
Slutrapport av regeringsuppdraget till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja en

hållbar stadsutveckling

(Ku2009/1620/KV)



Foto: Riksantikvarieämbetet - Kulturmiljöbild

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING	4
2. UPPDRAGET	5
2.1. Uppdragets genomförande	5
2.1.1. Vision och mål för arbetet med uppdraget	5
2.1.2. Olika delmoment i uppdraget	5
2.1.3. Erfarenheter av uppdraget och fortsatt samverkan	8
2.2. Innehåll i rapporten	8
3. PERSPEKTIV PÅ HÅLLBAR STADSUTVECKLING	9
3.1. Sverige och den globala urbaniseringen	9
3.2. Miljö- och kulturpolitik i samverkan	10
3.3. Sociala och kulturella aspekter	10
3.4. Kulturarvets potential	12
3.5. Arkitekturens ställning	13
3.6. En inkluderande stadsutveckling	13
4. DET BEHÖVS EN NATIONELL STADSPOLITIK	15
4.1. En vidgad syn på nationell stadspolitik	15
4.2. Det kommunala perspektivet	16
4.3. Det globala perspektivet	17
5. UTMANINGAR FÖR KULTUR- OCH MILJÖPOLITIKEN	18
5.1. Öka den demokratiska grunden för stadsutveckling	18
5.2. Överbrygga sektorstänkandet i planeringen	18
5.3. Utgå från staden som ett sammansatt landskap	19
5.4. Beakta arkitekturens samlande och innovativa roll	19
5.5. Se kulturarvet som urban framtidsresurs	20
5.6. Främja den gröna stadens utveckling	20
5.7. Se stad och landsbygd tillsammans	21
5.8. Utveckla Sverige som föregångsland	21
5.9. Begränsa städernas klimatpåverkan	22
5.10. Stadsforskning måste omfatta hela staden	22
6. LÅNGSIKTIG PLAN FÖR SAMVERKAN	23
6.1. Urban utveckling och social inkludering	23
6.2. Fysisk planering och stadsbyggnad	25
6.3. Arkitektur	26
6.4. Miljömålsarbetet	27
6.5. Internationell samverkan	29

6.5.1.	Global nivå	29
6.5.2.	Europeisk nivå	31
6.5.3.	Nordisk nivå	34
6.6.	Analys av framtida forskningsbehov	35
6.6.1.	Vem finansierar forskning om hållbar stadsutveckling?	35
6.6.2.	Vem forskar om hållbar stadsutveckling?	35
6.6.3.	Framtida forskningsbehov	36
6.6.4.	Hinder för långsiktig forskning	36
6.6.5.	Behov av teoretiska angreppssätt	37
6.6.6.	Forskningsbehov om social hållbarhet	37
6.6.7.	Forskningsbehov om kulturell hållbarhet	37
6.6.8.	Sammanfallande forskningsbehov inom social och kulturell hållbarhet	38
6.6.9.	Samhällsstrukturella förändringar behöver analyseras	38
6.6.10.	Globala perspektiv efterfrågas	39
6.6.11.	Slutsatser och förändringsförslag	39

BILAGOR

1. Uppdraget
2. Analys av forskningsbehov
3. When People Matter – WUF5 och Expo 2010
4. Vadstena forum – Makten över rummet
5. Höstmötet – program och dokumentation
6. Urban News

1. Sammanfattning

Den gemensamma visionen för uppdragsmyndigheterna är att en ökad samverkan mellan miljö- och kulturpolitiken på sikt kan bidra till att utveckla en nationell stadspolitik som kan överbrygga nuvarande sektorsgränser. De sociala och kulturella hållbarhetsaspekterna behöver lyftas fram bättre. Utvecklingen av goda livsmiljöer och medborgarnas delaktighet vid planeringen av staden bör främjas.

Uppdragsmyndigheterna lyfter i rapporten fram ett antal utmaningar inom det stadspolitiska arbetet som på sikt främjar sociala och kulturella aspekter. Utmaningarna handlar om behoven av att öka den demokratiska grunden för stadsutvecklingen i Sverige, att överbrygga klyftan mellan kommunal och statlig nivå och att utgå från staden som ett sammansatt landskap. Utmaningarna handlar även om behoven av att se kulturarvet som en urban framtidsresurs, att beakta arkitekturens samlande och innovativa roll, att se stad och landsbygd tillsammans och att fortsätta att utveckla Sverige som föregångsland när det gäller olika urbana hållbarhetsaspekter. Viktiga utmaningar är också att främja den gröna stadens utveckling och begränsa städernas klimatpåverkan. För att lyckas med detta är det viktigt att forskningen bedrivs tvärvetenskapligt och omfattar hela staden.

Under uppdragstiden har myndigheterna genomfört en rad aktiviteter, många gånger i samverkan med andra, inte minst i internationella sammanhang. Några av aktiviteterna presenteras i rapporten och mer utförligt i rapportens bilagor.

