

Femton hinder för hållbar stadsutveckling

Delegationen för hållbara städer





Femton hinder för hållbar stadsutveckling

Delegationen för hållbara städer

Stockholm 28 juni 2012

Omslagsfoto: Stockholms Stadsarkiv, Idrottsförvaltningen, K 1:1
Fotografier; Idrottsplatser, Kristinebergs Idrottsplats 1932-1933.

Innehåll

1. Sammanfattning
2. Städerna är nycklar till hållbar utveckling
3. Hinder för hållbar stadsutveckling
4. Statliga strategier

Uppdraget

Delegationen för hållbara städer tillsattes av regeringen för perioden 2008-2010 för att genomföra olika åtgärder som bidrar till förbättrade förutsättningar för utveckling av hållbara städer. Delegationens uppdrag har förlängts till och med år 2012 för att konsolidera och avsluta det arbete som inletts. Insatserna ska sammantaget utgöra en nationell arena för hållbar stadsutveckling.

I delegationens förlängda uppdrag ingår bl.a. att ”undersöka vilka eventuella system och strukturer som kan utgöra hinder för hållbar stadsutveckling och identifiera förslag till åtgärder och lösningar... Senast den 30 juni 2012 ska delegationen till regeringen lämna en rapport om de eventuella hinder för hållbar stadsutveckling som identifierats ...” (Direktiv 2011:29).

Slutsatserna i denna rapport bygger på en underlagsrapport och en kunskapssammanställning (se bilagor), diskussioner mellan delegationens ledamöter i olika forum och konstellationer samt en hearing om hinder för hållbar stadsutveckling med särskilt inbjudna experter inom området i mars 2012. Rapporten har arbetats fram i en intern arbetsgrupp i delegationen bestående av Stellan Lundberg, Claes Ericsson, Ulf Ranhagen, Jan-Eric Sundgren och Erland Ullstad samt utredningssekreterare Katarina Schylberg.

Avgränsning

I rapporten beskrivs femton övergripande och framträdande hinder för en snabb och långsiktigt hållbar stadsutveckling. Vi lämnar också några konkreta förslag på åtgärder. Hindren beskrivs i korthet och i flera fall med referenser till dokument med mer heltäckande beskrivningar. Rapporten fokuserar på hinder för hållbar stadsutveckling i Sverige. Dessa hinder avspeglas även på internationell nivå.

En fylligare nulägesbeskrivning avseende hållbar stadsutveckling finns i delegationens rapport *Förslag till fortsatt arbete för hållbar stadsutveckling* som överlämnas till regeringen samtidigt med denna rapport.

Bilagor

- Engström (2012) *Hållbar stadsutveckling - hinder och möjligheter. Underlagsrapport till Delegationen för hållbara städer*
- Fredriksson (2012) *System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling - En kunskapsöversikt*

Sammanfattning

Världen står idag inför en globalt omfattande klimatförändring. Den snabba globala urbaniseringen innebär att utmaningarna alltmer fokuseras på städerna som ställs inför krav på en snabbare omställning än hittills och en högre grad av helhetstänkande. Samtidigt som problemen koncentreras till städerna, finns där också goda möjligheter att utveckla kollektiva lösningar på flera problem samtidigt och att använda ett ekonomiskt överskott till att skapa goda livsmiljöer för städernas invånare. För att förverkliga denna potential fullt ut krävs nya angreppssätt som bygger på helhetssyn och systemtänkande, processorienterade arbetssätt och gränsöverskridande samarbete mellan forskare, näringsliv, kommuner och medborgare. Kunskap och ett gemensamt lärande behöver byggas genom uppföljning och erfarenhetsåterföring. Allt detta ställer krav på ett tydligt politiskt ledarskap och politiskt förankrade strategier som leder samhällsutvecklingen i en hållbar riktning. Samtidigt är det viktigt att allmänhet och medborgare engageras och är delaktiga i dessa frågor.

Delegationen för hållbara städer vill särskilt lyfta fram femton hinder som försvårar en nödvändig, snabb och långsiktigt hållbar omställning av städerna:

1. Hållbarhetsvisioner har inte integrerats inom olika politikområden
2. Värden kopplade till människors livskvalitet och städernas attraktionskraft ges inte tillräcklig tyngd
3. Ohållbara livsstilar och beteenden bidrar till höga koldioxidutsläpp
4. Ökad social och rumslig uppdelning i städerna
5. Otillräcklig dialog med medborgare om stadens utveckling
6. Stuprörstänkande försvårar helhetslösningar
7. Bristande samordning inom och mellan olika nivåer
8. Ensidigt och kortsiktigt projektfokus hindrar långsiktighet
9. Bristande kapacitet och kompetens att utöva ledarskap för komplexa, tvärsektoriella processer
10. Bristande incitament för långsiktigt hållbara beslut
11. Inlåsning i svårföränderliga och kostsamma strukturer
12. Otillräckliga satsningar i samhällsviktig infrastruktur kopplat till städernas utveckling och behov
13. Otillräckliga satsningar på kunskapsutveckling och pilotprojekt
14. Brist på fungerande affärsmodeller
15. Konserverande regler för offentlig upphandling

För att ge de svenska städerna bättre förutsättningar att utvecklas i en hållbar riktning föreslår delegationen några statliga åtgärder som kan driva på arbetet med hållbar stadsutveckling:

- En nationell stadspolitik för bättre samordning av statens sektorsintressen som inbegriper en strategi där hållbarhet är ett överordnat mål i praktiken
- Fortsatt satsning på en nationell arena som kan samla aktörer för hållbar stadsutveckling
- Ökade resurser till kunskapsutveckling inom hållbar stadsutveckling i form av forskning och utveckling, innovation, systematisk uppföljning och utbildning
- Fortsatta satsningar på pilot- och demonstrationsprojekt

Städerna är nycklar till hållbar utveckling

Urbaniseringen sätter städerna i fokus

Världen står inför en globalt hotande klimatförändring. Den snabba urbaniseringen innebär att utmaningarna alltmer fokuseras på städerna. FN räknar med en ökning av stadsbefolkningen från cirka 3,5 miljarder år 2008 till drygt 6 miljarder år 2030. Sedan 2008 lever drygt hälften av världens invånare i städer. Av Europas befolkning lever nu 80 procent i urbana miljöer, varav många är socialt eftersatta. Städerna i Europa står för 70 – 80 procent av Europas energianvändning och producerar växthusgaser i samma storleksordning.

För att undvika att tvågradersmålet överskrids – och därmed undgå att de värsta klimatutvecklingsscenarierna slår in – krävs omfattande utsläppsminskningar inom en mycket snar framtid. I Färdplan 2050 slås fast att utsläppen i Sverige ska minska med 40 procent till år 2020 jämfört med 1990 års nivå. Till 2050 ska Sverige vara ett land utan nettoklimatutsläpp. IEA (International Energy Agency) förtydligar allvaret i situationen när de slår fast att för att uppnå klimatmålen måste all energiinfrastruktur i världen vara utsläppsfri år 2017.¹ I länderna utanför OECD sker en omfattande industrialisering parallellt med urbaniseringen. De rika länderna står som förebilder och den samlade ökningen av koldioxidutsläppen är alarmerande. Flera klimatmodeller pekar på att den globala medeltemperaturen förväntas öka med 1,5 – 4 grader under perioden 2000 – 2100.² Frågan om de växande ekonomiernas rätt att öka sina koldioxidutsläpp i en industrialiseringsfas är en av flera konflikter vid internationella klimatförhandlingar.

Städer och stadsregioner har förutsättningar att gå före och driva på utvecklingen

När internationella klimatförhandlingar går i stå ökar betydelsen av städernas konkreta och lokalt, regionalt förankrade arbete. I städer med ekonomisk tillväxt och ett starkt och välgrundat politiskt ledarskap finns förutsättningar att driva en mer offensiv klimatpolitik i förhållande till internationella klimatavtal. I städerna koncentreras problemen, men där finns också goda möjligheter att utveckla kollektiva lösningar på flera

¹ International Energy Agency (2011) World Energy Outlook 2011

² Dow och Downing (2011) Atlas of climate change

problem samtidigt och att använda ett ekonomiskt överskott till att skapa goda livsmiljöer för städernas invånare. Städerna står inför omfattande investeringar i energieffektivisering av bebyggelse och transporter, klimatanpassningsåtgärder, effektivare förvaltning av ekosystemtjänster etc. för att möta klimatutmaningarna. Städerna ska samtidigt ge förutsättningar för invånarnas livskvalitet, underlätta hållbar konsumtion och social sammanhållning samt rymma allt större del av ekonomiska verksamheter och sysselsättning. Samtidigt finns farhågor om att den globala finanskrisen ska medföra brist på investeringskapital och minskat intresse hos lokala makthavare och näringsliv att göra långsiktiga åtaganden i kunskapsuppbyggnad och stadsutvecklingsprojekt med förhöjda ambitioner.

