel a zöldterületek tervezésétől egészen a megvalósításig, fenntartásig terjedhet. Hazai szintén is akadnak példák a helyi közösség részvételére a zöldterületek tervezésében és „éltetésében”. Lazányi és munkatársai (Lazányi et al. 2024) a “Gyógyító Kert Valóságlabor” különleges tervezési folyamatáról számolnak be, amelynek keretében egy mentális betegségeket gyógyító hazai egészségügyi intézmény társadalomkutatókkal és kertész/tájépítész szakemberekkel együttműködve dolgozik azon, hogy a meglévő kórházkertet részvételi módon (azaz a kórházban gyógyuló és dolgozó emberekkel közösen) gyógyító kertté tervezzék át. A munkában nem csak a többféle szakértő, dolgozó és páciens, hanem az ott élő és oda látogató állatok, illetve a növények igényei és tapasztalatai is együtt alakítják a tervezést a részvételi akciókutatás módszertanát követve. A fővárosi FŐKERT és a „10 millió fa” civil szervezet rendszeresen invitálja a helyi lakosságot ültetési, fenntartási munkákra. Emellett a hazai közösségi kertek⁸ is a helyi lakosság aktív tevékenységére támaszkodnak, bár jó részük magánterületen valósul meg, és szigorúan véve nem tekinthető zöldterületnek.

A hazai zöldterületek azonban legtöbbször érinthetetlenek átvitt és szó szerinti értelemben is. A növények a környezeti terhelésből fakadóan fokozott védelmet és gondozást igényelnek, amelyet a szakértő kertészek, tájépítészek biztosítanak. A közösségek alulról építkező, informális és autonóm fellépése – amely részint vagy teljességgel hiányolja a közigazgatási szervekkel való együttműködést és sokszor a szakértőkkel történő konzultációt is – például a gerilla kertészet vagy a taktikai városfejlesztés (Schmeller 2021; Silva 2016) itthon szóróványosan jelenik meg.

A zöldterületek alakítását jelentősen befolyásolja a természetvédelmi döntésekben is markánsan megjelenő szakértő – nem szakértő dichotómia, bár a résztvevői csoportok közötti érdek és értékkülönbségek a gyakorlatban ennél sokkal összetettebbek. A természettudományos világkép alapján a nem szakértők részvétele, döntésekbe történő beleszólása és tudásuk érvényessége háttérbe szorulhat (Kis et al. 2016; Mihók et al. 2016). Ehhez hozzájárulhat a városi ember gyakorta eltávolodott kapcsolata a természettől, ami azonban a közösség szerep-

lőinek kizárása helyett a részvétel mélyítése mellett szól. Az ember és a természet egy közös, sokszínű és komplex társadalmi-ökológiai rendszert alkotnak (Mihók et al. 2016), ám e megközelítés városi környezetben különösen szokatlanul hangzik. A közösségi részvétel hazai újratematizálása a globális stratégiák helyi szintű megvalósítását, inkluzív, sokféle városi zöldterület kialakítását és fenntartását segítheti elő, illeszkedő részvételi lehetőségek biztosítása esetén. A közösség részvétele, szakértőkkel való együttműködése lehetőséget teremthetne arra is, hogy kitágítsuk a zöldterületek hagyományos városi funkcióit és megvalósítsunk egy társadalmi-ökológiai kísérletet/innovációt.

A természet mint aktív cselekvő részvétele

A zöldterületi tervezés során bármely társadalmi csoport illeszkedő részvételének biztosítása felkészült módszertani háttérrel és az érintett csoportok iránti valódi figyelmet igényel. A természet aktív cselekvőként történő tudatos figyelembevétele különös kihívást jelent, és városi térben többé-kevésbé feltáratlan dimenziót nyit a részvételi folyamatokban. Például a tájépítések, kertészek ismerik az ültetendő növényfajokat és növénytársításokat, biztosítják az ökológiai igényeiknek megfelelő növekedési teret, ám a természet részvételének módja és jelentősége a zöldterületek alakításában kevésbé merül fel természettudományos körben (Mihók et al. 2016). A társadalomkutatók, részvételért felelős szakemberek pedig dolgoznak a természet képviselőinek lehetőségein és annak filozófiai, etikai háttérén (Bányai 2007; Eckersley 1999), a nem-emberi élőlények és élőhelyek jogainak biztosításán (Gyöngyösi 2005; Nussbaum 2006; Szilágyi 2018), érintettként történő figyelembevételükön. Ám az emberek részvételét biztosító társadalmi konstrukcióktól (szabályoktól, jogi környezettől, nyelvezettől és normáktól) nehezen vonakoztatnak el, ezzel a természet feletti hatalmi szerepkört gyakran tovább éltetik.

A legújabb kutatások szerint a növények komplex élőlények, akik interakcióban állnak egymással, közösséget alkotnak, akár versengenek is a zsákmányokért és kapcsolatban állnak más fajokkal, sőt a kutatók a növények tudatosságával is foglalkoznak (lásd Chamovitz 2012; Nyberg, Sanders 2014). Az egyedek és populációk akár helyüket is változtatják (Bartha 2004). A természet ökológiai jelzései, válaszai, biológiai karakterisztikája, időhorizontja és az emberi kommunikáció-cselekvés között fordításra/tolmácsolásra van szükség, amire nincs elérhető képlet.

Hogyan fordíthatók le a természet nyelvére és cselekvési módjaira a társadalmi részvétel során rendszerint felmerülő kérdések, mint hogy miként mutathatunk transzparenciát a természet irányába, hogyan tudjuk az eredményeinket visszajuttatni a természet számára, a tervezés során hogyan tudunk a hatalom kiegyensúlyozott eloszlására törekedni, mennyi időt adunk a természet részvételére, hogyan tudjuk a természet igényeit figyelembe venni a természettel való

együttműködésben. A következő kérdések kiindulópontot jelenthetnek a fordítás során: Mit mesél az ember és természeti környezet viszonyáról a területen történő beavatkozás? Hogyan találkozik a közösség elképzelése a természetes vegetációval? Beavatkozásunk során hogyan hozhatunk létre éltető sokféleséget, és mi a természet várható válasza erre? Milyen időtávban adunk lehetőséget az ember és természet kommunikációjára? Mit nyújt számunkra a természet az adott területen beavatkozás nélkül? A tervezett emberi beavatkozás milyen hatással van a terület biodiverzitására?

Az emberi beavatkozás fokozatainak szemléltetésére példaként szolgálhatnak az erdőtertek létrehozásának módjai. Az erdőtertek legtöbbször az erdők bizonyos szintű módosításainak eredményei, amelynek mértéke széles skálán helyezkedhet el (Almers, Askerlund, Kjellström 2018; Wiersum 2004). A beavatkozások egyik végpontja, amikor bizonyos javak megnövekedett termelése érdekében egy természetes erdőállományt alakítanak át az emberi igényeket is figyelembe véve. A másik oldalon olyan ember által telepített erdőkről beszélhetünk, amelyekben az emberi szempontból hasznosítható fajok egy diverz és komplex életközösséget alkotnak (Almers Askerlund, Kjellström 2018). Az erdőkert-konceptió fontos eleme, hogy a természetes erdők folyamataira (is) támaszkodva, a természeti környezetet az emberi igényeknek megfelelően transzformáljuk az erdőkert szabályait és működési elvét követve, amely így képes marad/képessé válik a természet és gazdag sokféleség nyújtotta jólleti hozzájárulások (köztük a szabályzó funkciók) biztosítására. Az erdőtertek városi kialakítása nagyban támogatja az ökológiai fenntarthatóságot, habár a mérsékelt övi városi erdőtertek szakirodalma hiányos (Stoltz, Schaffer 2018). Nevéről gyakran a sűrű, sötétebb erdőkre asszociálhatunk, amely biztonsági aggályokat vethet fel, ám az erdőtertek kisebb méretben, átlátható tervezéssel is művelhetők (Crawford 2010). A kertek az eltérő éghajlati övtől, a városi jellegzetességektől, kultúrától függően nagymértékben eltérhetnek egymástól a növényfajokat, elhelyezkedésüket, céljukat vagy kiterjedésüket tekintve (Wilde 2018). Az erdőtertek megismerése, tanulása a jórészt városokba tömörülő népesség számára lehetőséget teremthet arra, hogy egy fenntarthatóbb, ellenállóbb természetes ökoszisztéma „megoldásait” átemeljük gazdasági-társadalmi rendszereinkbe, közösségeinkbe is. Az ökológiai és társadalmi fenntarthatóság igénye egyszerre él az erdőkert-konceptióban, hasonlóan az agrárélőhelyeken folyó természetkímélő gazdálkodáshoz, melyre számos jó példát találhatunk a hazai gyakorlatban is (lásd Báldi et al. 2006; Viszló 2006).