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet planerar de närmaste åren för ett fortsatt arbete om bland annat internationellt arbete, forskning, ett seminarium kring goda exempel samt en informationsportal. Samverkan ska ske med bland andra Delegationen för hållbara städer.

2. Uppdraget

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet fick den 10 september 2009 i uppdrag av regeringen att samverka för att främja en hållbar stadsutveckling (Ku2009/1620/KV). Syftet med uppdraget är att medverka till en ökad samverkan inom politikområden med ansvar för stadsplanering, boendefrågor, arkitektur och kulturmiljö samt att särskilt lyfta fram sociala och kulturella aspekter och arkitekturens roll i stadsutvecklingsssammanhang. Att visa positiva utvecklingsmöjligheter för stadsdelar och förorter med utbrett utanförskap ingår också. Regeringen anger i uppdraget att det behövs ett öppet och kontinuerligt utbyte av erfarenheter och kunskaper över sektorsgränser för att nå ett allsidigt hållbart samhälle – ett synsätt som uppdragsmyndigheterna delar.

2.1. Uppdragets genomförande

Uppdraget är riktat till de fyra myndigheterna på lika villkor, dock finns det ett utpekat ansvar för var och en att sammankalla till olika delmoment av uppdraget. Grupperingen av de fyra myndigheterna som bas för samverkan är ny även om till exempel Boverket och Riksantikvarieämbetet har pågående samarbeten kring bland annat stadsutvecklingsfrågor sedan många år tillbaka.

Uppdragsmyndigheterna har gemensamt tolkat uppdraget, tagit in varandras olika perspektiv och bildat en plattform för genomförandet genom myndighetsgemensamma arbets- och styrgrupper. Myndigheterna har även diskuterat uppdraget inom varje organisation mot bakgrund av det arbete som tidigare har bedrivits kring stadsutveckling. Varje myndighet har haft en bred intern beredning kring uppdraget.

2.1.1. Vision och mål för arbetet med uppdraget

I myndigheternas vision för uppdragets genomförande konstaterades redan initialt behovet av en samlad stadspolitik. På sikt vill myndigheterna bidra till en stadspolitik som genom god arkitektur, hållbart stadsbyggande, humanistiska perspektiv och med kulturarvet som resurs bidrar till alla människors rätt till goda och hållbara livsmiljöer. Uppdragsmyndigheterna förutsätter för detta en stark forskningsbas. Regeringsuppdraget har öppnat en möjlighet att visa att uppdragsmyndigheternas olika perspektiv tillsammans är viktiga komponenter för att bidra till en hållbar stadsutveckling. Varje myndighet har bidragit till att genomföra regeringsuppdraget utifrån sitt ansvarsområde.

2.1.2. Olika delmoment i uppdraget

En långsiktig plan för samverkan

Ett av delmomenten i uppdraget är att uppdragsmyndigheterna gemensamt ska utarbeta en långsiktig plan för arbetet med olika aspekter av hållbar stadsutveckling med en tydlig utgångspunkt i de som bor och verkar i staden. Samtliga myndigheter har tagit fram en myndighetsspecifik kartläggning över sitt formella ansvar och uppdrag inom stadsutvecklings-

området. Dessa har analyserats så att överlappande ansvarsområden och eventuella glapp identifierats. Med detta som bas har förslag till framtida samarbeten inom kultur- och miljöpolitikens områden kunnat formuleras i planen som finns redovisad sist i rapporten.

En analys av vilka forskningsbehov som finns inom området ingår i redovisningen av den långsiktiga planen. I mars 2010 hölls ett seminarium för fyrtio deltagare med representanter för samtliga uppdragsmyndigheter samt samverkansaktörer som ett första steg i arbetet med forskningsanalysen. Seminariet behandlade det nuvarande kunskapsläget och forskningsbehovet. En rad delanalyser samt en översiktlig sammanställning av kunskapsläget och forskningsbehoven har därefter utförts. Den översiktliga forskningsanalysen biläggs denna rapport.

Internationella aktiviteter

En väsentlig del av uppdraget är att bidra till och bevaka det internationella arbetet med stadsutveckling. Uppdragsmyndigheterna deltog därför i planeringen och genomförandet av aktiviteterna i den svenska montern vid World Urban Forum i Rio de Janeiro (WUF5) den 22–25 mars 2010. Representanter för uppdragsmyndigheterna var även på plats. Ett seminarium, Climate Change, Governance and Social Equity, arrangerades tillsammans med nätverket Urban Net och det franska miljödepartementet. Ett gemensamt bildspel om regeringsuppdraget, ett dataspel om att flytta en stad och det så kallade "Borgmästarspelet" fanns i den svenska montern.