Stadsutveckling måste baseras på helhetssyn och successiva anpassningsstrategier

Utmaningarnas omfattning och behovet av en snabb omställning ställer krav på högre grad av helhetstänkande. Städerna behöver kollektiva och kostnadseffektiva lösningar som löser flera problem samtidigt och som finansieras genom en kombination av offentliga och privata medel.

”Varje krona måste användas flera gånger” för att uppnå sociala, ekologiska och ekonomiska värden. Systemtänkande krävs för att skapa integrerade tekniska kretsloppslösningar där avfall förvandlas till biogas och drivmedel för städernas bussar, eller växthus som drivs av överskottsvärme och förser städerna med grönsaker. Det behövs samverkan mellan teknikkonsulter och beteendevetare för att skapa ”smarta” och ”transformativa” lösningar som levererar tjänster med hjälp av okonventionell teknik och lägre energianvändning. Situationen kräver helhetssyn i bemärkelsen breddade synsätt som tar hänsyn till värden som stärker städernas attraktivitet och människors livskvalitet, genom bland annat väl gestaltade och trygga urbana offentliga rum, parker och grönska som levererar ekosystemtjänster och goda kollektivtrafikförbindelser i staden och den omgivande regionen.

Alla dessa lösningar förutsätter processorienterade arbetssätt och gränsöverskridande samarbete mellan forskare, näringsliv, kommuner och medborgare. FN:s högnivåpanel för Global uthållighet³ beskriver hållbar utveckling som en dynamisk process av anpassning, lärande och agerande. *“Sustainable development is not a destination, but a dynamic process of adaptation, learning and action. It is about recognizing, understanding and acting on interconnections – above all those between the*

³ United Nations Secretary-General’s High-Level Panel on Global Sustainability (2012) Resilient people, resilient planet: A future worth choosing, Overview. New York: United Nations.

economy, society and the natural environment [...].” Uppföljning och erfarenhetsåterföring från processer och pilotprojekt är centrala delar i ett gemensamt lärande. Politiskt ledarskap och politiskt förankrade strategier som stakar ut en hållbar inriktning är viktiga.

Städerna utvecklar egna strategier

Städernas utveckling styrs av ett flertal idékomplex som bildar ramar för lokala aktörer att agera utifrån och som ger avtryck i visioner. Här beskrivs några idékomplex som avspeglas i och till del förklarar urvalet av hinder i denna rapport.

Under de senaste två decennierna har global konkurrens och tillväxt varit starka drivkrafter. Världens städer och stadsregioner tävlar om att attrahera näringsliv och starka ekonomiska aktörer. Märkesbyggnader och sportarenor uppförs. Städerna har blivit tillväxtmotorer för hela regioner.

Som en följd av människors ökade medvetenhet om klimathotet ingår nu även kraftfulla klimatåtaganden och hållbarhetsstrategier i tävlingen. Visioner om attraktiva och hållbara städer signalerar att de tillväxtorienterade strategierna kan kombineras med kommunernas traditionella välfärdsuppdrag. Tillväxt beskrivs som en förutsättning för allmän välfärd och den ekologiska modernism som utvecklats innebär stor tilltro till att klimathotet kan avvärjas med ny och effektiv teknik. Den storskaliga urbaniseringen och behovet av systemlösningar har gjort hållbara städer till ett växande affärsområde där allt fler aktörer etablerar sig.

Som en reaktion på de nu sammanfallande kriserna - finanskris, matbrist, hotande råvarubrist och klimatförändringar - ifrågasätter aktörer på olika nivåer med Världsbanken och FN i spetsen ett allt för ensidigt fokus på ekonomisk tillväxt och pekar på behov av ramar för marknadskrafterna. Den instrumentella, kostnadseffektiva, rationaliteten ifrågasätts och istället betonas en värdebaserad rationalitet där det finns plats för känslor och etik. ”Det finns ett etiskt imperativ att minska orättvisor”. Miljö-, välfärds- och rättvisefrågor är med kraft tillbaka på agendorna.

Perspektivskiftet innebär även att den rådande balansen mellan individualism och kollektivism ifrågasätts. ”Från och med nu ska det vara vi istället för jag”. Hållbar stadsutveckling balanserar mellan å ena sidan nyttan i kollektiva lösningar och behov av social sammanhållning och å andra sidan bejakandet av och respekten för individers drivkrafter till självförverkligande och ansvarstagande. Hållbara livsstilar är en nyckel för att uppnå klimatmålen i ett fritt och demokratiskt samhälle.

Kommuner, regioner och staten kan sätta ramar och förutsättningar, men det är ändå individer och företag som gör valen. Förverkligandet av ett tekniskskifte till smart energianvändning i städerna förutsätter att tekniska systemlösningar och människors livsstilar understödjer och positivt förstärker varandra.

Ett ideal för stadsutvecklingen under de senaste decennierna har varit visionen om den täta, diversifierade, funktionsintegrerade och sammanhållna staden med strukturella egenskaper som möjliggör hållbara livsstilar. Visionen står i kontrast till en modernistisk planeringstradition och återknyter till mer klassiska stadsbyggnadsideal. I ljuset av de sammanfallande kriserna ifrågasätts om modellen håller eller behöver utvecklas för att bättre beakta frågor om städernas framtida livsmedelsförsörjning och biologiska mångfald och hur stadsplanering kan främja rättvisa, tillit och social sammanhållning. Det är angeläget att klargöra hur det i städer och regioner av olika typ går att skapa förutsättningar för mindre fossilberoende konsumtionsmönster och produktion av konsumtionsvaror genom exempelvis urban odling eller genom samverkansavtal mellan regioner och städer i hela världen.

Utvecklingen i svenska städer och stadsregioner idag

I Sverige sker en ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt främst i storstadsregionerna, i universitetsstäder och i vissa mindre städer och tätorter med stark näringslivsutveckling, främst turistorter och gruvorter. Regionförstoring ger förutsättningar för en fortsatt utveckling i städer och orter utanför storstadsregionerna.

Trots att svenska städer i ett internationellt perspektiv är jämförelsevis hållbara finns oroande trender. Omvandlingstakten till mer sammanhållna och funktionsintegrerade städer är låg och ökningen av kollektivtrafikandelen går långsamt. Trots visioner om förtätning och trender med ökande urban koncentration genom t ex återbruk av äldre industri- och hamnområden för blandad bebyggelse, pågår parallellt en fortsatt stadsutglesning.

Trots en medvetenhet om ökande segregation och ökande socioekonomiska skillnader är incitamenten att vända utvecklingen svaga. I de stora städerna råder brist på bostäder till överkomliga priser och hyror, främst för ungdomar och barnfamiljer. Städernas tekniska system utvecklas inte i den takt som ny teknik och ny kunskap medger. Samverkansformer för att arbeta med mer integrerade system är inte tillräckligt effektiva. Varutransporter för såväl industriell produktion som för servicefunktioner utvecklas med bristande hänsyn till stadens

struktur och övriga trafikflöden och omvänt har stadsplaneringen inte i tillräcklig grad beaktat godstrafikens förutsättningar.

Sverige har sedan många decennier haft en fortlöpande regionförstoring. Tågtrafiken skapade redan på 1800-talet samspelande stråk av orter. Biltrafiken utvidgade de lokala omlanden, men denna utveckling har beroende på restider och miljöeffekter visat sig vara långsiktigt ohållbar. Modern regiontågstrafik har sedan omkring år 1990 möjliggjort regionförstoring i delar av landet med stora samhällsvinster som följd. Effektivare arbets- och utbildningspendling skapar förutsättningar för orter längs ett stråk att utveckla kompletterande och balanserande lokala arbets- och bostadsmarknader, bättre kompetensförsörjning och en gynnsam utveckling i regionen. Samtidigt har miljö- och klimatbelastningen från de långväga pendlingsresorna reducerats. Regionförstoringen går dock långsamt i regioner med långa tidsavstånd mellan städer och större tätorter. I mindre orter som befinner sig utanför storregionala samspel utarmas såväl offentlig som kommersiell service. I orter med svag anknytning till de större orterna är incitamenten för företagsetableringar dessutom ofta svaga. Sammantaget dämpas näringslivsutvecklingen till förfång för både sysselsättning och social sammanhållning.