Az ültetés mellett a városi területeken a természet visszavadásításának kísérletei (*renaturalization/rewilding*) a természet „magára hagyásával” kívánják visszaadni a természet számára a tőle elvett területeket, amelyeken ezáltal fokozatosan növekedhet a növényfajok biológiai sokfélesége (amennyiben a terület erre alkalmas, és az inváziós fajok nem terjedtek el), és újra vonzzák a rovarokat, madarakat és vadon élő állatokat (Lehmann 2021). Az ültetett és visszavadsított területek

különböző előnyökkel rendelkeznek időhorizontjukat, fajösszetételüket és fenntartásukat tekintve (Kowarik et al. 2019), de közös bennük, hogy a természeti területek helyreállítására és ezek jóléti, illetve ökológiai funkcióinak támogatására törekcsenek.

Ahogy minden város és természeti terület is egyedi, a rá jellemző klimatikus viszonyokkal bír, úgy a biodiverzitás növeléséhez sem vezethet ugyanaz a képlet. Bizonyos területeken az őshonos fajok lakják be újra a természetet emberi beavatkozás nélkül, máshol az inváziós fajok jelenléte miatt ehhez emberi segítségre (ültetési tevékenységre vagy például juh, kecske, marha legeltetésére) lehet szükség. A természet autonóm szereplőként való fellépése és az emberi kontroll korlátosságának elfogadása azonban minden esetben gazdagítja a városi zöldterületek alakításának szempont- és értékrendszerét.

Bár a társadalmi részvétel és a természet részvétele során felmerülő kérdések nem feleltethetők meg egy az egyben egymással, a természet-ember közti fordítás/tolmácsolás céljának tematizálása és az egyes (és további releváns) kérdések specifikációja olyan döntéseket eredményezhet, amelyek diverzebb, ellenállóbb és ökológiailag is fenntarthatóbb zöldterületekhez vezetnek. A különböző (például természettudományos és társadalmi) szakértői szereplők, a helyi közöcség és a természet interakciója közelebb hozhatja a társadalmi célok és az ökológiai működés összehangolását, a természet autonóm részvételének lehetővé tételét, kommunikációs és cselekvési módjainak figyelmes (le)fordítását.

Összegzés

A városok rohamos terjeszkedésével párhuzamosan a természet emberi jólétre gyakorolt összetett hatását fokozatosan feltárták az elmúlt évtizedekben. A városi zöldterületek jelentősége világsszerte növekszik. Az élhető város, amely a felgyorsult életvitelen túl adaptálódik a klímaváltozás és a csökkenő biológiai sokféleség kihívásaihoz is, nem képzelhető el többé kisebb-nagyobb kiterjedésű, nagy diverzitású természeti területek nélkül. Mégis, az ökológiai, természetmegőrzési és jóléti szempontból is jelentős természeti területek megőrzése és regenerációja megkívánja, hogy a tervezési folyamatok során a természet, a biodiverzitás és az ember kapcsolatát mélységében specifikáljuk. Tanulmányunkban – saját részvételi tervezési és kutatási folyamatunkat is előkészítve – abból indultunk ki, hogy a városi zöldterületek által a városok ökológiai, természetmegőrzési és jóléti szempontú jelentős alakításához a városi biodiverzitásról alkotott közös, társadalmilag felépített képünk, másként szociális reprezentációnk megújítására van szükség a tervezési folyamatok során. A városi biodiverzitás szociális reprezentációjának közös megújítására négy pillért ajánlunk (1. táblázat).

1. táblázat: A városi biodiverzitásról alkotott szociális reprezentáció megújítása
a városi zöldterületek tervezési folyamatában
Renewing social representations of urban biodiversity in the planning process of urban green spaces

<i>Pillérek</i>	<i>Főbb üzenetek</i>	<i>Kontextus</i>	<i>Példa kísérleti kérdések (a szociális reprezentációk megújítására)</i>
(1) A természet gazdag hozzájárulása az emberi jólléthez	A természet emberi jólléthez való hozzájárulása egy komplex viszonyrendszer működéséből adódik, így a zöldterületek városi funkciója is gazdag, a klasszikus városi funkciókon túl ökológiai és jólléti szempontból is bővelkedő lehetőségeket kínál a városi élethez.	A természet emberi léthez való hozzájárulásának öt útja, amelyből az első pont jelenik meg hangsúlyosan a zöldterületek céljai között: (1) Rekreáció (2) Egészség és jóllét támogatása (3) Tér a környezeti és ökológiai nevelés számára (4) Egészség és jóllét támogatása anyagi szinten (5) Ökológiai szabályozási funkció	Mit nyújtana a termő gyümölcsfák és bogyós gyümölcsök elterjedése a városi zöldterületeken? Hogyan biztosítható a természet tápanyagkörforgása a városban belül? Maradhat-e leveltakaró a fák alatt?
(2) A zöldterületek sokféleségének eltérő jólléti hatásai	A zöldterületek különböznek biodiverzitásukban és emberi/nem-emberi jólléti hozzájárulásukban is. A városi zöldterület homogén kategóriaként való kezelése akadályozza a nagyobb diverzitású zöldterületek ökológiai, természetmegőrzési és jólléti hasznosságának érvényre jutását.	Az egyszerűsége, járhatósága miatt a pázsit a legelterjedtebb természeti terület, leginkább rekreációs vagy esztétikai célokat szolgál. A fás vegetáció (pl. erdő, erdőkert, minierdő, parkok), lágyszárú vegetáció (pl. rétek, legelők) jólléti hozzájárulása gyakran felülmúlja a homogén zöldterületeket, ezért bővítésük fontos.	Mely (konkrét) pázsitos területek alakíthatók át más típusú városi zöldterületté jólléti veszteség nélkül? Hogyan építhetők be egy jól funkcionáló városi működésbe a heterogén városi zöldterületek?

Pillérek	Főbb üzenetek	Kontextus	Példa kísérleti kérdések (a szociális reprezentációk megújítására)
(3) Társadalmi részvétel a városi zöldterületek alakításában	A helyi közösségek (sokféle) részvételi lehetőségének biztosítása a tervezéstől a fenntartásig inkluzív és heterogén zöldterületek kialakítását és fenntartását segítheti elő.	Nemzetközi/hazai célokban elvárás, de gyakran kiüresített. Összetett érdek és értékkülönbségek. Szükséges a tudásmegosztás (a helyiek értékes ökológiai tudással rendelkeznek, de a városi ember eltávolodott a természettől).	Mi a helyi közösség víziója a biodiverzitásról és zöldterületekről? A helyi közösség tudása és tevékenysége hogyan gazdagíthatja a városi zöldterületek alakítását? Mi a tanulás színtere az egyes szereplők között?
(4) A természet, mint a városi zöldterületek aktív alakítója	A természet részvétele a tervezési folyamatokban az egyes szereplők kommunikációs módjainak közös értelmezését kívánja meg és diverz, ökológiai-lag is fenntarthatóbb zöldterületeket eredményezhet.	A nem-emberi élőlények (is) komplexek, kommunikálnak, közösséget alkotnak, versengenek. A társadalmi konstrukciók tágítása fontos. A szakértői szereplők, a helyi közösség és a természet interakciója segítheti a szereplők kommunikációs és cselekvési módjainak fordítását.	Milyen időtávban adunk lehetőséget az ember és természet kommunikációjára? Mit nyújt számunkra a természet az adott területen beavatkozás nélkül?

Forrás: saját szerkesztés

(1) A természet gazdagon képes hozzájárulni az emberi élethez, ám a városok és városi közösségek gyakran nem élnek a természet nyújtotta bőséges lehetőségekkel. A természetben végzett tevékenységek és az ott töltött idő rekreációs lehetőséget jelent, összetett módon járul hozzá az emberi egészséghoz. A környezeti-ökológiai nevelés számára teret biztosít, az ökológiai közösségek működése tanulsággal szolgálhat társadalmunk működéséről is. Élelmet, gyógyírt, védelmet nyújt az embereknek, ökológiai szabályzó mechanizmusain keresztül tisztítja a levegőt, javítja a talajt, szabályozza a hőmérsékletet. Városi környezetben az értékes természeti hozzájárulások egy része nem mindig magától értetődő, szokatlan lehet. Ám a fák alatt hagyott levéltakaró, a városi parkokban legelő bárányok, az utcán szabadon elérhető gyümölcsfák és méhlegelő a város organikus részeként városi problémák megoldásaiként funkcionálhatnak (semmint problémaként). A természet segítségével a város (a közlekedést és építkezést érintő reformokkal párhuzamosan) fokozatosan levetheti néhány tulajdonságát, amelyek szükségtelenül hozzá nőttek: mint a szennyezett belvárosi levegő, természeti részek nélküli városi övezetek, árnyéktalan utcák, tápanyaghiányos talaj. Ehhez szükséges a természet városi funkcióiról, hozzájárulásairól kialakult szociális reprezentációnk felülvizsgálata és a szokatlanoknak tűnő, de ökológiai, természetmegőrzési és jóléti értelemben jelentős megoldások mérlegelése a városban.