Under två dagar arrangerade Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet en workshop kallad When People Matter i den svenska paviljongen på Expo 2010, världsutställningen i Shanghai, Kina. Aktiviteterna kopplade även till SymbioCity Forum som Regeringskansliet och Exportrådet samtidigt genomförde i den svenska paviljongen. Dagarna syftade till att främja ett svensk-kinesiskt kunskapsutbyte om betydelsen av människors engagemang i en långsiktig stadsomvandling samt att diskutera hur sociala relationer och kulturarv kan vara drivkrafter för hållbar stadsutveckling. I ett seminarium med inbjudna forskare och praktiker från Kina och Sverige belystes främst medborgarperspektivet i stadsplanering. Dessutom hölls en workshop, som på ett lekfullt sätt syftade till att diskutera stadsutveckling med allmänheten.

Under vad som kallades Sweden Architecture Week arrangerades ytterligare två workshops på temat When People Matter. Den ena var ett samarbete med en kinesisk skola i Shanghai och riktade sig i första hand till skolbarnen, men också till deras lärare och föräldrar. De erbjöds att delta i olika aktiviteter med syfte att låta barnen utforska de egna föreställningarna om staden och dess utveckling. Den andra workshopen riktade sig främst till barnfamiljer. Olika metoder och aktiviteter användes för att få besökarna att reflektera över vad staden är och över deras egen betydelse för utvecklingen av den. Myndigheterna medverkade också i arrangemang av Sveriges arkitekter med flera under samma tidsperiod. En dokumentation kring uppdragsmyndigheternas deltagandet i WUF5 och Expo 2010 finns i bilaga till den här rapporten.

Goda exempel och framgångsrika metoder

Enligt uppdraget ska myndigheterna utbyta erfarenheter med och göra informationsinsatser för berörda myndigheter, institutioner, organisationer och allmänheten. Goda exempel och framgångsrika metoder diskuterades bland annat på Riksantikvarieämbetets Höstmöte i november 2010 med temat *Staden*. Forskningsseminariet Vadstena forum i juni 2010 ägnades åt temat *Makten över rummet: Tankar om den hållbara staden*. Diskussioner kring teman som ökad delaktighet i stadsutvecklingsprocesser och behovet av mötesplatser i staden kommer också att föras under det seminarium som arrangeras på Arkitekturmuseet den 12–13 mars 2011.

Genom publikationer framtagna för uppdraget som bifogas denna rapport har uppdragsmyndigheterna velat lyfta fram och sprida kunskap om problematiken kring sociala och kulturella aspekter på stadsutveckling. Inom ramen för fortsatt samverkan avser uppdragsmyndigheterna i nästa steg bjuda in kommuner och regioner till samtal, för att ge utrymme åt erfarenhetsutbyte också på en mer operativ stadsplaneringsnivå. Syftet är främst att lyfta frågor om hur en mer inkluderande stadsutveckling som utgår från de människor som bor och verkar i staden kan ske. Hur de ökande socioekonomiska åtskillnaderna i städerna kan åtgärdas och hur den positiva kraften som hör samman med ett alltmer mångkulturellt stadsliv är exempel på teman som ska diskuteras. Myndighetsgruppen kommer dessutom att samarbeta kring den portal för hållbar stadsutveckling som Arkitekturmuseet, med stöd av Delegationen för hållbara städer samt Naturvårdsverket, kommer att ta fram för att sprida goda exempel och framgångsrika metoder.

Myndigheterna har genomfört en rad andra aktiviteter för att sprida och hämta in kunskap om goda exempel samt diskutera de frågeställningar uppdraget väcker. Det har bland annat innefattat föreläsningar och seminarier vid universitet och högskolor, genomgång av tidigare material hos myndigheterna, initiering av forskningsprojekt samt, inte minst, en utlysning av forskningsmedel som gjorts i samarbete mellan Formas, Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Trafikverket, kallad Samordnad stadsutveckling – en förutsättning för hållbarhet. Boverket och Riksantikvarieämbetet har deltagit i expertpanelen som bedömare av användarrelevans. Totalt har 33 miljoner kronor avsatts för perioden 2010–2012. Syftet med utlysningen är att främja interdisciplinära och systeminriktade forsknings- och utvecklingsprojekt om städer och stadsutveckling.¹

Omvärldsbevakning och övriga aktiviteter

En omfattande omvärldsbevakning med fokus på intressanta exempel och metoder har genomförts på olika sätt – inte minst inom uppdragsmyndigheternas internationella arbete. Inom ramen för uppdraget har dialogmöten skett med ett flertal aktörer, såväl de som finns utpekade i uppdraget som andra myndigheter och olika intresseorganisationer. Uppdragsmyndigheterna har även deltagit i en mängd konferenser och seminarier på temat hållbar stadsutveckling som arrangerats av andra organisationer, bland andra Delegationen för hållbara städer.