Hinder för hållbar stadsutveckling

Hinder för hållbar stadsutveckling är företeelser som aktivt motverkar och står i vägen för en önskvärd förändring, eller trögheter som gör att förändringen går långsamt i förhållande till utmaningar och mål. Bristfälliga fysiska strukturer och tekniska system, otydlig eller otillräcklig lagstiftning, aktörsgrupper med skilda målbilder och agendor, kulturer med förhållningssätt som ändras långsamt, tidskrävande planerings- och arbetsformer är olika typer av hinder.

De femton hinder⁴ som delegationen valt att lyfta fram kan delas in i sex olika grupper: hinder relaterade till hållbarhetens tre dimensioner och vikten av att vidga synsätten och ta in fler värden (1, 2, 4, 5), hinder relaterade till stuprörsproblematiken (6, 7, 9), hinder relaterade till drivkrafter och incitament för förändring (3, 8, 10), hinder relaterade till långsiktiga investeringar i byggnader och infrastruktur (11, 12), hinder relaterade till kunskapsförsörjning (13) samt hinder relaterade till offentlig och privat samverkan (14, 15). Både hållbarhetens tre dimensioner och stuprörsproblematiken relaterar till svårigheter att uppnå en helhetssyn i planeringen, medan hinder i övriga fyra grupper har en direktare koppling till ekonomiska prioriteringar och finansiering.

1. Hållbarhetsvisionen har inte integrerats inom olika politikområden

Det saknas en sammanhållen strategi för att leda stadsutvecklingen i en hållbar riktning. Hållbar utveckling har inte integrerats med helhetssyn i olika politikområden.

Hållbar utveckling förutsätter ett helhetsperspektiv där ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter beaktas och vägs samman. Hur de tre dimensionerna ska förstås har konkretiserats och preciserats i olika sammanhang. Brundtlandkommissionen definierade hållbar utveckling som ekologisk hållbarhet, social inkludering och ekonomisk tillväxt. FN:s högnivåpanel för Global uthållighet⁵ lägger till begreppet social resiliens, dvs samhällets förutsättningar för omställningar i relation till kriser och nya situationer. I det svenska SymbioCity-konceptet⁶ kompletteras hållbarhetsbegreppet med den rumsliga dimensionen som är av central betydelse för en hållbar stadsutveckling. Institutionella

⁴ För överblick över alla hinder se lista i förordet på sidan tre.

⁵ Se fotnot nr 3

⁶ SymbioCity är en plattform för att sprida kunskap och marknadsföra svensk miljöteknik och tjänster utomlands som Exportrådet, SIDA och SKL står bakom.

faktorer och integrerade urbana system ses vidare som viktiga medel för att uppnå hållbarhetsmål.

Svårigheterna att belysa och hantera målkonflikter och sammanväga de tre dimensionerna i beslutssituationer är väl kända. Högnivåpanelen konstaterar i en aktuell rapport att en viktig orsak till att hållbar utveckling inte fått genomslag i praktiken är att hållbarhetsvisionen och den ekonomiska politiken fortfarande är två parallella oberoende spår. Hållbar utveckling har inte integrerats i de ekonomiska systemvillkoren och därför inte heller tagits in i mittfåran i nationell och internationell ekonomisk politisk debatt. Som en konsekvens av detta utförs samhällsekonomiska analyser alltför sällan med tillräcklig bredd för att visa de verkliga kostnaderna för att vidta, respektive inte vidta åtgärder. Livscykelperspektiv tillämpas sällan. Panelen efterlyser nya angreppssätt som förmår att ta hänsyn till mänskliga, sociala och ekologiska värden. Panelen föreslår vidare att det internationella samfundet bör mäta utveckling med andra mått vid sidan om BNP och utveckla ett nytt index för uthållig utveckling. Världsbanken för fram liknande idéer. Andra aktörer ifrågasätter tillväxtperspektivets dominerande roll i samhällsplaneringen och förespråkar en samhällsplanering som utgår ifrån flera välfärds mål.

I takt med att hållbarhetsutmaningarna ställs på sin spets ökar behovet av samlade och politiskt förankrade strategier för att styra stadsutvecklingen i en hållbar riktning. I det avslutande kapitlet diskuteras hur en strategi med hållbarhet som ett överordnat mål i praktiken bör vara en utgångspunkt för en samlad nationell stadspolitik.

2. Värden kopplade till människors livskvalitet och städernas attraktionskraft ges inte tillräcklig tyngd

Värden kopplade till människors livskvalitet och städernas attraktionskraft ges inte tillräcklig tyngd i planering och beslutsunderlag.

En allt oftare uttalad ambition är att stadsutveckling ska ske med människan som utgångspunkt. Ambitionen grundar sig i insikter om att klimatfrågan ytterst handlar om människans överlevnad snarare än planetens överlevnad. Stadsutveckling handlar om människorna i staden – deras hälsa, värderingar, upplevelser, relationer till varandra och förutsättningar att göra val i vardagen. Stadsutveckling bör utgå från hur människor upplever och använder den fysiska miljön och hur den kan göras tryggare, trivsammare, attraktivare och mer ekologiskt hållbar. En hållbar stadsutveckling förutsätter att människor kan försörja sig, utveckla meningsfulla relationer och påverka sin situation och lokala beslut. Om människor inte kan tillgodose sina grundläggande behov bidrar detta inte bara till sämre livskvalitet för den enskilde utan också

till ohälsa, brottslighet, otrygghet och minskad sammanhållning i samhället i stort.

Hållbar stadsutveckling handlar därmed om att främja och skapa värden som ger förutsättningar för en i många avseenden rikare livskvalitet och som bidrar till städernas ökade attraktivitet. För att exempelvis arkitektonisk kvalitet och stadsmiljö kvalitet, hälsa, jämställdhet, trygghet, tillit och rättvisa ska få genomslag i praktiken är det nödvändigt att dessa värden synliggörs i breddade samhällsekonomiska kalkyler. De mjuka värdena behöver lyftas till samma nivå som andra mer kvantifierbara värden. Alltför ofta ges inte satsningar på t.ex. barn och unga tillräcklig tyngd eller så påförs de som kostnader när det istället handlar om investeringar som ofta återbetalar sig mångfalt i framtiden. Staten kan avsätta resurser till att utveckla bredare angreppssätt och samhällsekonomiska analyser som förmår belysa såväl miljöeffekter som värden kopplade till människors livskvalitet och städernas attraktivitet i ett livscykelperspektiv.

Allt kan inte mätas och värderas i ekonomiska termer. Även stadslivets omätbara värden måste ingå i förändringsprocessen och bli en del i de förslag som arbetas fram. Detta förutsätter en planeringskultur där omätbara värden tas om hand tidigt i processen.

3. Ohållbara livsstilar och beteenden bidrar till höga koldioxidutsläpp

Ohållbara livsstilar och beteenden bidrar till höga koldioxidutsläpp och hög resursförbrukning. Fokus på välbefinnande kan vara en drivkraft för livsstilsförändringar men behöver kombineras med ekonomiska incitament och insatser för att bryta ett strukturellt tvång.

Att skapa teknikgenombrott och mana till livsstilsförändringar är två viktiga strategier för att åstadkomma en hållbar utveckling. Dessa två strategier är i mycket inbördes understödande. Förverkligandet av ett teknikskifte till smart energianvändning i städerna förutsätter att tekniska systemlösningar och människors livsstilar understödjer och positivt förstärker varandra.

Stadsbornas resvanor, energianvändning i hemmen, matvanor och övrig konsumtion har stor påverkan på den samlade resursförbrukningen och de samlade koldioxidutsläppen i städerna. I traditionella miljöredovisningar underskattas de konsumtionsrelaterade koldioxidutsläppen eftersom att koldioxidutsläpp från importerade konsumtionsvaror, där koldioxidutsläppen skett utomlands, inte räknas in. I Sverige står dessa för 55 % av de konsumtionsrelaterade

koldioxidutsläppen⁷. Stadsbor har, till följd av bl.a. högre inkomster och tillgång till ett större utbud av konsumtionsvaror, i genomsnitt mer resursförbrukande livsstilar än boende utanför städer. En stads befolkning har olika livsstilar som generar olika fotavtryck. Forskning visar på starka samband mellan hög inkomst och hög energianvändning, men även på stora skillnader i livsstilar och därmed energiförbrukning mellan familjer i samma inkomstsegment⁸. Senare års lyckoforskning pekar på att materialism och konsumtionskultur är upphov till stress medan tid för nära relationer, regelbunden motion och engagemang i livslånga mål och ambitioner är faktorer som ger grogrund för lycka⁹. Ett starkare fokus på välbefinnande kan därför vara en viktig drivkraft för livsstilsförändringar.