(2) A zöldterületek bővítése és megóvása önmagában nem jelenti a természeti területek sokrétű lehetőségeinek kihasználását. A „városi zöldterület” nem homogén kategória, az egyes zöldterület-típusok eltérő előnyökkel bírnak. Az egyszerűsége, járhatósága (bizonyos tekintetben szépsége) miatt a nyírt gyeptől a legelterjedtebb természeti terület, amely nem rendelkezik gazdag biodiverzitással és leginkább rekreációs célokat képes kiszolgálni. Utóbbit a globális felmelegedés következtében egyre kisebb sikerrel, hiszen az árnyékot nélkülöző területek a forró napokon nem alkalmasak a szabad kinti lételre. A heterogénebb fás vagy többretegű növényzetből álló erdős területek ökológiai, természetmegőrzési és jóléti szempontból is felülmúlják a homogén zöldterületeket. Ezek létrehozásának az infrastrukturális környezet és a városlakók helyigényéből fakadóan azonban nagy a tehetetlensége, ami a városi zöld részek új formáinak beillesztését kívánja meg (zöldhomlokzatok, kúszónövények). A zöldterületek ökológiai, természetmegőrzési és jóléti hatásait fokozhatja, ha a tervezési folyamatok során specifikáljuk a zöldterületek fajösszetételbeli és szerkezeti sokféleségének jelentőségét és tudatosítjuk e diverzitási jellemzők hatását az emberi és nem-emberi jólétre.

(3) A nemzetközi és hazai ajánlások támogatják a helyi közösség részvételét a zöldterületek kialakításában a tervezéstől egészen a megvalósításig, amelynek önértékén túl számos pozitívumát ismertetik a tanulmányok. Ezek közül a legfontosabbak, hogy a részvétel inkluzívabb és diverzebb természeti területekhez vezet. A marginalizált csoportok részvétele különösen nehéz, ezért esetükben illeszkedő, a kiegyensúlyozott kommunikációt biztosító módszertanra van szükség.

ség. A részvétel biodiverzitást befolyásoló hatását számos tanulmány említi, néhány empirikusan is alátámasztja. Eszerint a területek alakításának lehetősége, decentralizált gondozása, a tájhasználó közösségek hagyományos ökológiai tudásának becsatornázása hozzájárul a terület biodiverzitásának fennmaradásához. Hazánkban a városfejlesztési folyamatok során csak részben/vagy kiüresítve valósul meg a részvétel, a zöldterületek pedig különösen érinthetetlennek tűnnek a helyi közösség számára. A városi ember némileg eltávolodott a természettől, a zöldterületek közösségi „éltetése” szórványosan jelenik meg. Az ember és a természet azonban egy sokszínű és komplex társadalmi-ökológiai rendszerben értelmezhető, amelyben a helyi közösségek sokféle autonóm részvételi lehetőségének tematizálása a globális stratégiák helyi szintű megvalósítását, inkluzív és diverz zöldterületek kialakítását és fenntartását segítheti elő, valamint kibővítheti a városi zöldterületek jóléti hozzájárulásait.

(4) A zöldterületek alakításában a természet részvétele tekinthető a legkomplexebb feladatnak, és a természet a zöldterületi tervezésben legritkábban résztvevő marginalizált csoportnak. A természet kiegyensúlyozott részvétele a társadalmi konstrukcióktól (szabályoktól, jogi környezettől, nyelvezettől stb.) történő eltávolodást és a természet kommunikációs módjainak figyelembevételét kívánja meg: a természet ökológiai jelzéseit, válaszait, biológiai karakterisztikáját. A társadalmi részvétel során a következők a felmerülő kérdéseink. Hogyan vehető figyelembe a természet igénye? Hogyan tudunk a hatalom kiegyensúlyozott eloszlására törekedni a természet és az emberi résztvevők között? Mikor érdemes a természet érdekében visszahúzódnunk, kivonulnunk? E kérdések elvezethetnek a természet megfigyeléséhez, és átgondolhatjuk, mit nyújt az adott területen az autonóm természet emberi beavatkozás nélkül, emberi beavatkozásunk mit tesz a természetes vegetációval, s a természet hogyan válaszol a tevékenységünkre. Mit mesél mindez az ember és természet viszonyáról? S bár a természet kommunikációs módja nem fordítható le egy az egyben az emberi kommunikációra, e kérdések specifikációja a tervezési folyamatok során teret ad a különböző szakértői szereplők, a helyi közösség és a természet interakciójának, egy dimenzióban értelmezi az ökológiai és társadalmi működési módokat, ezzel felhívja a figyelmet a természet autonóm részvételének lehetőségeire. Mindez heterogénebb, ellenállóbb és ökológiailag is fenntarthatóbb zöldterületek kialakulásához vezethet.

A Természet-Helyreállítási Rendelet⁹ az Európai Unió Biodiverzitási Stratégia 2030¹⁰ részeként megfogalmazza az ökoszisztémák helyreállításának kötelező célját, köztük a városi zöldterületek és lombkoronaborítottság hosszú távú növelését. A megvalósítás és finanszírozás kérdései azonban nem megoldottak. A Zöld Finanszírozási Keretrendszer kivitelezésében például számos akadállyal szembesülnek a városok (lásd Mezei 2024). A centralizált költségvetési források és uniformizált klímastratégiák miatt hazánkban a helyi klímavédelmi önrendelkezés és kompetencia is meggyengült (Óvári, Farkas, Kovács 2024), amelyek erősödése az implementáció sikerének kulcsa lenne. Az újszerű, horizontális zöld gondolko-

dást, partnerépítést és mély tudást katalizáló pilotprojektekre lenne szükség a hazai feltételrendszerben is megvalósítható megoldásokat keresve (Mezei 2024). Tanulmányunkban abból indultunk ki, hogy a városi biodiverzitásról alkotott képünk, másként szociális reprezentációnk megújítására van szükség ahhoz, hogy a városokban ökológiai, természetmegőrzési és jóléti szempontból is jelentős zöldterületek létesüljenek, vagy a meglévők eszerint változzanak. A szociális reprezentációk megújítása felfogható egy olyan gyakorlatnak is, ami egyben a természettel és a városokkal kapcsolatos társadalmi vízióknak újragondolása. Ez a gyakorlat, Whitmee és munkatársai (2015) megközelítésében a planetáris egészséget támogató „imaginációs kihívás” egy olyan társadalmi szintű beavatkozás, amely a természet és az emberi egészség védelmét – paradigmaváltó módon – egy közös koncepcionális keretben értelmezi (Whitmee et al. 2015). Úgy véljük, a globális stratégiák akkor ültethetők át a gyakorlatba, ha a helyi szereplők – lakosság, szakértők, várostervezők, természet – előtérbe lépnek városi zöldterületeik közös alakításában és több tapasztalatot és tudást termelnek arról, hogy hogyan lehet radikálisan gazdagítani a városi természetről alkotott közös képet. Például pilotprojektek megvalósításával a természet visszavadtításáról; a meglévő zöldterületek vagy újak részvételi folyamatokkal történő alakításáról/fenntartásáról; a zöldterületek és biodiverzitás fejlesztéséről szóló interaktív és transzparens tér biztosításával a helyi szereplők számára. Munkánkban négy olyan szempontra hívtuk fel a figyelmet, amelyek szakértőkkel és a helyi közösséggel történő aktív tematizálása és közös feldolgozása a városi zöldterületek tervezési folyamatában jelentős mértékben hozzájárulhat az adott természeti terület biodiverzitásának fenntartásához és regenerációjához. Az egyes szempontok nem a „jó” zöldterület ismérveit kívánták összefoglalni, sokkal inkább felhívják a figyelmet azokra a döntési lehetőségekre, amelyeket egy zöldterület tervezésekor, regenerációjakor érdemes mérlegelni. E témakörök specifikációja, tartalommal való feltöltése minden esetben az adott zöldterület tervezésének folyamatában valósulhat meg, ami a szakértők és nem szakértők párbeszédét, az emberi és nem-emberi résztvevők aktív interakcióját kívánja meg. Ez az interakció többféle folyamatban is létrejöhet. Jelen tanulmány szerzői a közeljövőben egy részvételi kutatást és zöldterülettervezést kezdeményeznek Szegeden, amelyben megkísérlik a fenti szempontok közös feldolgozását a résztvevőkkel.

Jegyzetek

- 1 <https://www.ipcc.ch/>
- 2 Az IPBES (2019) 'nature's contributions to people' kifejezésének megfelelően
- 3 Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet 27. § szerint.
- 4 E meglátások a zöldinfrastruktúra elemeire és zöldterekre is értelmezhetők, ám tanulmányunkban maradunk a zöldterületek fogalom használatánál.