¹ För resultat av utlysningen se: www.formas.se/formas_templates/Page_____6266.aspx

2.1.3. Erfarenheter av uppdraget och fortsatt samverkan

Uppdraget har varit lärorikt och intressant. Myndigheternas olika förutsättningar har satt ramar för insatserna i och med att inga nya medel har tillförts och balansen mellan myndigheternas medverkan har varit ojämn på grund av olika grundförutsättningar. Att ingen myndighet har haft utpekad huvudansvar har både varit positivt och negativt för genomförandet. Samarbetsformen har varit tidskrävande i sig och tidsåtgången har ökat genom att några av uppdragsmyndigheterna inte tidigare har samverkat. Formen har också inneburit möjligheter till bättre förståelse av olika synsätt vilket troligen på sikt kan bidra till att överbygga sektorstänkandet mellan miljö- och kulturmyndigheterna.

I den långsiktiga planen presenteras en rad förslag för fortsatt samverkan mellan uppdragsmyndigheterna. Det kräver planering och resurssättning av myndigheterna var för sig och tillsammans. Arbetsformerna för detta kommer att bli föremål för fortsatta diskussioner och de erfarenheter som dras av regeringsuppdraget kommer att bli en tillgång i det fortsatta arbetet.

2.2. Innehåll i rapporten

I rapporten framhålls ett antal strategiska utmaningar som är centrala för det fortsatta arbetet med stadsutveckling, speciellt avseende sociala och kulturella aspekter och arkitekturens roll. Avsikten med rapporten är att visa viktiga framtida utmaningar som uppdragsmyndigheterna ser utifrån till de egna möjligheterna men även med koppling till andra samhällsaktörer.

Inledningsvis presenteras ett bakgrundsavsnitt om perspektiv på hållbar urban utveckling med särskilt fokus på sociala och kulturella aspekter. Därefter återfinns ett resonemang om behovet av en stadspolitik och ett antal aktuella stadspolitiska utmaningar som hör samman med uppdragets fokus på sociala och kulturella aspekter och arkitekturens roll. Möjligheter som uppdragsmyndigheterna ser på sikt för att förbättra arbetet mellan kultur- och miljöpolitiken återfinns i förslaget till en långsiktig plan för samverkan. I bilagor återfinns rapporteringar som hör ihop med olika delmoment i uppdraget. Dessa är en analys av framtida forskningsbehov och rapporteringar från olika aktiviteter som hållits inom uppdraget, foldern *When People Matter* från uppdragsmyndigheternas samlade aktiviteter vid World Urban Forum 5 i Rio de Janeiro och vid Expo 2010 i Shanghai, de samlade artiklarna i *Makten över rummet. Tankar om den hållbara staden* från stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande och en dokumentation från Riksantikvarieämbetets Höstmöte på temat *Staden* liksom publikationen *Urban News*. Såväl Vadstena forum och Riksantikvarieämbetets Höstmöte arrangerades i år i samverkan med uppdragsmyndigheterna.

3. Perspektiv på hållbar stadsutveckling

I det här avsnittet har uppdragsmyndigheterna valt att ta upp några centrala perspektiv på stadsutveckling som ligger till grund för ställningstaganden i rapporten. Den svenska utvecklingen i relation till den globala kommenteras översiktligt, liksom betydelsen av de sociala och kulturella hållbarhetsdimensionerna. Avslutningsvis berörs frågor om kulturmiljöns och arkitekturens betydelse och behovet av en inkluderande process för hållbar stadsutveckling.

3.1. Sverige och den globala urbaniseringen

År 2008 utgjorde en global demografisk brytpunkt. Enligt FN:s befolkningsfond, UNFPA, bodde för första gången någonsin fler människor i städer än på landsbygden. De kommande decennierna kommer all global befolkningstillväxt att ske i urbana områden, främst i världens fattigare länder. Under 2009 uppgick den urbana populationen till ungefär 3,3 miljarder människor, för att 2030 förväntas ha ökat till 5 miljarder. I Europa, Nord- och Sydamerika lever redan merparten av befolkningen i städer. Afrika och framförallt Asien står däremot inför en dramatisk tillväxt. Megastädernas problematik står ofta i fokus för den globala debatten. Den mest påtagliga befolkningstillväxten sker dock i små och medelstora städer, vars kapacitet att hantera urbaniseringen på ett hållbart sätt är än mer ansträngda.²

I ett globalt perspektiv tillhör Sverige en sedan länge urbaniserad del av världen och har i dag en förhållandevis stor andel befolkning boende i tätorter. Med Statistiska centralbyråns (SCB) definition är över 80 procent av befolkningen tätortsboende. De minsta tätorterna i Sverige är närmast att betrakta som landsortsbyar i ett europeiskt eller globalt perspektiv. Räkna man endast tätorter med mer än 100 000 invånare återstår endast en fjärdedel av befolkningen som urban. Enligt OECD:s definition betecknas endast Stockholms län som "övervägande urbant". Göteborgs- och Malmöregionerna hamnar i den mellanliggande klassen, medan övriga landet definieras som "övervägande ruralt".³