Erfarenheter från tidigare försök visar att det krävs en kombination av insatser och incitament för att förändra beteenden: tillgång till bättre teknik och produkter inklusive alternativa färdmedel, information och rådgivande samtal, kampanjer och tävlingar etc.¹⁰ Riktade insatser mot särskilda befolkningsgrupper har också visat sig framgångsrikt. Det engelska försöket med *York Green Neighbourhood Challenge*¹¹ utgick ifrån bakgrundsförståelsen att människors förändringspotential är beroende av var och hur de bor samt deras attityder och identifierade målgrupper utifrån dessa parametrar.

De korta resorna står för en hög andel av resorna i städerna samtidigt som Folkhälsoinstitutet pekar ut brist på fysisk aktivitet som ett stort hot mot folkhälsan i Sverige¹². Att bryta ett strukturellt bilberoende och skapa förutsättningar för fysisk aktivitet i vardagen är ett exempel på hur stadsplanering kan bidra till bättre förutsättningar för mindre resurskrävande och mer hälsosamma livsstilar. Att skapa plats för urban odling är ett annat exempel. Tillgång till kvalitativa parker, grönska, säkra och attraktiva offentliga rum, gång- och cykelvägar och idrottsanläggningar ger förutsättningar för motion och rekreation i vardagen, och meningsfulla fritidsaktiviteter i staden. Fritidsresandet och semesterresor står för höga koldioxidutsläpp och därför är

⁷ Katarina Axelsson, SEI, med hänvisning till modellverktyget EUREPA <https://eurepa.net/>

⁸ John Holmberg, Chalmers, med hänvisning till Naturvårdsverket (2011) Klimatomställningen och det goda livet

⁹ Layard (2005) Happiness – Lessons from a new science

¹⁰ Intressant i sammanhanget är det svenska experimentet *One tonne family* där en familj under 6 månader med hjälp av bästa tänkbara teknik och rådgivande samtal försökte leva så koldioxidsnålt som möjligt. <http://onetonnellife.com/>

¹¹ <http://www.greenneighbourhood.co.uk/>

¹² Marlen Ljusberg, Folkhälsoinstitutet, muntligen vid delegationens konferens Stadens sociala samband den 3 juli 2012.

förutsättningar att rekreera sig och semestra på hemmaplan såväl en klimatfråga som en rättvisefråga. Förtätning som leder till bättre sammanhållna städer är positiv men en allt för långt driven förtätning av städerna där rekreativsmöjligheter starkt begränsas är inte acceptabel. FN-panelen betonar att hållbar stadsutveckling förutsätter aktiva val¹³. Kommuner, regioner och staten kan sätta ramar och ge förutsättningar för fossilbränslefria livsstilar, men det är ändå individer som gör valen.

4. Ökad social och rumslig uppdelning i städerna

Ökad social och rumslig uppdelning i städerna är ett hot mot den sociala hållbarheten och bidrar till minskad sammanhållning och ökad ohälsa.

Den ökande segregationen i städerna är ett hot mot en socialt hållbar stadsutveckling. När olika grupper inte möts i vardagen ökar risken för intolerans och motsättningar. Segregationen tenderar leda till att resurssvaga hushåll koncentreras i mindre attraktiva bostadsområden där välfärdsutvecklingen är sämre. De missgynnade stadsdelarna är ofta fysiskt åtskilda från stadens andra delar och avsaknaden av för omgivningen intresseväckande verksamheter i stadsdelen bidrar till isolering och marginalisering.

Ökade inkomstskillnader i samhället förstärker segregationens negativa effekter och går att avläsa som ökade inkomstskillnader - men även som ökade skillnader i hälsa och livslängd - mellan olika stadsdelar i samma stad. Forskning pekar på att det finns samband mellan stora inkomstskillnader i ett samhälle och faktorer som ökad fysisk och psykisk ohälsa, ökad stress och kortare livslängd hos dem i befolkningen som har de lägsta inkomsterna¹⁴.

Det finns frivillig och ofrivillig segregation. I det första fallet söker sig människor med samma livsstil, ålder, socioekonomiska förutsättningar eller etniska ursprung samman av egen fri vilja. Segregation som sker av fri vilja kan också få negativa effekter på en aggregerad nivå. Den "svenska" medelklassens koncentration till vissa förorter eller stadsdelar bidrar i hög grad till stadens uppdelning.

Att människor i samma livssituation söker sig till varandra är inte det problematiska i sig. Det problematiska är skalan i vilket det sker - att det uppstår segregerade stadsdelar och förorter där befolkningen genom ogynnsam lokalisering är mer eller mindre utestängd från den övriga stadens och regionens utbud. I regional skala förekommer en uppdelning mellan orter som utvecklas respektive stagnerar.

¹³ Se fotnot nr 3

¹⁴ Wilkinson och Pickett (2010) Jämlikhetsanden

Boverket beskriver att även om de socioekonomiska krafter som driver segregationsprocesser är för stora för att rå på, går det ändå att skapa förutsättningar för integration genom en rad åtgärder. ”Genom en diversifierad lägenhetsfördelning, blandade upplåtelseformer och goda mötesplatser kan man åstadkomma urbana miljöer som med hänsyn till omständigheterna snarare gynnar än motverkar integration. Genom att överbrygga barriärer och gränser i den byggda strukturen kan man åstadkomma bättre kontakter mellan olika delar av staden, och genom väl utbyggda kollektiva kommunikationer skapas också bättre kontaktmöjligheter. Förutom att skapa förutsättningar för integration gäller det också att vidta åtgärder mot segregationens negativa verkningar. Och då handlar det många gånger kanske snarare om åtgärder på individnivå eller gruppnivå än områdesnivå”¹⁵.

Insatser för att bryta segregationen är ofta projektbaserade och ensidigt inriktade mot resurssvaga områden. Insatser som riktar sig mot resursstarka områden möter ofta starkt motstånd. För att rå på problemen med städernas ökade uppdelning behöver kommunerna kombinera åtgärder för att lyfta marginaliserade områden, stadsdelar och förorter samtidigt som man fortsatt inte bidrar till att förstärka segregationen genom att planera för nya ”monokulturer”. Överbryggande strategier som syftar till att skapa förutsättningar för olika befolkningsgrupper att mötas och utveckla relationer blir allt viktigare. Att värna om och utveckla offentliga rum och att planera för att barn från olika områden möts i skolor och genom fritidsaktiviteter är exempel på detta. Arbetet i riktning mot de långsiktiga visionerna måste ske i många väl koordinerade steg.

5. Otillräcklig dialog med medborgare om stadens utveckling

Otillräcklig dialog med medborgare om stadens långsiktiga utveckling medför ett demokratiskt underskott. Bristfällig återkoppling och uppföljning av genomförda dialogprocesser hindrar kunskapsuppbyggnad.

Delaktighet och inflytande i samhället är grundläggande för god folkhälsa, liksom för graden av ansvarstagande för den egna närmiljön. Många för staden centrala projekt är beroende av medborgarnas acceptans för sitt genomförande. Otillräckliga dialogprocesser kan utmyнна i en lokal negativ opinion och blockera genomförandet av

¹⁵ Boverket (2010) Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt (Regeringsuppdrag IJ2009/174/IU)

projekten. Goda erfarenheter av dialog med boende och lokala näringsidkare ger ringar på vattnet som ökar kapaciteten i nästa satsning. En negativ process fortplanter sig i omvänd riktning. En tydlig mottagare av resultaten, återkoppling och att avsikterna med dialogen framgår är viktigt. I det "nätverkssamhälle" som vi nu lever i finns ett ökat behov av tidig och kontinuerlig dialog om stadens utveckling med stadens medborgare som komplement till dialoger vid särskilda stadsbyggnadsprojekt.

PBL påbjuder, som enda regelverk, samråd med medborgarna. En brist är att samråden sker tidigt i översiktsplaneprocessen och sent i detaljplaneprocessen, men inte däremellan.

Många kommuner har arbetat länge och metodiskt med olika typer av medborgardialoger och det finns också en hel del forskning ända sedan 1970-talet om vikten och värdet av medborgardialoger. En brist är dock att man inte tagit sig tid att systematisera och lära av tidigare genomförda dialoger. Fokus ligger oftast på en specifik process där det har saknats möjligheter att ta tillvara och generalisera lärdomar.

Kommunerna kan stärka inflytandeprocesser genom att tydligare värdesätta dialog och avsätta resurser för detta i den årliga planerings- och budgetprocessen. Staten kan bidra till utvecklingen genom att avsätta forskningsresurser och samordningsresurser för fortsatt utveckling av nätverk för kunskapsutbyte mellan städer, forskare och andra aktörer. Vid nya statliga satsningar som inbegriper dialogprocesser är det angeläget att erfarenheter och lärdomar från tidigare processer tas tillvara.

6. Stuprörstänkande försvårar helhetslösningar

Stuprörstänkande och stuprørsagerande försvårar helhetslösningar och förverkligandet av visionen om den sammanhållna och mångfunktionella staden.