- 5 Az erdőkerítés Robert Hart saját kísérletei alapján újult meg és tett szert népszerűsége, amikor az 1950-es években egy régi Wenlock Edge-i (Shropshire, Anglia) gyümölcsöst alakított át a trópusi esőerdők ökoszisztémája alapján 1/8 holdnyi (500 nm) területen (Wilde 2018).
- 6 <https://www.kozossegitervezes.hu>
- 7 <https://www.essrg.hu/hu/reszveteli-kutatas-latasszerultekkel/>
- 8 <https://kozossegitertek.hu>
- 9 https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en
- 10 https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-4-II-SZTE-174 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Irodalom

- Aerts, R., Honnay, O., Van Nieuwenhuijse, A. (2018): Biodiversity and human health: mechanisms and evidence of the positive health effects of diversity in nature and green spaces. *British Medical Bulletin*, 127., 5–22. <https://doi.org/10.1093/bmb/ldy021>
- Almers, E., Askerlund, P., Kjellström, S. (2018): Why forest gardening for children? Swedish forest garden educators' ideas, purposes, and experiences. *The Journal of Environmental Education*, 3., 242–259. <https://doi.org/10.1080/00958964.2017.1373619>
- Aronson, J., Alexander, S. (2013): Ecosystem restoration is now a global priority: time to roll up our sleeves. *Restoration Ecology*, 3., 293–296. <https://doi.org/10.1111/rec.12011>
- Aronson, M.F.J., Lepczyk, C.A., Evans, K.L., Goddard, M.A., Lerman, S.B., MacIvor, J.S., Nilon, C.H., Vargo, T. (2017): Biodiversity in the city: key challenges for urban greenspace management. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 15., 189–196. <http://dx.doi.org/10.1002/fee.1480>
- Askerlund, P., Almerts, E. (2016): Forest gardens—New opportunities for urban children to understand and develop relationships with other organisms. *Urban Forestry & Urban Greening*, 20., 187–197. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.08.007>
- Babai D., Molnár Á., Molnár Zs. (2014): „Ahogy gondolzza, úgy veszi hasznát” Hagyományos ökológiai tudás és gazdálkodás Gyimesben. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Néprajztudományi Intézet és MTA Ökológiai Kutatóközpont Ökológiai és Botanikai Intézet, Budapest, Vácrátót
- Barrico, L., Castro, H., Coutinho, A. P., Gonçalves, M. T., Freitas, H., Castro, P. (2018): Plant and microbial biodiversity in urban forests and public gardens: Insights for cities' sustainable development. *Urban forestry & urban greening*, 29., 19–27. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2017.10.012>
- Bartha S. (2004): Paradigmaváltás és módszertani forradalom a vegetáció vizsgálatában. *Magyar Tudomány*, 1., 12–26.
- Báder L., Ungvári G. (2022): A városi hősziget hatás mérséklése a párolgás növelésével. *Tájökológiai Lapok*, 1., 5–22.
- Báldi A., Batáry P., Erdős S., Sárospataki M. (2006): A biológiai sokféleség megőrzésének lehetőségei az agrár-környezetvédelemben. *Magyar Tudomány*, 6., 670–674.
- Bányai O. (2007): Az élőlények jogalanyosságának környezeti etikai háttere. *Debreceni Jogi Műhely*, 4.
- Bele, A., Chakradeo, U. (2021): Public Perception of Biodiversity: A Literature Review of Its Role in Urban Green Spaces. *Journal of Landscape Ecology*, 14., 1–28. <https://doi.org/10.2478/jlecol-2021-0008>
- Bidjari, A. F. (2011): Attitude and social representation. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 30., 1593–1597. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.10.309>

- Botzat, A., Fischer, L. K., Kowarik, I. (2016): Unexploited opportunities in understanding liveable and biodiverse cities. A review on urban biodiversity perception and valuation. *Global Environmental Change*, 39., 220–233. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.04.008>
- Buijs, A. E., Fischer, A., Rink, D., Young, J. C. (2008): Looking beyond superficial knowledge gaps: Understanding public representations of biodiversity. *The International Journal of Biodiversity Science and Management*, 4., 65–80. <https://doi.org/10.3843/Biodiv.4.2:1>
- Chamovitz, D. (2012): *What a Plant Knows: A Field Guide to the Senses*. Scientific American/Farrar, Strauss and Giroux, New York
- Crawford, M. (2010): *Creating a forest garden: working with nature to grow edible crops*. Green Books, UK
- Gébert J., Bajmócy Z. (2017): Helyi fejlesztések, helyi hatalmasságok. Befolyásolási hatalom elemzése városfejlesztési projektek kapcsán. Kovász, 1–4., 3–32.
- Gyöngyösi Z. (2005): Az állatok joga és jogalanyisága. *Jogiforum.hu*. [https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_gyongyosi_zoltan-az_allatok_joga_es_jogalanyisaga\[jogi_forum\].pdf](https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_gyongyosi_zoltan-az_allatok_joga_es_jogalanyisaga[jogi_forum].pdf)
- Györi F. J., Tóth L. (2022): A városi parkok szerepe a rekreációban és az egészségfejlesztésben, különös tekintettel a fizikai aktivitásra. *Deliberationes*, 2., 98–117. <https://doi.org/10.54230/delib.2022.2.98>
- Davern, M., Farrar, A., Kendal, D., Giles-Corti, B. (2016): *Quality Green Public Open Space Supporting Health, Wellbeing and Biodiversity: A Literature Review*. Report prepared for the Heart Foundation, SA Health, Department of Environment, Water and Natural Resources, Office for Recreation and Sport, and Local Government Association (SA). University of Melbourne, Victoria
- Dennis, M., James, P., (2016): User participation in urban green commons: Exploring the links between access, voluntarism, biodiversity and well being. *Urban Forestry & Urban Greening*, 15., 22–31. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.11.009>
- Doussard, C., (2023): Perceptions and representations of biodiversity in Lausanne, Switzerland: Acknowledging the importance of residential environments. *Urban Forestry & Urban Greening*, 86., 128004 <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2023.128004>
- Eckersley, R. (1999): The discourse ethic and the problem of representing nature. *Environmental Politics*, 2., 24–49. <https://doi.org/10.1080/09644019908414460>
- Elder, J., Coffin, C., Farrior M. (1998): *Engaging the public on biodiversity – a road map for education and communication strategies*. The Biodiversity Project, Madison, Wisconsin <http://www.biodiversityproject.org/>
- Fekete M., Frankó L., Pataki Gy., Kiss V. (2021): A városi zöldterületek szerepe a demenciával élők és gondozóik jóllétének megőrzésében. *Magyar Gerontológia*, 13., 50–77. <https://doi.org/10.47225/mg/13/40/10809>
- Foo, C. H. (2016): Linking forest naturalness and human wellbeing—a study on public's experiential connection to remnant forests within a highly urbanized region in Malaysia. *Urban Forestry & Urban Greening*, 16., 13–24. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.01.005>
- Fors, H., Molin, J. F., Murphy, M. A., van den Bosch, C. K. (2015): User participation in urban green spaces—For the people or the parks? *Urban Forestry & Urban Greening*, 14., 722–734. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.05.007>
- Fors, H., Hagemann, F. A., Sang, Å. O., Randrup, T. B. (2021): Striving for inclusion—A systematic review of long-term participation in strategic management of urban green spaces. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3., 572423. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.572423>
- Fyfe-Johnson A. L., Hazlehurst, M. F., Perrins, S. P., Bratman, G. N., Thomas, R., Garrett, K. A., Tandon, P. S. (2021): Nature and children's health: a systematic review. *Pediatrics*, 148., 4.
- Gerzson L., Szabó K., Bede-Fazekas Á. (2012): Újszerű növényalkalmazási lehetőségek épített környezetben. *Dendrológiai kutatások a Kert-és Szabadtértervezési Tanszéken*, 87–101.
- Guerry, A. D., Smith, J. R., Lonsdorf, E., Daily, G. C., Wang, X., Chun, Y. (2021): *Urban Nature and Biodiversity for Cities: Policy Brief*. World Bank, Washington DC
- Hanski, I., von Hertzen, L., Fyhrquist, N., Koskinen, K., Torppa, K., Laatikainen, T., Haahela, T. (2012): Environmental biodiversity, human microbiota, and allergy are interrelated. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 21., 8334–8339. <https://doi.org/10.1073/pnas.1205624109>