Urbaniseringstakten i Sverige i dag är således relativt blygsam globalt sett. Alltjämt pågår dock en betydande folkomflyttning från land till stad. De tre storstadsområdena växer mest totalt sett men flyttkedjan går från landsbygden och de mindre städerna, företrädesvis i norr, via de mellanstora städerna som regioncentra, universitetsstäder och residensstäder. De städer som växte procentuellt mest perioden 2000–2005 var Växjö och Umeå. Att skapa hållbara sociala villkor för den alltjämt växande befolkningen i storstadsområdena är en viktig utmaning för samhället. Det handlar också om att motverka att den växande medelklassens konsumtionsvanor tär på de gemensamma resurserna. En annan viktig uppgift är att hantera villkoren i de krympande urbana miljöerna som många gånger drabbats hårt av ekonomiska och industriella strukturomvandlingar. Problemen med krympande städer är något som Sverige

² United Nations Population Fund, UNFPA, *State of the world cities: Unleashing the Potential of Urban Growth*, 2007.

³ www.scb.se, www.oecd.org

delar med andra länder, framförallt i Europa, Nordamerika och forna Sovjetblocket.⁴ I Sverige är det framförallt mindre städer och orter i inlandet som drabbas.

3.2. Miljö- och kulturpolitik i samverkan

I planeringen och utformningen av ett hållbart samhälle ska aspekter som miljö- och klimatpåverkan vägas samman med sociala och kulturella aspekter.⁵ Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. I den svenska kulturpropositionen 2009/10:3 *Tid för kultur* betonas särskilt att statliga myndigheter och institutioner ska arbeta för att kulturell kompetens och kreativitet används för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Den byggda miljön ska ge skönhetsupplevelser och ha ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjlighet till ett rikare liv. Regeringen vill prioritera en satsning på att utveckla attraktiva stadsmiljöer med minskad klimat- och miljöpåverkan som kan fungera som nationella och internationella förebilder för hållbart stadsbyggande och tillämpad miljöteknik.⁶

3.3. Sociala och kulturella aspekter

I Sveriges nationella strategi för hållbar utveckling⁷ lyfts tre dimensioner av hållbar utveckling fram; den miljömässiga, den sociala – inklusive den kulturella – och den ekonomiska. Strategin har två syften; att uppfylla det internationella åtagandet att presentera en strategi för hållbar utveckling till FN samt att ge en avstämning och framåtblick angående arbetet med hållbar utveckling i Sverige. Strategin ansluter direkt till slutsatser i Brundtlandkommissionen att hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Strategin redovisade även hur arbetet med internationella processer för hållbar utveckling förankras nationellt.

Forskarsamhället har framfört kritik om att politikens definition av hållbar stadsutveckling i alltför hög grad bortser från de sociala och kulturella dimensionerna. En annan viktig kritik är att det politiska hållbarhetsbegreppet förutsätter att det råder en grundläggande harmoni mellan olika dimensioner medan forskning visar att det i stället ofta råder konflikt. En överdriven fokusering mot olika hållbarhetsdimensioner kan leda till separata insatser för till exempel ekologisk,

⁴ *State of the World Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. UN-Habitat.

⁵ Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur*, sid 78.

⁶ Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete

⁷ Skr. 2005/06:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*. Skr. 2003/04:129 *En svensk strategi för hållbar utveckling - ekonomisk, social och miljömässig*. Skr. 2001/02:172 *Nationell strategi för hållbar utveckling*.

ekonomisk, sociokulturell hållbarhet vilket i sin tur motverkar Brundtlandkommissionens ansats till helhetstänkande.⁸

Internationellt har den tredelade modellen av hållbarhet med ekologiska, ekonomiska och sociala dimensioner på senare tid ofta kompletterats med den kulturella dimensionen. Såväl UN-Habitat som Unesco lyfter fram kulturens betydelse. I *State of the World Cities 2010/2011* använder UN-Habitat en modell för att beskriva vad som krävs för ett rättvist urbant liv, "an inclusive city". De sociala och ekonomiska dimensionerna omsluts där av den kulturella dimensionen. En inkluderande stadsutveckling kräver, menar UN-Habitat, en integration av ekonomiskt, socialt, politiskt och kulturellt jämlikhetstänkande.

*Culture has historically been left out of the conventional international development agenda. More and more local development policies take into account the cultural dimensions of urban life, such as social capital, tradition, symbols, a sense of belonging and pride of place.*⁹

Unescos definition av kultur är återkommande i hållbarhetsdiskussioner internationellt.¹⁰ Unesco menar bland annat:

- att kultur står i centrum för dagens debatter om identitet, social sammanhållning och utveckling av en kunskapsbaserad ekonomi,
- att respekt för kulturernas mångfald, tolerans, dialog och samarbete i en anda av ömsesidig förståelse är en av de bästa garantierna för internationell fred och säkerhet,
- att globaliseringsprocessen, påskyndad av den snabba utvecklingen av ny informations- och kommunikationsteknik, visserligen utgör en utmaning för den kulturella mångfalden, men skapar samtidigt förutsättningar för förnyad dialog mellan kulturer och civilisationer.