Att förverkliga visionen om den sammanhållna och mångfunktionella staden förutsätter helhetssyn, samverkan och ett organisatoriskt systemtänkande, i motsats till dagens sektoriserade stuprörstänkande och stuprørsagerande där varje aktör prioriterar sitt särintresse, och varje problem hanteras skilt från andra problem.

Sektorisering och specialisering är en gammal företeelse som legat till grund för många framsteg. Sektorisering bidrar till effektiviseringsvinster och underlättar ansvarsuppdelning och ansvarsutkrävande. Det är den vanligaste organisatoriska principen i statlig, regional och kommunal förvaltning såväl som i privat näringsliv och inom universitets- och

högskolevärlden. Nackdelen är att ett för långt drivet sektorstänkande försvårar för aktörer att samarbeta för helhetslösningar. Problematiken förvärras av att institutionaliserade maktförhållanden upprätthåller och förstärker de negativa effekterna av sektorisering genom att ge vissa särintressen företräde framför andra. Vissa sektorer (t.ex. energisektorn och transportsektorn) har stöd i stabila mått och tydlig kunskap, medan andra sektorer som företräder mjuka värden (t.ex. kulturmiljövärden) har svårare att hävda sina intressen.

Den stuprörproblematisering som vi brottas med idag är i mångt och mycket ett arv från en modernistisk planeringstradition som i hög grad löste konflikter genom funktionsuppdelning och fysisk åtskillnad och storskaliga lösningar. Många av dagens planeringsverktyg togs ursprungligen fram för att underlätta ett storskaligt industrialiserat byggande av bostäder under miljonprogrammets utbyggnad. Dagens stadsbyggnadsuppgifter består i hög grad av komplettering och justering i befintliga stadsmiljöer och utveckling av blandstäder och då fungerar verktygen sämre.

Samhällets grundläggande sektorsuppdelning är svår att komma ifrån. Lösningen ligger i att utveckla gränsöverskridande samverkansprocesser och integrerade planeringsmodeller och genom att organisationer utser ”gränsöverskridare”, d v s personer som rör sig mellan olika världar och bär med sig och förmedlar synsätt, värderingar och kunskaper. I ledningen för processen behöver finnas en förståelse för helheten.

Försök att bryta sektorstänkandet och initiera långsiktiga, gränsöverskridande processer behöver uppmuntras både i utbildning och yrkesliv. Uppföljning och erfarenhetsåterföring är centralt för att successivt kunna utvärdera och förbättra processerna så att de verkligen leder till systemförändringar. Satsningar på tvärsektoriella perspektiv i utbildningar är angelägna för att tidigt grundlägga ett integrerat tänkande och en vana hos studenterna att samarbeta över disciplingränser. En undersökning som delegationen lät genomföra om hur svenska högskolor med planeringsinriktning arbetar med att föra in tvärsektoriella perspektiv i undervisningen visar att det finns strukturella, mentala och kulturella barriärer som hindrar lärarsamarbeten och studentutbyten över traditionella sektorsgränser¹⁶.

7. Bristande samordning inom och mellan olika nivåer

Bristande samordning inom och mellan olika nivåer är ett utslag av stuprörstänkande och leder till svårigheter för kommuner att förverkliga goda helhetslösningar.

¹⁶ Tunström (2010) Tvärsektoriella perspektiv på hållbar stadsutveckling - Hur högre utbildning i stadsutveckling förmedlar och uppmuntrar till tvärsektoriellt tänkande och planeringspraktik.

Stadsutveckling är en komplex verksamhet som sker genom ett intrikat samspel mellan offentliga beslut och marknadsbeslut mot bakgrund av ekonomiska, tekniska och sociala trender. Lagstiftning, regelverk och människors anpassningsstrategier samverkar. Ansvaret och rådigheten att åstadkomma en hållbar stadsutveckling är delat mellan stat, kommun, företag och individer.

Riksdag och regering samt de statliga myndigheterna sätter genom lagar och andra regelverk, mål och gränsvärden, skatter och bidrag många av ramarna på nationell nivå för övriga aktörsgrupper. Direkt påverkan på städernas utveckling sker genom lokaliseringar av statliga verksamheter och satsningar på infrastruktur. Trafikverket har genom investeringar i vägar och järnvägar ett stort inflytande på städernas utveckling. Staten kan också påverka utvecklingen via det offentliga samtalet och utredningar.

Kommunerna har det övergripande ansvaret för planering och byggande enligt plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna spelar därför en nyckelroll i stadsutvecklingen, tillsammans med den privata bygg- och fastighetssektorn, medborgare och andra aktörer.

Allt stadsbyggande är lokalt och goda helhetslösningar kan förverkligas genom platsknutna avvägningar mellan olika krav. Samtidigt förutsätts att kommunerna samordnar sin planering med grannkommuner och övriga kommuner i regionen. I många fall har bristande regional samverkan och en alltför stel hantering av planmonopolet lett fram till bristfälliga helhetslösningar.

Många kommuner upplever även att statliga normerande sektorskrav ofta står i vägen för goda lokala lösningar och att dessa krav dessutom ofta är i konflikt med varandra. SKL beskriver hur många kommuner upplever brist på samordnat stöd från centrala myndigheter när de ska planera och bygga städer som beaktar bulleraspekterna. Statliga sektormyndigheter ställer olika krav och sätter upp kriterier som kommuner ska väga samman. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har allmänna råd som inte är samordnade. Samsyn behöver även utvecklas mellan centrala och regionala myndigheter. Länsstyrelserna tillämpar riktvärdena olika och saknar samsyn för hur störningar ska hanteras. Regelverken i PBL och miljöbalken har vidare en inneboende konflikt. Det saknas helhetstänkande och system för hur avvägningar mellan olika intressen ska göras.¹⁷

I det avslutande kapitlet diskuteras hur en nationell stadspolitik kan ge redskap för en bättre samordning av statens sektorsintressen samt mellan statliga, regionala och kommunala aktörer.

¹⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2011) Utmaningar inom bullerområdet

8. Ensidigt och kortsiktigt projektfokus hindrar långsiktighet

Satsningar på demonstrationsprojekt och pilotprojekt är viktiga för att driva utvecklingen framåt. När ett ensidigt och kortsiktigt fokus på projekt (som i sig inte bidrar till långsiktig måluppfyllelse) dominerar över långsiktig planering är det ett hinder för hållbar stadsutveckling.

Hållbar stadsutveckling förutsätter helhetssyn, systemtänkande och långsiktigt perspektiv. Vi kan samtidigt konstatera att utvecklingen går mot en svagare offentlig styrning och minskade offentliga medel till investeringar i samhällsviktig infrastruktur. Sammantaget bidrar detta till att minska statens och kommunernas rådighet över utvecklingen och att ofta i alltför stor utsträckning flytta över makt och ansvar till privat näringsliv.

Att många kommuner inte äger mark försvårar kravställande med högre ambitioner än regelverkens miniminivåer och därmed utvecklingen av lämpliga stadsstrukturer. Det bidrar till en "frimärksplanering" som är alltför styrd av marknadskrafter och lokala byggherrars initiativ. För att möta denna utveckling behöver kommuner mer offensivt använda sig av marknadskrafterna för att styra utvecklingen i rätt riktning. Kalkylerna ska ge lönsamhet, men måste även grundas på miljövärden, och sociala värden i ett långsiktigt livscykelperspektiv. Konkurrensen om mark som följer av urbaniseringen är ett argument för effektivare markanvändning och robustare strukturer.

Att inom ramen för en långsiktig strategi formulera projekt som genomförs och utvärderas är en effektiv modell för att driva utvecklingen framåt. Delegationen har också i många sammanhang påtalat behovet av fortsatt stöd till pilotprojekt. Problem som vi vill lyfta i detta sammanhang är att planering med alltför begränsat projektfokus ibland dominerar över helheten och långsiktig planering.

Ett relativt nytt men växande fenomen är att multinationella bolag går in som ägare i kommunala energi- och transportbolag. En följd av det internationella ägandet är att makt och påverkansmöjligheter flyttas från lokala aktörer. En strategisk fråga för staten och enskilda kommuner är därför hur stor nationell och lokal kontroll vi ska ha över tillgångar i form av tekniska infrastrukturer och andra funktioner.

9. Bristande kapacitet och kompetens att utöva ledarskap för komplexa och tvärsektoriella processer

Bristande kapacitet och kompetens att utöva ledarskap för komplexa och tvärsektoriella processer utgör ett hinder för att utveckla städer.