- Hartig, T., Mitchell, R., De Vries, S., Frumkin, H. (2014): Nature and health. *Annual review of public health*, 35., 207–228.
- Hideg É., Mihók B., Gáspár J., Schmidt P., Márton A., Báldi A. (2018): Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050. *Magyar Tudomány*, 5., 714–728. <https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.5.14>
- Hoyk E. (2021): *Városi zöld-kék infrastruktúra*. Neumann János Egyetem Kertészeti és Vidékfejlesztési Kar EFOP-3.4.3-16-2016-00002, Kecskemét
- IPBES [Intergovernmental Science-Policy Platform] (2019): *Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat, Bonn, Germany
- IPBES [Intergovernmental Science-Policy Platform] (2022): *Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Balvanera P., Pascual U., Christie M., Baptiste B., González-Jiménez D. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany <https://doi.org/10.5281/zenodo.6522522>
- Kis J., Barta S., Elekes L., Engi L., Fegyver T., Kecskeméti J., Szabó J. (2016): A pásztorok tudásának és világnézetének szerepe a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartásában. *Természetvédelmi Közlemények*, 22., 96–111. <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2016.22.96>
- Kiss M., Báthoryné Nagy I.-R., Buzás K., Csősz M., Gulyás Á., Lenkei P., Mészáros, R., Pinke, Zs. (2022): *Mikroklíma-szabályozás városi területeken*. In: Kovács-Hostyánszki A., Kisné Fodor L., Zsembery Z., Tanács E. (szerk.): *Hazai ökoszisztéma-szolgáltatások térképezése és értékelése*. Agrárminisztérium, Budapest, 152–156.
- Kiss P. (2009): Szociális reprezentáció, ahogy a közösség megszelídíti az ismeretlent. *Pedagógusképzés*, 2-3., 87–101. <https://doi.org/10.37205/tel-hun.2009.2-3.05>
- Kowarik, I., Hiller, A., Planchuelo, G., Seitz, B., von der Lippe, M., Buchholz, S. (2019): Emerging urban forests: Opportunities for promoting the wild side of the urban green infrastructure. *Sustainability*, 22., 6318. <https://doi.org/10.3390/su11226318>
- László J. (2000): A szociális reprezentáció járványtanáról. *Replika*, 41–42, 289–300.
- Lázányi O., Pataki Gy., Farkas G., Mihók B., Pántya B., Réthy K., Szilágyi K., Török H. (2024): Gyógyító kert: természetalapú megoldás a mentális egészség támogatására. *Máltai Tanulmányok, A Máltai Máltai Szeretetszolgálat Tudományos Folyóirata*, 3., 62–78.
- Lehmann, S. (2021): Growing biodiverse urban futures: Renaturalization and rewilding as strategies to strengthen urban resilience. *Sustainability*, 5., 2932. <https://doi.org/10.3390/su13052932>
- Lengyel S., Bela G., Zlinszky A., Molnár Z., Báldi A. (2019): A biológiai sokféleség és az ökoszisztéma szolgáltatások helyzete Európában és Közép-Ázsiában: az IPBES regionális értékelő tanulmánya. *Természetvédelmi Közlemények*, 25., 112–130. <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2019.25.112>
- Lepczyk, C. A., Aronson, M. F. J., Evans, K. L., Goddard, M. A., Lerman, S. B., Macivor, J. S. (2017): Biodiversity in the city: fundamental questions for understanding the ecology of urban green spaces for biodiversity conservation. *Bioscience*, 67., 799–807. <https://doi.org/10.1093/biosci/bix079>
- Marselle, M. R., Lindley, S. J., Cook, P. A., Bonn, A. (2021): Biodiversity and health in the urban environment. *Current environmental health reports*, 2., 146–156.
- Methorst, J., Rehdanz, K., Mueller, T., Hansjürgens, B., Bonn, A., Böhning-Gaese, K. (2021): The importance of species diversity for human well-being in Europe. *Ecological Economics*, 181. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106917>
- Mezei C. (2024): Zöld finanszírozási keretrendszer kidolgozása a hazai települési önkormányzatok számára. *Tér és Társadalom*, 3., 57–77. <https://doi.org/10.17649/TET.38.3.3585>
- Mihók B., Kiss G., Tormáné Kovács E., Margóczy K., Fabók V., Kalóczkai Á. (2016): Ki mondja meg, mi a fontos? – Részvétel és természetvédelem. *Természetvédelmi Közlemények*, 22., 131–154. <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2016.22.131>
- Mihók B., Fekete M., Frankó L., Martos T., Pataki Gy., Sallay V., Báldi A. (2021): *Természet és lelki egészség*. ELKH Ökológiai Kutatóközpont, Vácrátót-Budapest
- Miyawaki, A. (1999): Creative ecology restoration of native forests by native trees. *Plant Biotechnology*, 16., 15–25. <https://doi.org/10.5511/plantbiotechnology.16.15>

- Moscovici, S. (1988): Notes towards a description of social representation. *European Journal of Social Psychology*, 18., 211-250. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420180303>
- Nagy Gy., Tráser N. Z. (2024): Informális városi zöldterek dzsentifikációja Szeged példáján. *Tér és Társadalom*, 3., 3-32. <https://doi.org/10.17649/TET.38.3.3513>
- NS [Nemzeti Stratégia] (2023): A biológiai sokféleség megőrzésének 2030-ig szóló stratégiája. Magyarország Kormánya, Budapest
- Nussbaum, M. C. (2006): The moral status of animals. *Chronicle of Higher Education*, 22., 6-8.
- Nyberg, E., Sanders, D. (2014): Drawing attention to the 'green side of life'. *Journal of Biological Education*, 3, 142-153. <https://doi.org/10.1080/00219266.2013.849282>
- Óvári Á., Farkas, J. Zs., Kovács A. D. (2024): A klímavédelem realitásai a hazai városokban. *Tér és Társadalom*, 1., 110-128. <https://doi.org/10.17649/TET.38.1.3512>
- Pataki Gy. (2007): Bölcs „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 12-13., 144-156.
- Róka L., Kézy B. (2014): *Városfejlesztés 2.0-avagy milyen városban szeretnénk élni?* In: Tózsza I. (szerk.): *Turizmus és településmarketing*. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék, Budapest, 109-120.
- Sandifer, P. A., Sutton-Grier, A. E., Ward, B. P. (2015): Exploring connections among nature, biodiversity, ecosystem services, and human health and well-being: Opportunities to enhance health and biodiversity conservation. *Ecosystem services*, 12., 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2014.12.007>
- Schmeller D. (2021): Taktikai városfejlesztés-Új gyakorlat megjelenése a városi zöldfelületek létrehozásában. *Modern Geográfia*, 16., 81-106. <https://doi.org/10.15170/mg.2021.16.01.05>
- Silva, P. (2016): Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities' approach? *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 6., 1040-1051. <https://doi.org/10.1177/0265813516657>
- Stoltz, J., Schaffer, C. (2018): Salutogenic Affordances and Sustainability: Multiple Benefits With Edible Forest Gardens in Urban Green Spaces. *Frontiers in Psychology*, 9. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02344>
- Szabó K., Balogh P. I., Riesz A. (2023): „Mindenmentes” városok? Az allergia és a városi fák kapcsolata. *Tájépítészeti és Kertművészeti Folyóirat*, 70., 49-67. <https://doi.org/10.36249/4D.70.4867>
- Szigeti C., Czédli H. (2022): *Városi ökológiai lábnyom és a zöldterületek*. BGE Szemelvények. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest, Magyarország, 220-230. https://doi.org/10.29180/978-615-6342-49-2_26
- Szilágyi J. E. (2018): A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében. *Pro Futuro*, 2., 9-23. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2018/2/4715>
- Turrini, T., Knop, E. (2015): A landscape ecology approach identifies important drivers of urban biodiversity. *Global change biology*, 4., 1652-1667. <https://doi.org/10.1111/gcb.12825>
- UN [United Nations] (2018): *The World's Cities in 2018*. United Nations <https://doi.org/10.18356/c93f4dc6-en>
- Viszló L. (2006): *A természetkímélő gyepgazdálkodás gyakorlata*. Msc szakdolgozat, Debreceni Egyetem Mezőgazdaságtudományi Kar
- Whitefield, P. (1996): *How to make a forest garden*. Permanent Publications, East Meon, England
- Whitmee, S., Haines, A., Beyrer, C., Boltz, F., Capon, A.G., de Souza Dias, B.F., Ezeh A., et al. (2015): Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on planetary health. *The lancet*, 10007., 1973-2028.
- Wiersum, K. F. (2004): Forest gardens as an "intermediate" land-use system in the nature-culture continuum: Characteristics and future potential. *Agroforestry Systems*, 61., 123-134. <https://doi.org/10.1023/b:agfo.0000028994.54710.44>
- Wilde, S. (2018): *A Forest Garden Primer*. *Backwoods: a journal of anarchy and wortcunning*, 1.