Argument för behovet av att se kultur som en fjärde hållbarhetsdimension¹¹ har lyfts fram inom det internationella stadsutvecklingsarbetet för lokala aktörer, Agenda 21 för kultur, i rapporten *Culture and sustainable development: examples of institutional innovation and proposal of a new cultural policy profile*¹². Där framhålls att den kulturella dimensionen behöver integreras i samhällsplaneringen för att hållbarhetsarbetet ska bli effektivt. Ett samhälles vitalitet och livskvalitet hör nära samman med dess kulturella engagemang, uttryck, dialog och främjande.

⁸ *Kunskapssammanställning: Långsiktigt hållbar stadsutveckling*. Projektnummer: 151-2004-2254. 2004-09-01, sid 9–10. Formas.

⁹ "A message for World Habitat Day 2010." UN-Habitat.
www.un.org/en/events/habitatday/pdfs/8811_2605_WHD_Statement_E.pdf

¹⁰ Kultur anses enligt Unescos definition omfattar hela komplexet av de andliga, materiella, intellektuella och emotionella egenskaper som är utmärkande för ett samhälle eller en social grupp och omfattar, förutom konst och litteratur, livsstilar, samlevnadsformer, värdesystem, traditioner och trosuppfattningar.

¹¹ "Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development" - Policy Statement.
www.agenda21culture.net/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58&lang=en
Hawkes, John. *The Forth Pillar of Sustainability: Culture's essential role in public planning*. Common Ground P/L, Melbourne, 2001.

¹² Report 4: *Culture and sustainable development: examples of institutional innovation and proposal of a new cultural policy profile*.
www.agenda21culture.net/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58&lang=en

I regeringens uppdrag till den statliga Delegationen för hållbara städer¹³ återkommer de tre hållbarhetsdimensionerna. Ordet kultur förekommer inte i uppdraget, men den sociokulturella dimensionen har trots det uppmärksammats i delegationens arbete. Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet anser att det finns anledning att tydligare lyfta fram såväl den sociala som den kulturella dimensionen i den svenska hållbarhetspolitiken i enlighet med den utveckling som sker internationellt. Myndigheterna vill i sin framtida verksamhet, gemensamt och var och en för sig, tydligt verka för detta, vilket ligger i linje med det regeringsuppdrag som här redovisas. Uppdragsmyndigheterna har särskilt möjligheter att verka för att lyfta fram kulturarvets potential och arkitekturens betydelse och att verka för en mer inkluderande stadsutveckling.

3.4. Kulturarvets potential

Utifrån ett humanistiskt och historiskt perspektiv är hållbar utveckling en ambition att, i en ständigt pågående process, förbättra förståelsen av och förutsättningarna för ett mer demokratiskt, inkluderande och öppet samhälle. Kriterierna för hållbarhet är beroende av tolkningar av historien och samtiden samt föreställningar om framtiden. Kulturarvet genererar berättelser i relation till platser och dessa berättelser kan i sin tur erbjuda förutsättningar för synen på hållbar stadsutveckling och tillväxt utifrån kulturella aspekter. Det kan handla om lokala hantverkstraditioner, bebyggelse, besöksmål och olika former för utnyttjande av traditionell kunskap och historiska miljöer. Det kan också handla om personliga minnen kopplade till det levda livet, historier knutna till en etnisk grupp eller en familjehistoria, till minnen av händelser som fått betydelse för såväl stora som små sammanhang.¹⁴ Dessa kulturvärden är nära förknippade med lokal och regional identitet och bidrar till att platser upplevs som mer intressanta och attraktiva. Kulturvärdena kan öka stadens konkurrenskraft och ge upphov till företagande, kulturella näringar, inflyttning och förbättrad livskvalitet.

Riksantikvarieämbetet har initierat en satsning med början under 2011 på temat Människors mötesplatser inom ramen för länsstyrelsernas verksamhet som finansieras med kulturmiljövårdsanslaget som fördelas av Riksantikvarieämbetet. Platser som gett utrymme för människors möten är utsatta för ett stort förändringstryck i dag då de omvandlas, kommersialiseras och förtätas. Dessa offentliga mötesplatser har vanligen en lång historia och ett rikt kulturarv, där byggnader och konstverk av hög kvalitet har finansierats av det allmänna och av ideella krafter. Det är viktigt att uppmärksamma dessa miljöers historia och kvaliteter så att de kan tas tillvara och fortsätta brukas som mötesplatser, men kanske i nya sammanhang. De bär på möjligheter att kunna utvecklas till en betydelsefull resurs i samhället.