Hållbar stadsutveckling är inget tillstånd eller slutresultat – det är en färdriktning och en process. Politiskt visionsarbete och politiskt ledarskap blir därmed viktigt för att peka ut en riktning för utvecklingen och samtidigt ha en beredskap att hantera nya situationer. Ett visionärt ledarskap kräver förmåga att, baserat på bred analys, teckna en attraktiv vision och i samverkan med legitima intressen ta fram strategier. Med bred kunskapsuppbyggnad och delaktighet förbättras förutsättningarna för samsyn, vilket minskar riskerna för intressekonflikter. Det behövs mod att våga lyfta upp kvarstående konflikter på bordet, fatta kontroversiella beslut, ta risker och ge mandat och utrymme för kreativa tjänstemän.

En viktig del av ledarskapet är att skapa delaktighet och trovärdighet kring färdriktningen så att olika aktörer kan fatta sina nödvändiga beslut utan risker för radikalt ändrade spelregler. I ledarskapet ligger också att kunna mobilisera medborgarna kring stadsutvecklingen. Medborgardialoger är viktiga redskap för detta.

Gemensam kunskapsuppbyggnad underlättar samsyn och skapar grund för ledarskap. Processer för att nå gränsöverskridande samsyn förutsätter breda analyser av hög kvalitet, utveckling av en gemensam vision och utveckling av gemensamma strategier. Detta ger underlag för alternativutformning och för val av alternativ utifrån kommunicerbara konsekvensanalyser som kopplar an till den gemensamma målbilden.

Det är angeläget att erfarenheter från sektorsövergripande samverkan dokumenteras och utvärderas för en kontinuerlig kunskaps- och erfarenhetsuppbyggnad.

10. Bristande incitament för långsiktigt hållbara beslut

Bristande incitament för långsiktigt hållbara beslut försvårar en snabb omställning och bidrar till glapp mellan visioner och konkreta beslut och åtgärder.

Många vittnar om att det finns glapp mellan visioner och verklig handling. Enskilda beslut tas inte i enlighet med övergripande mål och strider i vissa fall även mot lagar och regler. I konkreta situationer väger andra faktorer tyngre och utgör en ursäkt för att göra avvikelser från uppsatta hållbarhetsmål. Kortsiktiga ekonomiska intressen får ofta

företrädare över miljöfrågor och kvalitetsfrågor. I andra fall får lokala miljöfrågor företrädare framför regionala funktionsfrågor.

Glappens möjliga orsaker är många och av skild karaktär. En sådan är avsaknad av tydligt uttalade strategier för hållbar stadsutveckling som underlättar val mellan olika handlingsalternativ. Olika aktörers skilda tidsperspektiv, ekonomier och ambitioner gör att det inte är entydigt vad som är rätt och möjligt i det enskilda fallet. Klimatskeptiker och andra aktörer har inte tagit till sig vad utmaningen innebär eller har ekonomisk eller annan vinning på att rådande ordning består. Konkurrerande visioner är en annan del av problematiken. Trots att de flesta svenska kommuner omfattar visionen om den sammanhållna, funktionsintegrerade, attraktiva staden sker fortfarande externetableringar av handelsområden och utbyggnaden av de svenska samhällena sker fortfarande i stor utsträckning med "bilsamhället" som norm.

För att överbrygga glapp mellan vision och konkret handling är det angeläget att staten skapar policyinstrument och incitament som styr fler beslut i rätt riktning. Det behövs incitament för att få aktörer att följa gällande regler, uppmuntran till aktörer som går längre än uppställda krav och incitament för att ta risker och genomföra innovationer. Exempelvis skulle ROT-avdrag som kopplas till energieffektiviseringsåtgärder kunna införas.

11. Inlåsnings i svårföränderliga och kostsamma strukturer

Inlåsnings i svårföränderliga och kostsamma strukturer, d v s byggnader och teknisk infrastruktur med lång avskrivningstid och dyr drift, bromsar en snabb omställning.

Städernas byggnader och tekniska infrastrukturer är långlivade och styrande för stadens fortsatta utveckling samtidigt som de betingar stora ekonomiska värden och i många fall även kulturhistoriska värden. Det svenska stadssystemet motsvarar ett realkapitalvärde om ca 6000 miljarder kronor¹⁸. Det är därför viktigt att komplettera den befintliga strukturen på ett sätt som medger god klimatomfattig, social och ekonomisk funktion med bevarande av kulturhistoriska värden. Med strategiska kompletteringar kan betydande förbättringar uppnås, särskilt om åtgärderna överbrygger de "strukturella tvängen" och släpper fram de

¹⁸ Uppskattningar baserade på studier av ÅF-Infraplan.

stora potentialerna som finns i värderingsförändringar, hållbart beteende och stadsliv.

Ett problem som de svenska städerna brottas med idag är att investeringar i vägar och bebyggelse utifrån modernismens funktionsindelade ideal har medfört inlåsningar i socialt och ekologiskt ohållbara strukturer. Stadens glesa och uppdelade struktur bidrar till och konserverar en ofördelaktig socioekonomisk uppdelning. I många städer och regioner lever innevånarna med ett strukturellt bilberoende där de är beroende av bil för att klara av vardagen.

För att undvika fortsatta inlåsningseffekter är det viktigt att framtida investeringar görs utifrån ett uttalat hållbarhets- och systemperspektiv. De investeringar som nu görs i byggnader, vägar, parker och gröna stråk, spårinfrastruktur, vattenledningar, bredband, smarta elnät ska finnas kvar i många decennier och anpassas till nya ekologiska, tekniska, ekonomiska och mänskliga förutsättningar. När det gäller tunga investeringar med lång avskrivning måste samhället noga pröva om det på sikt kommer att finnas ekonomiska resurser för driften, liksom att investeringen är miljömässigt och socialt hållbar.

12. Otillräckliga statliga investeringar i samhällsviktig infrastruktur kopplat till städernas utveckling och behov

De statliga investeringarna i samhällsviktig infrastruktur är otillräckliga i förhållande till städernas utveckling och behov. Ett annat problem är att stora infrastrukturprojekt försenas på grund av bristfälliga samrådsförfaranden i tidiga skeden, omständliga processer och otillräcklig tidsmässig anpassning till kommunernas investeringar.

Svenska städer och stadsregioner står idag inför omfattande behov av att investera i robusta samhällsviktiga infrastrukturer. Det gäller järnvägsstråk för förstärkt storregionalt samspel, kollektivtrafikstråk och gång- och cykelstråk i och mellan städer och stadsdelar. Det gäller även investeringar i dagvattensystem och andra klimatanpassningsåtgärder, samt IT-infrastrukturer och smarta elnät som delar i innovativa lösningar för att förverkliga energieffektiviseringsmålen. De berörda fastighetsägarna har ännu inte funnit någon fungerande finansieringsmodell för den förestående energieffektiviseringen av flerbostadshus i miljonprogramsområden.

Några av dessa investeringar kräver sannolikt statlig medfinansiering för att komma till stånd. Utvecklingen går mot en svagare offentlig styrning och minskade offentliga medel till investeringar i samhällsviktig

infrastruktur. Detta bidrar till att investeringarna behöver genomföras baserat på en kombination av offentliga och privata medel.

Ofta försenas stora infrastrukturprojekt på grund av omständliga processer med tidskrävande överklaganden och överprövningar. Den bristande koordinationen av statliga och kommunala investeringar som följer hindrar en snabb omställning. Planeringen av svårföränderliga strukturer måste dock få ta tid och föregås av ordentliga samråd. Problemet bottnar ofta i att tillräcklig tid för samråd i inte avsatts i tidiga skeden och att den statliga infrastrukturplaneringen är bristfälligt koordinerad med den kommunala planeringen. Brister i samråd i tidiga skeden medför fler överklaganden och fler problem i slutet av processen och i den färdiga miljön.

13. Otillräckliga satsningar på kunskapsutveckling och pilotprojekt

Otillräckliga satsningar på kunskapsutveckling i förhållande till städernas betydelse är ett hinder för en gynnsam utveckling. Detta gäller hela kedjan av forskning, utveckling, demonstration i form av pilotprojekt och uppföljning såväl som utbildningar på olika nivåer.

För att lösa städernas problem krävs ny kunskap som tas fram i samverkan mellan universitet, näringsliv, kommuner och övriga offentliga myndigheter. Vi behöver tvärvetenskaplig och praktisknära forskning som fokuserar på att lösa komplexa problem. Forskning som innebär samarbete mellan forskare från olika discipliner och/eller samarbete med praktiker är tidskrävande och anses av tradition som mindre meriterande än specialiserad forskning. Denna typ av forskning missgynnas därför i konkurrens om forskningsmedel. Delegationen för hållbara städer lät år 2009 genomföra en kartläggning av de svenska forskningsfinansiärernas satsningar inom området hållbar stadsutveckling¹⁹. Av den kartläggningen framgår att av de samlade forskningsresurserna går mindre än en procent till tvärssektoriell och praktisknära forskning inom stadsutvecklingsområdet.