KÖNYVSZEMLE / BOOK REVIEWS

Értékközpontú regionális fejlesztés a Szigetközben
Jakobi Ákos, Miszlivetz Ferenc, Rechnitzer János (szerk.)
(2024): Insula Magna – Táj, Víz és Hang a Szigetközben
(Gondolat Kiadó – Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete,
Budapest – Kőszeg, p. 390)

STEFÁNICH ÉVA, MORVAY SZABOLCS

STEFÁNICH Éva: kutató, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete; 9730 Kőszeg, Chernel utca 14.; doktori hallgató, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Szociológiai Doktori Iskola, Interdiszciplináris Társadalomkutatások PhD-képzés; 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.; eva.stefanich@iask.hu; <https://orcid.org/0009-0000-9190-2242>

MORVAY Szabolcs: kutató, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete; 9730 Kőszeg, Chernel utca 14.; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék; 9026 Győr, Egyetem tér 1.; szabolcs.morvay@iask.hu; <https://orcid.org/0000-0002-8306-8216>

Éva STEFÁNICH: research fellow, Institute of Advanced Studies Kőszeg; Chernel utca 14., H-9730 Kőszeg, Hungary; doctoral student, Interdisciplinary Social Research Doctoral Programme, University Doctoral School of Sociology, Faculty of Social Sciences, ELTE Eötvös Loránd University; Pázmány Péter sétány 1/A., H-1117 Budapest, Hungary; eva.stefanich@iask.hu; <https://orcid.org/0009-0000-9190-2242>

Szabolcs MORVAY: research fellow, Institute of Advanced Studies Kőszeg; Chernel utca 14., H-9730 Kőszeg, Hungary; Department of Regional Science and Rural Development, Albert Kázmér Faculty of Mosonmagyaróvár, Széchenyi István University; Egyetem utca 1., H-9026 Győr, Hungary; szabolcs.morvay@iask.hu; <https://orcid.org/0000-0002-8306-8216>

Az utóbbi évtizedek regionális fejlesztési törekvései mindinkább előtérbe helyeznek olyan társadalmi szempontokat, amelyek a korábbi, hagyományos fejlesztési stratégiákban nem jelentek meg. Mindez annak a felismerésnek köszönhető, hogy egyre bővül a sikeres struktúraváltást megvalósító régiók és városok sora, amelyek stratégiáikban a kultúrára, az épített örökségre, a közösségekre, a települések és térségek meghatározó szereplőinek együttműködésére helyezték a legfőbb hangsúlyt. A települések városrehabilitációs folyamataiban egyre gyakrabban lehet hallani kreatív városokról, kultúra-alapú városfejlesztésről, kulturális turizmusról, a helyi épített örökség szerepéről. A külső erőforrásokra támaszkodó területfejlesztési gyakorlatokról pedig a hangsúly a térségek belső erőforrásait feltáró és kiaknázni szándékozó módszerekre helyeződött át. Nemcsak a gazdasági fejlődés jövőképe és az ahhoz szükséges akciók szerepelnek a területi tervezés dokumentumaiban, hanem a helyzetfeltáró munka során is felszínre került a helyek, tájak, térségek, települések egyedi, sajátos értékbázisa, amelyek kiaknázása új térségfejlesztési szemléletet és megközelítést követelt.



A térségek értékei között kiemelt figyelmet kapott e regionális fejlesztési szemléletben a kulturális örökség, illetve ezen belül az épített örökség. Egyre többen hangsúlyozták, hogy a települések kulturális öröksége egyszerre társadalmi, gazdasági és kulturális erőforrás, ennek megőrzése pedig a fenntarthatóság kérdéskörébe is beletartozik (Riganti, Nijkamp 2004). Megállapították továbbá, hogy a kulturális örökség a társadalmi és közösségi jóllét fontos része. Nemzeti kormányok, európai uniós intézmények ismerték fel a kulturális örökség meghatározó értékét a társadalom számára, és foglalkozni kezdtek az épített örökség fenntartható fejlődésben játszott szerepével is (Tweed, Sutherland 2007). Elmondható továbbá, hogy az utóbbi néhány évtizedben a művészetek és a kultúra regionális fejlődésben játszott szerepének kérdése a regionális tudományi vizsgálatok homlokterébe került (Bille, Schulze 2006).

Olybá tűnik, hogy paradigmaváltást láthatunk abban a kérdésben, hogy milyen módon lehet a térségek számára fenntartható fejlődési utakat kínálni. A gazdasági növekedés, ipartelepítés önmagában már nem elégséges megoldás a régiók problémáira, más jellegű, értékközpontú fejlesztési szemléletek törnek utat maguknak. A nemzetközi mainstream szakirodalom e megközelítések tekintetében többféle koncepcióval szolgált. Híres Richard Florida, illetve Charles Landry kreatív város koncepciója, amellyel nemcsak kutatókat, hanem gyakorlati szakembereket is ösztönöztek a kultúra, a kreativitás és a kreatív ipari fejlesztések városi tervezésbe való integrálására (Florida 2005; Landry 2000). Más iskolák kultúraalapú városfejlesztés címszó alatt foglalnak össze olyan beavatkozási prioritásokat, fejlesztési rendszereket, amelyek fókuszában a közösségek és a kulturális beruházások állnak (Tubadji, Osoba, Nijkamp 2014; Fekete, Morvay 2023). Ide sorolható a területi tőke elmélete is, amely rávilágít arra, hogy minden egyes hely, terület rendelkezik sajátos, egyedi tőkeállománnyal, amelyek endogén, belső adottságokként fejlődési potenciált jelentenek az adott hely számára. E területitőke-modellek már immateriális javakat is számba vettek a helyek vonatkozásában, amelyek között olyan tőkeelemek is megjelentek, mint a kulturális – kulturális örökség –, társadalmi vagy éppen a humán tőke. Az elmélet nemcsak azt hangsúlyozza, hogy a területek közötti különbségek definiálására nem elégséges a pusztán gazdasági megközelítés, hanem azt is, hogy a helyek, térségek saját belső fejlődési potenciállal is rendelkeznek, amelyek feltárása és kiaknázása újabb fejlődési pályákat képes elindítani. A területitőke-megközelítések számos nemzetközi és hazai kutatót inspiráltak e tőketényezők, valamint ezek területi fejlődésben játszott szerepének kutatására (Camagni 2009; Capello, Caragliu, Nijkamp 2009; Rechnitzer 2016; Czakó, Dóri 2016).

Látható, hogy az elméleti megalapozottságot illetően szilárd talajon állnak a regionális fejlesztések értékközpontú megközelítései. Kiemelést érdemel ebben a körben a mintegy egy évtizeddel ezelőtt publikált „Kreatív város, fenntartható vidék (Kraft) koncepció” (Miszlivetz et al. 2013), amely a fenti elméletek lényegi elemeit szintetizálva arra törekszik, hogy bemutassa, miképpen válhat egy város

és vonzáskörzete vagy éppen egy térség fenntartható kultúrtájává, s ebben milyen szerepe lehet a történeti, társadalmi és természeti örökség védelmének (Mátay 2021). A koncepció alapvetése, hogy a fejlesztéseknek a helyi társadalom szövetébe ágyazódva, a közösség kulturális örökségén alapulva kell megvalósulniuk. Módszertana is újító szemléletű, más, mint a hagyományos településindexeké. Azt vizsgálja ugyanis, hogy egy térség mely kulturális örökségi elemei megőrzendők és fejlesztendők, amelyek így a térség kitörési pontjai lehetnek, valamint hogy a partnerség feltételeit, a regionális szereplők együttműködését miképpen lehet megteremteni.

A fentiekben bemutatott értékközpontú regionális fejlesztési koncepciók törvényszerűségeinek és relevanciájának empirikus visszaigazolása és bizonyítása fontos feladat, e küldetés legújabb mérföldköve a Szigetköz-kutatás eredményeit bemutató, multidiszciplináris tanulmánykötet.¹

A Szigetköz térségének átfogó vizsgálata 2020-ban kezdődött, a közel két-éves kutatás a kőszegi Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete és a győri Széchenyi István Egyetem együttműködésében, mintegy félszáz kutató közreműködésével valósult meg. A Kraft-szemléletű integrált elméletre épült vizsgálat a térség természeti adottságait és épített kulturális örökségét, történelmi hagyományait, gazdasági helyzetét, oktatási és szociális intézményi ellátottságát, kulturális és civil életét vette górcső alá. A tématerületek kiválasztása egyúttal stratégiai orientációt is jelentett a térség átfogó tanulmányozásához, a természeti és társadalmi tér hálózatainak feltérképezéséhez.

Az „Insula Magna – Táj, Víz és Hang a Szigetközben” című tanulmánykötet vizsgálati fókuszában a 14. századi térképeken *Insula Magna* (Nagysziget) latin megnevezéssel illetett kistáj, sziget helyezkedik el, és célkitűzései között szerepel Szigetköz-Csallóköz térségének hosszú távú, sokszempontú, valamint határon átnyúló együttműködésekben is testet öltő fenntartható fejlesztése.