Uppdragsmyndigheterna menar att det urbana landskapet kan ses som en manifestation av mänskligt liv över tid – en mångfald av idéer, motiv och behov som tillsammans utgör det

¹³ www.hallbarastader.gov.se

¹⁴ Se till exempel Riksantikvarieämbetets projekt Platsr som är en så kallad community, där alla är välkomna att beskriva sina platser. En plats på Platsr är ett egendefinerat område som en person av ett eller annat skäl engagerat sig i. www.raa.se/cms/extern/aktuellt/projekt/platsr.html

förgångnas kulturella uttryck. Människors upplevelse av tidsdjupet i staden bidrar till att skapa mening och sammanhang kring städernas framtida villkor. Hur vi avläser städernas tidsdjup ändras i takt med att samhället förändras. Det är ett gemensamt samhällsansvar att förvalta de kulturhistoriska värdena på ett ansvarsfullt sätt och samtidigt verka för att stärka kulturarvet som en resurs för hållbar utveckling, tillväxt och god livsmiljö – på landsbygden såväl som i tätorterna. Uppdragsmyndigheterna vill verka för att kulturarvets materiella och immateriella värden lyfts fram tydligare inom hållbar stadsutveckling.¹⁵

3.5. Arkitekturens ställning

Regeringens råd för arkitektur, form och design betonade 2008 vikten av att stärka arkitekturens, formens och designens ställning i samhället, särskilt i sammanhang där viktiga beslut fattas om byggande och miljö. Rådets uppdrag innebar bland annat att det är särskilt viktigt att stärka den offentliga diskussionen, kunskaps- och opinionsbildningen inom området och att följa den internationella utvecklingen och delta i internationellt samarbete. Uppdraget har i dag i huvudsak övertagits av Arkitekturmuseet.

Arkitekturens roll för den urbana utvecklingen kan och bör lyftas fram bättre i samhällsplaneringen såväl på den statliga som på den regionala och kommunala nivån. För detta krävs strategiska insatser för att öka kunskaperna av betydelsen av arkitektur och design av hög kvalitet.

Satsningen kring nya plan- och bygglagen (PBL) och Sveriges nyligen genomförda ratificering av Europeiska landskapskonventionen (ELC) är exempel på möjligheter där attityder och tillämpningsfrågor om arkitekturens roll för urban utveckling kan lyftas. Arkitekturforskningen har en avgörande roll när det gäller att sätta in arkitekturens roll i komplexa sammanhang och brett lyfta de möjligheter som finns för att främja stadsutvecklingen. Arkitekturforskningen bör också innehålla experimentella inslag för att utveckla nya idéer. Likaså är arkitekturpedagogikens utveckling viktig. En vital arkitektur- och stadsbyggnadsdebatt är också avgörande för att arkitekten ska kunna spela en innovativ och samlande roll för framtidens stadsutveckling.

3.6. En inkluderande stadsutveckling

Det urbana utvecklingsarbete som bedrivs av stat och kommun ska bidra till att skapa bättre levnadsvillkor i stadsdelar där en stor andel av invånarna riskerar att uppleva ett utanförskap, genom långvarig arbetslöshet, låg utbildningsnivå och otrygghet. Utgångspunkten för arbetet är samverkan och stöd utifrån myndigheternas och kommunernas ordinarie verksamhet. Fokus ligger på frågor som rör arbete, utbildning, trygghet och tillväxt, områden som är grundläggande för att skapa en god livskvalitet för alla, och därmed även en förutsättning för att

¹⁵ Se till exempel: *Kulturmiljöanalys: En vägledning för användning av Dive*. Riksantikvarieämbetet 2009 och *Nya stadsarkeologiska horisonter*. (Red. Stefan Larsson) Riksantikvarieämbetet 2006, samt *Kulturarvskraft: Riksantikvarieämbetets strategi för regional tillväxt 2011–2013*.

uppnå social hållbarhet. Även i fortsatta satsningar på hållbara städer bör fokus på mänskliga behov betonas tillsammans med utvecklingsarbete med inriktning mot om- och nybyggnad och teknislösningar.

Omdaning och utveckling av befintliga stadsdelar är en stor utmaning i hållbarhetsarbetet och en socialt ansvarstagande stadsutveckling kan kopplas till nytänkande och exportmöjligheter. Det finns en viktig koppling till att se värdet av en social mobilisering som syftar till att stärka förutsättningarna för ett lokalt upprustnings- och utvecklingsarbete som stämmer överens med de boendes vilja. Arbetet kan ske genom olika typer av aktiviteter som stärker invånarna i processen att ta makten över sin egen berättelse och därigenom motverka upprepningen av förenklade stigmatiseringar av vissa stadsdelar.