För att skapa genombrott och framsteg behövs pilotprojekt och experimentell verksamhet, både i nya och befintliga miljöer, där spetskunskap omsätts i innovativa lösningar. Nyttänkande är förenat med risk och därför är det nödvändigt med fortsatta statliga incitament som stimulerar nyttänkande med helhetssyn och innovationer.

Kunskapsspridning och fortbildning av redan verksamma är en annan viktig fråga. Bristande kunskaper hos många centrala aktörer i

¹⁹ Nolmark m.fl. (2009) Kartläggning av forskning om städer och hållbar stadsutveckling

samhällsbyggnadsbranschen och på många kommuner är ett hinder för hållbar stads- och regionutveckling. Många aktörer tar idag inte tillräckligt aktivt in nya forskningsresultat och lärdomar från goda exempel för att tillämpa i egen verksamhet, delvis beroende på att forskningen är för teoretiskt inriktad och därför inte tillhandahåller praktiskt användbara resultat. Bristande uppföljning hindrar lärandet av egna erfarenheter. Satsningar på kunskapslyft och ökad kompetens hos aktörer i utförarledet är angelägna för att förverkliga intentionerna i ändrade regelverk och samlande visioner.

14. Brist på fungerande affärsmodeller

Brist på fungerande affärsmodeller, som reglerar kostnads- och vinstfördelning mellan olika parter, utgör hinder för systemintegrerade lösningar i Sverige och för export av svenskt kunnande och tekniklösningar.

Stadsutveckling är idag ett verksamhetsfält som växer och allt fler aktörer involveras och ser affärsmöjligheter. Systemintegrerade lösningar förutsätter samverkan mellan olika aktörer. Näringslivets incitament att medverka i projekten är en central fråga. Aktörernas tidigare sätt att samverka fungerar dock inte längre och detta orsakar kollisioner i affärsmodeller.

Lösningarna är beroende av att det finns drivkrafter för marknadsdrivna aktörer att leverera hållbara tjänster. Vid byggande av system som ska verka under lång tid behövs en ny typ av affärsmodeller som stimulerar hållbart samhällsbyggande och som fördelar vinster och långsiktiga risker mellan olika aktörer. Bristen på fungerande affärsmodeller är likaså ett hinder för export av svenskt kunnande och tjänster inom hållbar stadsutveckling.

Svenskt kunnande, som efterfrågas i andra länder och marknadsförs under paraplybegreppet SymbioCity²⁰, är bl.a. förmågan till helhetstänkande, erfarenheter av att arbeta i sektorsövergripande processer och ett gediget planerings- och miljökunnande parat med erfarenheter av integrerade systemlösningar. Det finns en avsevärd potential för kommersialisering av kommunal kompetens hos svenska aktörer, oavsett om kunskapen och tjänsterna organiseras och marknadsförs i privat eller offentlig verksamhet.

Ett problem som uppmärksammas i olika sammanhang är att kommunerna enligt kommunallagen inte får konkurrera med kommersiella aktörer. Delegationen för hållbara städer, Exportrådet,

²⁰ Se fotnot nr 6

Swentec²¹ m.fl. har tillsammans med svenska kommuner undersökt olika affärsstrategier för att möjliggöra export av kommunal kompetens i samverkan med kompetens hos privat aktörer. Initiativ där staten är med i dialog och samlar aktörer är fortsatt angelägna. En större tydlighet kring exportfrämjande myndigheters uppdrag, arbetssätt och samverkan efterfrågas. Det finns behov av en kontinuerlig lärandeprocess för berörda aktörer, ökad insikt om olika affärsstrategier och modeller samt inblick i och förståelse för olika kulturer och samhällssystem.

15. Konserverande regler för offentlig upphandling

Offentlig upphandling är ett viktigt styrmedel för hållbar stadsutveckling. Konserverande regler för offentlig upphandling och dagens tillämpning av reglerna hindrar prioritering av kvalitativa värden och implementering av innovativa och transformativa lösningar.

Det offentliga spelar en nyckelroll, inte bara genom planering och myndighetsutövning, utan också genom upphandling. Investeringar i samhällsbyggande uppgår för närvarande till cirka 300 miljarder kronor per år varvid stat, landsting och kommuner står för hälften. Till detta kommer upphandling i planerings- och förvaltningsskedet.

Kommuners och andra offentliga aktörers upphandling regleras genom lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen har kommit till för att stärka konkurrens inom EU. Lagen garanterar transparens och ger anbudsgivare som upplever sig diskriminerade rätt att överklaga. Kritik som framförts mot lagen är att den genererar merarbete och försvårar upphandling av kvalificerade tjänster och lösningar. Krav på effektivitet och risk för överklagande leder till att hållbarhetskrav tonas ned och att det utvecklas en upphandlingskultur där lägsta pris nästan alltid vinner. Efterfrågan på lokala systemlösningar som inte kan göras i en och samma upphandling uppfattas som konkurrenshinder.

Lagen är under utredning och ett delbetänkande lämnades i november 2011²². Upphandlingsutredningen ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Ett slutbetänkande ska lämnas den 30 november 2012.

Delegationen vill här särskilt lyfta att LOU – och en alltför försiktig tillämpning av lagen – hindrar utvecklingen av transformativa lösningar. I upphandlingsutredningens delbetänkande betonades att den offentliga

²¹ Swentec, Sveriges miljöteknikråd, var en delegation under Näringsdepartementet som hade den samordnande rollen för svensk miljöteknik under åren 2005 - 2008.

²² På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av offentlig upphandling (SOU 2011:73)

upphandlingen kan medverka till innovativa tekniksprång och nya lösningar genom upphandling av transformativa lösningar. Det är lösningar som ger samma eller bättre service som konventionell teknik men till ett energi- eller resursutnyttjande som är minst 80 % lägre. Konceptet ”smarta städer” bygger t.ex. på idéer om hur it-teknik kan bidra till transformativa lösningar genom att koppla samman informations- och energisystem. Transformativa och innovativa lösningar kräver ett långsiktigt samarbete mellan en kunnig och långsiktigt risktålig beställare och i många fall samverkan mellan flera olika kommersiella aktörer. Förhandlingsupphandlingar borde tillämpas i större utsträckning, men hindras av rädsla för att upphandlingen ska överklagas och projektet därmed försenas.

Mot bakgrund av upphandlingens stora omfattning och samhällspåverkan är det av strategisk vikt att offentliga upphandlare har förmåga och incitament att driva kreativa lösningar som förutsätter nära samverkan mellan beställare och leverantörer. Hur risk ska fördelas mellan leverantör och olika delar av beställarsystemet måste klaras ut. Det är angeläget att upphandlingsregler tillåter informationsutbyte mellan parter genom till exempel konkurrenspräglad dialog och förhandlad upphandling och att offentliga beställare ges verktyg för att kunna utveckla hållbarhetskrav som inte klassas som konkurrensbegränsande.

Statliga strategier

Hållbar stadsutveckling är till stor del ett kommunalt ansvar, bland annat som en följd av det kommunala planmonopolet. Det är dock delegationens uppfattning att staten har ett stort inflytande över möjligheterna att förverkliga en hållbar stadsutveckling. Statliga åtgärder behövs för att underlätta en utveckling i rätt riktning. Här presenteras några strategier för att komma över de hinder som diskuterats i tidigare kapitel och där statens engagemang är angeläget.

En nationell politik för hållbar stadsutveckling

I ett flertal utredningar har olika svenska aktörer efterlyst en svensk stadspolitik²³. Boverket och Näringsdepartementet har genom seminarier under våren 2012 tagit upp frågor om stadspolitik respektive stadsutvecklingspolitik. På EU-nivå antogs år 1998 handlingsprogrammet *En hållbar utveckling i EU:s städer*. År 2007 lyfte EU i Leipzigöverenskommelsen fram att en integrerad stadsutvecklingspolitik är en nödvändig förutsättning för genomförandet av EU:s strategi för hållbar utveckling. Flera länder har utifrån EU:s arbeten format en nationell politik för hållbar stadsutveckling – ofta under begreppet stadspolitik. Sverige saknar en nationell stadspolitik.

Delegationen för hållbara städer föreslår att regeringen utvecklar en nationell politik för hållbar stadsutveckling. Med utgångspunkt från de hinder som lyfts i denna rapport presenteras nedan några centrala delar i en nationell stadspolitik.