A kötet bevezető fejezetében Miszlivetz Ferenc és Jakobi Ákos bemutatják a Kraft-koncepció szakmai alapjait és az elmúlt időszak során felhalmozódott tapasztalatokat, amelyek e térségfejlesztési szemlélethez kapcsolódnak, valamint az elsősorban Kőszegen megvalósult beavatkozások hatásainak nyomán születtek. A prólógus után négy nagy egység, nagyfejezet képezi azokat a legfontosabbnak ítélt társadalmi-gazdasági dimenziókat, amelyek kifejezik egy-egy térség élhetőségét, értékgazdagságát. E nagyfejezetek foglalják magukban a Szigetközben lezajlott kutatások eredményeit bemutató tanulmányokat. Az első nagyfejezet a „Történelem és kulturális örökség” címet kapta, tartalmát hat tanulmány képezi. Ebben a részben Szigetköz múltban gyökerező regionális erőforrásainak bemutatása, emlékeinek, múltjának, illetve kulturális és épített örökségének számbavétele, értékelése történik meg. Szigetközt itt mint egyedülálló földrajzi helyet, különleges természeti képződményt mutatják be, rámutatva, hogy legfőbb kincse, a víz, illetve a Duna miként jelentett egyszerre veszélyt és a tájat formáló, megtermékenyítő forrást. Megismerhetjük továbbá Szigetköz korai tudományos

feltárásait, hiszen már a reformkorban is számos tudóst ihletett meg e térség izgalmas természeti világa, vagy ahogyan sokan nevezték: az „Ezer Sziget Országa”. Ugyanakkor nemcsak természetrajz tárul az olvasó elé, hanem annak történeti leírása is, hogy miként foglalták el, vették birtokba első állandó lakói, s hogy milyen viszontagságot jelentettek számukra az árvizek, a természet zabolátlansága. A kutatók arra is kitérnek, hogy e múlt hogyan formálja ki azt a regionális identitást, amely a Szigetköz semmihez sem fogható szellemi öröksége. Ugyanakkor nemcsak a természeti környezetet emelik ki értékként e tanulmányokban, hanem a kultúrát, a kulturális színtereket és objektumokat is, amelyeket az épített és a tárgyi, illetve a szellemi kulturális örökség megtestesít a Szigetközben, és megadják azokat a lehetséges fejlesztési programokat, mintaprojekteket, terveket is, amelyek a korábban feltárt értékekhez szervesen kapcsolódva képesek a szigetek közti kultúrtájat új fejlődési pályára állítani. A vizsgálati fókusz ezt követően tovább szűkül, a kutatók a kulturális, azon belül az épített örökségre helyezik a hangsúlyt, és annak Szigetközben megjelenő potenciálját tárgyalják. A nagyfejezet utolsó három alfejezete „hangtájkép”. A szerzők egy-egy tanulmányban foglalkoztak Szigetköz természeti hangjainak megragadásával, azok értékként való értelmezésével. Ez a fajta vizsgálódás a nem annyira közismert ökoakusztika tudományterületébe enged betekintést. Az adatfeldolgozás eredményei akár zenei installációk is lehetnek a vizsgált térség egyes településeinek közterein, közösségi tereiben. Kőszeg – a Kraft-szemlélet szülőházaja – és a Szigetköz számos hasonlóságot mutat, amelyek közül a legfontosabb az értékek megőrzése, megmaradása, ami a kistáj sziget mivoltából fakad, abból, hogy az elszigeteltség magával hozza az értékek konzerválását. Ez Szigetköz öröksége, amelyet a szerzők szerint érdemes a nagyvilág elé tárni.

A tanulmánykötet második nagy egysége a „A víz és a föld, avagy a szigetek közti táj” című rész, amelyben négy tanulmány kapott helyet. Ebben a részben az első tanulmány szerzőinek célja az volt, hogy a szigetek közti ártér és a Bős-Nagymaros Vízlépcsőrendszer több évtizedre visszanyúló történetében eligazítást adjanak és levonják az ügy tanulságát. A 19. század végétől kalauzolt időutazásban az olvasó számára megelevenednek a szigetek közti árvízvédelem, a folyószabályozás, valamint a belvízvédelmi programok embert próbáló törekvései. Emellett megismerhetjük a vízlépcsőrendszer kiépítésének viszontagságos, politikai ellentmondásokkal és aktivisták szakmai megalapozottságot nélkülöző ellenállásával terhelt történetét. A következő tanulmány írói Európa legnagyobb szárazföldi deltája, a Szigetköz-Csallóköz szárazföldi delta kialakulásával, váltoásaival foglalkoztak. Hangsúlyozzák, hogy Szigetközben szükséges az emberi beavatkozás, ugyanis a természeti folyamatok, főként a klímaváltozás alakulása radikális következményeket vetít előre ebben a térségben is. Első lépésnek azonban a helyzetfeltárást tekintik, amelyet több dimenzióban – vízgazdálkodás, tájhasználat, iparterületek, lakossági viszonyok és attitűdök, településhálózat, turisztika és környezet, mező- és erdőgazdálkodás – el is végeztek. A soron következő tanulmány egy Regionális

Ökológiai és Fejlesztési Tudásközpont létrehozására tesz átfogó, jól megalapozott javaslatot. Az intézmény Szigetköz mint mintatársaság társadalmi, gazdasági, illetve környezeti folyamatait vizsgálná tudományos módszerekkel. E nagyfejezet utolsó tanulmányában végül olyan „alapszolgáltatások” kerülnek a figyelem középpontjába, mint az egészséges és olcsó ételkészítés, biztonságos ivóvíz és kellemes környezet. E javak fenntartható módon való előállítását a tudásintenzív technológiák térnyerésével képzelhetők csak el. A tanulmány szerzői szerint ugyanakkor figyelembe kell venni azokat a környezeti és társadalmi változásokat, amelyek miatt a társadalom egyre szélesebb rétegei számára válik fontossá a környezet minőségének kérdése, valamint a mezőgazdasági földhasználat és az életminőség kapcsolata.

Újabb, nyolc tanulmányt tartalmazó nagyfejezet következik a tanulmánykötetben: „A Szigetköz társadalma és gazdasága”. Ebben a részben az első tanulmány szerzői szakirodalmi forrásokra és empirikus kutatásra támaszkodva elemzik a kistáj gazdasági jellemzőit. Egyrészt a források feldolgozása nyomán világosan kirajzolódik a gazdaságszerkezet, másrészt a kutatók kiemelik a turizmust és a mezőgazdaságot, amelyek fejlesztése jelentős potenciált tartogathat a térség gazdasági fejlődésében. A kutatók a következő tanulmányban a szigetközi gazdaságszerkezet egy szeletét veszik górcső alá, az utóbbi években kiemelt szakmai és szakpolitikai figyelmet kapott kreatív és kulturális ipart. A szigetközi lakosság demográfiai, illetve társadalmi strukturális sajátosságaival is foglalkoznak e nagyfejezetben, az adatok alapján ugyanis kirajolták azokat a népesedési folyamatokat, amelyek területileg erősen heterogén módon zajlottak le a Szigetközben. A vizsgált kistáj urbanizációs folyamatait illetően kiemelik, hogy a térségben három város vonzása is érvényesül, ugyanakkor a tanulmány általános tendenciaként előrevetíti a világszinten zajló városterjeszkedés folyamatát, amely jelentős környezeti hatásokkal jár. A továbbiakban harminchárom szigetközi község, két közeli város – Győr és Mosonmagyaróvár –, valamint a térséggel közvetett kapcsolatban lévő Komárom és Dunaszerdahely vizsgálatának eredményeit olvashatjuk városmorfológiai szempontból. A területi fejlődés, a településszövet alakulása, a kialakult típusok egyaránt a városmorfológiai és térszintaktikai vizsgálódás részét képezték. A kutatók a szigetközi civil szférával, a civil társadalommal is foglalkoztak. A tanulmány fő megállapítása szerint a civil aktivitás, a civil szervezetek kezdeményezései, mozgalmi, közösségteremtő képessége ugyanolyan térségfejlesztő erőket jelentenek, mint más, például gazdaságfejlesztési törekvések. A következő tanulmányban az olvasók a térségi innovációs képesség mozgatórugóiról széles szakirodalmi áttekintés alapján kapnak világos képet. A szerző szerint a térségi fejlesztés sikertényezői a Szigetközben a következők: oktatás, képzés, kultúra, gazdasági és társadalmi tőke. E nagyfejezet utolsó tanulmányának szerzői végül elvégezték Szigetköz szociális hálózatainak vizsgálatát is. Megismerhetjük a szociális hálózatok fogalmát, jelentését, valamint azokat a területeket, amelyekre a kutatás fókuszált: szociális ellátások és szolgáltatások, egyenlő esélyű hozzáférés, társadalmi vállalkozások.