Stadspolitiken är ett redskap för att samordna statens sektorsintressen. Den sektoriserade kunskapsbildning, politik och administration som utvecklats under sekler har varit en stor styrka för samhällsutvecklingen, men idag kräver hållbarhets- och klimatmål en öppenhet för nya och tvärgående perspektiv. En hållbar stadsutveckling förutsätter samverkan, såväl mellan olika sektorer som mellan olika politiska nivåer. En nationell stadspolitik ska syfta till att uppnå en bättre samordning av statens sektorsintressen och att ge stöd för det regionala och kommunala

²³ Sveriges Kommuner och Landsting (2010) Hållbar stadsutveckling – positionspapper; Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet (2011) Slutrapport av regeringsuppdraget till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja en hållbar stadsutveckling (Ku2009/1620/KV); Trafikverket, Boverket, SKL (2010) Så får vi Den Goda Staden

arbetet med hållbar stadsutveckling. En viktig del är att utveckla instrument för regional planering. En nationell stadspolitik bör emellertid inte utformas som ett hierarkiskt och låsande system där regionala planer låser in kommunernas översiktsplaner. Istället bör den fungera som en vägledande strategi och riktningvisare som förutsätter dialog snarare än fler bestämmelser.

I takt med att hållbarhetsutmaningarna ställs på sin spets ökar behovet av en politiskt förankrad samlad strategi för att styra stadsutvecklingen i en hållbar riktning. Stadspolitiken bör därför utgå ifrån och lägga fast en sådan politisk strategi. Fokus på tillväxtfrågor utan konkreta verktyg för samordning med andra politiska mål är ett stort hinder för en snabb och långsiktig omställning till en hållbar stadsutveckling. Strategin bör förtydliga hur hållbarhet kan bli ett överordnat mål i praktiken, där alla åtgärder prövas ur ett hållbarhetsperspektiv. Tillväxtperspektivets roll i samhällsplaneringen bör kombineras med och balanseras mot flera välfärds mål. Strategin och den ekonomiska budgeteringen bör ta fasta på och vägledas av vetenskapliga rön om gränser för klimatutrymme och resursanvändning.

Till strategin knyts policyinstrument och incitament för att styra långsiktiga beslut i rätt riktning och minska ett, som många vittnar om, glapp mellan visioner och konkreta beslut. Det behövs incitament för att få aktörer att följa gällande regler, uppmuntran till aktörer som går längre än uppställda krav och incitament för att ta risker och genomföra innovationer.

En annan viktig fråga, att hantera inom ramen för en nationell stadsutvecklingspolitik, är statliga resurser till samhällsviktig infrastruktur. I rapporten har vi pekat på att vissa åtgärder för att åstadkomma en snabb omställning av samhället sannolikt kräver statlig medfinansiering för att komma till stånd.

För att förverkliga en hållbar stadsutveckling behöver vi pröva andra beslutsprocesser än de vi har idag, så att varje beslut förmår att integrera fler dimensioner av politiken. Staten kan medverka till en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring om samverkan, dialoger och beslutsfattande, genom att ställa krav på uppföljning och utvärdering och genom att avsätta medel för forskare att följa och analysera processer i samband med statliga satsningar. När nya satsningar initieras kan ett särskilt processtöd vara motiverat.

En del i att utveckla en nationell stadspolitik är att undanröja hinder för samverkan mellan offentliga och privata intressen. Delegationen har i

olika sammanhang lyft betydelsen av samverkan mellan offentliga och privata intressen. Att regelverk och ekonomiska modeller inte är anpassade till denna nya verklighet är ett hinder. Delegationen har i denna rapport valt att särskilt lyfta fram hur bristen på fungerande affärsmodeller och dagens försiktiga tillämpning av lagen om offentlig upphandling (LOU) hindrar en kreativ och långsiktig samverkan mellan det offentliga och näringslivet för att ta fram innovativa och transformativa lösningar.

Främjande av svensk export av kunnande och tjänster inom området hållbar stadsutveckling hanteras inom ramen för riktade satsningar men kan även ingå som en del fråga i en samlad stadspolitik. Ett bredare och mer strategiskt tänkande krävs för att utveckla export inom stadsutveckling och miljö- och energiteknik. En flerstegsprocess behövs där grunden läggs genom utveckling av internationella samarbeten och institutionell kapacitet i samverkan mellan svenska och utländska kommuner. Detta skapar plattformar för att utifrån prioriterade fält identifiera kommersiella samverkansprojekt inom hållbar stadsutveckling. Regelverk kring upphandling behöver ses över för att anpassas till en sådan process.

Delegationen har kommit fram till att det behövs en stadspolitik på nationell nivå som driver detta samlade arbete framåt. Med en nationell stadspolitik följer också större möjligheter att utkräva ansvar för stadsutvecklingen. En samlad stadspolitik kommer sannolikt att få brett gehör, men kommer att utmana många och starka intressen, både inom den politiska sfären och utanför. Att utveckla och driva på en hållbar stadspolitik ställer därför krav på starkt politiskt ledarskap och uthållighet.

Fortsatta satsningar på en nationell arena

Delegationen för hållbara städer konstaterar i rapporten *Förslag till fortsatt arbete för hållbar stadsutveckling*²⁴ att det behövs en fortsatt satsning på samverkan mellan berörda aktörer. Flera aktörer ger uttryck för ett behov av en helhetssyn och en samordning av de olika politikområden som har inverkan på stadsutvecklingen och menar att det behövs en neutral nationell arena för att stärka arbetet med hållbar stadsutveckling även efter det att delegationens arbete har slutförts. Deltagare i de nätverk delegationen har initierat har understrukt att de investeringar som gjorts under fyra år i nätverksarbete och kunskapsuppbyggnad inte bör få falla tillbaka.

²⁴ Delegationen för hållbara städer (2012) *Förslag till fortsatt arbete för hållbar stadsutveckling*

Delegationen föreslår därför att en ny arena för hållbar stadsutveckling formeras. Förslaget är att arenans verksamhet bedrivs under två år, 2013-2014, varefter en ny avstämning kan ske. Arenan bör tidigt förbereda för en uppväxling i arbetet för hållbar stadsutveckling, där även regionala, lokala, privata aktörer samt civilsamhället engageras. På lång sikt bör arbetet med hållbar stadsutveckling integreras inom ordinarie verksamheter genom strukturerad samverkan mellan parter på statlig, regional och lokal nivå.

Satsningar på kunskapsförsörjning

Delegationen har lämnat in förslag till prioriteringar i den kommande forsknings- och innovationspropositionen²⁵. Förslaget innebär att hållbar stadsutveckling ges utökade resurser och lyfts fram i ett strategiskt program som omfattar hela kedjan av kunskapsutveckling - från forskning, utveckling och innovation till demonstration och uppföljning. Satsningen föreslås inriktas mot att stärka tvärvetenskaplig och praktikinära forskning, fortsatt stöd till pilotprojekt och att utveckla ett nationellt nätverk av fyra till fem forskningscentra (inklusive det redan existerande Mistra Urban Futures i Göteborg). Delegationens förslag tar fasta på ett förslag från sex av Sveriges största forskningsfinansiärer att staten ska satsa på strategiska program där näringsliv, samhällsaktörer och akademi gemensamt samlas kring uppgifter med utgångspunkt i de stora samhällsutmaningarna och utifrån gemensamt formulerade långsiktiga visioner.

Satsningarna på pilot- och demonstrationsprojekt

För att skapa genombrott och framsteg behövs pilotprojekt och experimentell verksamhet, både i nya och befintlig miljöer, där spetskunskap omsätts i innovativa lösningar. Erfarenheter från delegationens hantering av ansökningar från kommuner och företag om ekonomiskt stöd för att utveckla projekt med förhöjda ambitioner visar att det finns ett stort intresse för att satsa på pilotprojekt, men även på svårigheter att förverkliga innovativa projekt i praktiken. Nyttänkande är förenat med risk och därför är fortsatta statliga incitament som stimulerar nyttänkande nödvändiga.

Det är viktigt att satsningar på pilotprojekt utvärderas och att erfarenheter och kunskap tas till vara och förs vidare på ett sådant sätt att de bidrar till en generell utveckling.

²⁵ Delegationen för hållbara städer (2011) Hållbar stadsutveckling – ett strategiskt FOI-område: Förslag inför forsknings- och innovationspropositionen.

Femton hinder för hållbar stadsutveckling

Delegationen för hållbara städer tillsattes av regeringen för perioden 2008–2012 för att genomföra olika åtgärder som bidrar till förbättrade förutsättningar för utveckling av hållbara städer. I delegationens uppdrag ingick att undersöka vilka eventuella system och strukturer som kan utgöra hinder för hållbar stadsutveckling och identifiera förslag till åtgärder och lösningar. Den 28 juni 2012 lämnade delegationen denna rapport till regeringen.