„A Szigetköz „kraftosodása”: arccal a Csallóköz felé” című nagyfejezet az *Insula Magna* kutatás nyomán született tanulmány negyedik, egyben utolsó része. A cím önmagában is sejteti, illetve a kistáj fejlesztési irányai és a kutatási program folytatásaként a Csallóköz hasonlóan grandiózus kutatásának terve is fémjelzi, milyen kiterjedt vizsgálati dimenziókat tartogat még számunkra *Insula Magna* páratlan vidéke. A zárófejezet három tanulmánnyal szolgál az olvasók számára. Az elsőben a kutatók bemutatják, hogy a „Kraft: kreatív város – fenntartható vidék” koncepció szempontrendszere miként tükröződik vissza az *Insula Magna* kutatási programjában. Ugyanakkor megismerhetjük azt az elméleti és módszertani munkát is, amelynek során a Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete a gyakorlatban is érvényesítette, sőt intézményesítette a koncepció lényegi szempontjait, amelyek közül kiemelhetők a kisvárosok, a vidéki térségek felértékelődése a globális léptékben jelentkező, ugyanakkor lokálisan is lecsapódó válságok közepette. A következő tanulmányban példákat láthatunk a térség községeknek fejlesztési programjaiból. A kutatásba bevont települések számos fejlesztésről, beruházásról számoltak be, amelyek az elmúlt években valósultak meg, és ezek alapján a szerzők összefoglaló, a trendeket láttató összképet is kialakítottak a térség településeinek fejlesztési elképzeléseiről, lehetőségeiről, a beruházások típusairól, a célterületekről. Végül a Duna szlovákiai partjára pillanthatunk át, és ezzel a nagyfejezet zárótanulmánya megelőlegezi a Szigetköz-kutatás folytatásának lehetőségét, lehetséges irányait, izgalmát. E térség, a Csallóköz is óriási fejlődési potenciállal rendelkezik, amelyet számos tényező határoz meg, mint regionális elhelyezkedése, csomópont jellege, Pozsony közelsége. Ugyanakkor e potenciált felismerve, a közelmúltban már számos fejlesztési projekt indult el Csallóközben, amelyek közül az olvasók több jó példát, jó gyakorlatot is megismerhetnek.

Némi kritikával is illetnünk kell a tanulmánykötetet. Kirívó jellemzője a szétaprózott szerkezet, amely abból adódik, hogy nem egy monográfiát olvashatunk egy, esetleg néhány szerző tollából. A népes kutatói gárda nem csupán mozaikszerű kötetet alkotott, de az egyes megközelítések és stílusok is váltakoznak. Ehhez kapcsolódik – vagy ebből következik – a kötet kohéziójának részleges hiánya, amelyet ugyanakkor kompenzál a kutatás céljának, a Szigetköz térségének fejlesztési célja, amely mint „kovász” valamennyi tanulmányban érzékelhetően megjelenik. A kutatás folytatása magával hozhatja az egyes vizsgált részterületek jobb összekapcsolását. Más szempontból ugyanakkor éppen ez lehet a kötet nagy erénye: a sokszínűség és a sok nézőpontú térségi vizsgálat. Meg kell jegyeznünk azonban azt a kritikát is, hogy bár sok szempont érvényesül, néhány téma, például a Szigetközben kifejezetten kulcsterületnek számító turizmus vagy a körkörös gazdaság sem kapott kellő figyelmet. A kutatások nyomán feltárt pozitív, illetve negatív folyamatok, tendenciák összefoglaló értékelése, a következtetések megfogalmazása ugyan nehéz, de fontos feladat, és némi hiányérzet e tekintetben is felmerül a recenziókban. Fel lehet róni kritikaként azt is, hogy bár a kötet

tartalmaz a Szigetköz múltjára vonatkozó leírásokat, a kistáj története, a mondák és a hagyományok részletesebb tárgyalást igényeltek volna, hiszen ezek a helyi társadalom és kultúra ugyanolyan szerves – puha – részei, mint más társadalmi-gazdasági adottságok.

Minden kritika ellenére az „Insula Magna – Táj, Víz és Hang a Szigetközben” című tanulmánykötet és az alapjául szolgáló kutatás kivételes térségelemzésnek tekinthető, ami égetően szükséges is, hiszen a ma és a jövő kihívásai, dilemmái és bizonytalanságai megkerülhetetlenné teszik a konszenzusteremtést, a különböző regionális szereplők párbeszédének, valamint a város- és vidékfejlesztés módszereinek megújítását. A Szigetköz-Csallóköz térség átfogó feltérképezése olyan kutatás, amely egyszerre világít rá a Duna-delta természeti állapotának jellemzőire, megőrzendő értékeire, valamint azokra a lehetőségekre és adottságokra, amelyek kiaknázása, aktivizálása még várat magára, és amelyek összekapcsolása, illetve a hálózatos együttműködés kialakítása talán a legkiemelkedőbb térségi feladat. A kulturális, a helyi épített és szellemi örökség új funkciókkal való felruházása, de ugyanúgy a tudományos kutatások, turisztikai fejlesztések, illetve a határ menti kétoldalú együttműködések erősítése sem elhanyagolható kihívás. A történelmi miliő, az örökséghelyszínek (kastélyok), a kisebb települések kiemelkedő személyiségei és családjai ma is meghatározzák e térség szellemi, kulturális identitását. A politikai döntéshozók felelősek e régió társadalmi, gazdasági és kulturális felzárkózásáért, konszenzuson alapuló és az itt bemutatott tanulmánykötet megalapozó vizsgálataira támaszkodó dinamizálásáért. Ez a kötet már csak ezért is tekinthető a maga nemében egyedi, úttörő jellegű munkának, amely segítheti a döntéshozókat és a többi szereplőt komplexebb fejlesztések kidolgozásában.

Jegyzet

- 1 Külön ki kell emelnünk Rechnitzer Jánost, a Széchenyi István Egyetem egykori professzor emeritusát, aki nemcsak a kötet egyik szerkesztője volt, hanem a Szigetköz-kutatás meghatározó alakja, formálója is. Reneszánsz szemlélete és kutatói habitusa rendkívüli módon hozzájárult az Insula Magna koncepciójának kialakításához, valamint a kutatás megvalósításához. Az Insula Magna kutatói ezzel a kötettel is tiszteletüket fejezik ki Rechnitzer János felé, emlékének ajánlva a tanulmánykötetet.

Irodalom

- Bille, T., Schulze, G. G. (2006): Chapter 30 Culture in Urban and Regional Development. In: Ginsburg, A. V., Throsby, D. (eds.): *Handbook of the Economics of Art and Culture*. Elsevier, Volume 1., 1051–1099. [https://doi.org/10.1016/S1574-0676\(06\)01030-1](https://doi.org/10.1016/S1574-0676(06)01030-1).
- Camagni, R. (2009): Territorial capital and regional development. In: Capello, R., Nijkamp, P. (eds.): *Handbook of regional growth and development theories*. Edward Elgar, Northampton, 118–132. <http://doi.org/4hv>

- Capello, R., Caragliu, A., Nijkamp, P. (2009): *Territorial capital and regional growth: Increasing returns in cognitive knowledge use*. <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/86826/1/09-059.pdf> (Letöltés: 2015. 12. 12.)
- Czakó K., Dóry T. (2016): A területi tőke koncepciója és a városi vállalkozáskutatás. *Tér és Társadalom*, 1., 18-36. <https://doi.org/10.17649/TET.30.1.2699>
- Fekete D., Morvay Sz. (2023): *Kultúraalapú városfejlesztés – Kreatív városi kezdeményezések Kelet-Közép-Európában*. MCC Press Kft., Budapest
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*. Basic Books, New York
- Jakobi Á., Mislivetz F., Rechnitzer J. (2024): *Insula Magna - Táj, Víz és Hang a Szigetközben*. Gondolat Kiadó – Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete, Budapest - Kőszeg
- Landry, C. (2000): *The Creative City: A Toolkit it for Urban Innovators*. London: Come dia/Earthscan, London
- Mátay M. (2021): Beszélő Házak: történetek, életutak, hálózatok. In: Mayer L. (szerk.): *Kilenc pont – négy vonal*. Vasi Szemle, 75., Különszám, FTI-iASK, Savaria Megyei Hatókörű Városi Múzeum, Szombathely
- Mislivetz F., Márkus E. és az ISES kutatói (2013): *Kreatív városok és fenntarthatóság. Javaslatok a Duna-stratégia megvalósítására Nyugat-Pannónia példáján*. Savaria University Press, Kőszeg – Szombathely
- Rechnitzer J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben – A Győr-kód*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Riganti, P., Nijkamp, P. (2004): *Valuing cultural heritage benefits to urban and regional development*. 44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve
- Tubadji, A., Osoba, B.J., Nijkamp, P. (2015): *Culture-based development in the USA: culture as a factor for economic welfare and social well-being at a county level*. J Cult Econ 39., 277-303. <https://doi.org/10.1007/s10824-014-9232-3>
- Tweed, Ch., Sutherland, M. (2007): Built cultural heritage and sustainable urban development. *Landscape and Urban Planning*, 1., 62-69. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.05.008>.