Ett annat redskap i arbetet med urban utveckling är att samla in kunskaper och erfarenheter från Sverige och andra länder och att arbeta med uppföljning, utvärdering och analys. Utifrån mångårigt och djupgående arbete inom fältet, besitter uppdragsmyndigheterna tillsammans omfattande kunskaper kring hur sociala och kulturella dimensioner av hållbar stadsutveckling kan lyftas fram och sammankopplas med miljöaspekterna av hållbarhetsarbetet. Det är därför viktigt att långsiktigt bygga vidare på upparbetad kunskap samt utvärdera och föra vidare erfarenheter från olika stadsutvecklingsprojekt.

I Boverkets nyligen publicerade kunskapsöversikt¹⁶ framgick att det, trots de senaste decenniernas omfattande insatser, finns stora kunskapsbrister om sambanden mellan segregationsprocesser och stadens och boendemiljöns utformning. Bland praktiker finns dock en stark uppfattning om att den fysiska miljön har avsevärd betydelse. Nationellt märks en bred samsyn kring lämpliga åtgärder för att främja integration, där fokus ligger på att försöka integrera stadens olika delar med varandra.

En annan nationellt övergripande fråga är tillgången till trygga och jämställda stadsmiljöer. Den svenska jämställdhetspolitikens mål är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Att känna sig trygg är en viktig demokratifråga för att kunna delta i samhällslivet och i den offentliga debatten. Boverket och länsstyrelsernas har haft i uppdrag att stödja ett konkret utvecklingsarbete för att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer. Orsaken till problematiken är länkande till ojämställda villkor i samhället. Detta innebär att det inte är möjligt att "bygga bort" det bakomliggande problemet – däremot är det möjligt att skapa tryggare miljöer genom jämställdhetsintegrering i arbetets alla led.¹⁷

¹⁶ *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*, Boverket 2010.

¹⁷ *Att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv*. Boverket, 2010.

4. Det behövs en nationell stadspolitik

Uppdragsmyndigheterna ser, i likhet med andra aktörer, behov av en särskild satsning på en tvärsektoriell stadspolitik som utgår från människan och hennes behov. Betydelsen av att koppla samman ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella aspekter behöver klargöras som en framtida nationell stadspolitisk målsättning. Att städer i dag utvecklas i såväl en lokal, regional, nationell och global kontext är också väsentligt att poängtera, liksom sambanden mellan urbant och ruralt. Likaså att enskilda städer ingår i olika system av städer, så kallade "stadssystem"¹⁸ som ser olika ut beroende på vilket perspektiv som anläggs för att förstå ett urbant utvecklingsområde.

4.1. En vidgad syn på nationell stadspolitik

I den mån man kan tala om en svensk nationell stadspolitik kan den beskrivas som en stadspolitisk arena där många olika politikområden möts och bryts mot varandra. Här återfinns frågor om boende, urban utveckling och integration, kultur och kulturmiljö, arkitektur och stadsbyggnad, naturmiljö, resurshushållning, transporter och infrastruktur, sysselsättning och ekonomisk konkurrenskraft, regionalpolitik, folkhälsa och social välfärd och inte minst klimat-, miljö- och energifrågor. Dessa frågor betraktas och behandlas dock alltför ofta som sakområden skilda från varandra och har oftast enskilda departement eller centrala myndigheter som huvudmän och initiativtagare. Uppdragsmyndigheterna finner att samverkan mellan olika sakområden på den statliga nivån behöver utvecklas. Det är viktigt att alla dimensioner av hållbar stadsutveckling lyfts fram och knyts ihop, samt att detta synsätt delas av alla aktörer för att goda resultat ska kunna uppnås. Målkonflikter och hinder i de statliga regelverken för arbetet för hållbar stadsutveckling behöver ses över.¹⁹ På den statliga sidan ställer detta särskilda krav på Regeringskansliet, länsstyrelserna och berörda sektorsmyndigheter.

På den kommunala nivån har en framgångsrik stadspolitik med sociala och ekonomiska förtecken bedrivits i en del städer. Malmö och Västerås är exempel där syftet varit att lyfta städerna ur en ekonomisk och strukturell kris och att stärka städernas nya hållbara identitet och tillföra nya miljömässiga värden.

För att dynamiskt kunna utveckla de svenska städerna ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt krävs en vidgad syn på begreppet stadspolitik och ett samordnat grepp om de sektorer som berörs. På den centrala nivån saknas i dag ett sektorsövergripande synsätt över hur politikområdena kan och bör samspela med varandra. Utvecklingen av en nationell stadspolitik innebär ett samlat arbete med en strategi som griper över alla urbana hållbarhetsdimensioner.

¹⁸ *Kulturmiljö och stadsutveckling – en forskningsöversikt*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2004:5.

¹⁹ *Rapporter från riksdagen 2010/11:RFR2 Uppföljning av statens satsning på hållbara städer*. Miljö- och jordbruksutskottet MJU.

4.2. Det kommunala perspektivet

Kommunerna har det övergripande ansvaret för samhällsbyggande och stadsplanering genom plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna är också centrala aktörer inom de övriga områden vilka regeringen nämner som betydande för en hållbar stadsutveckling och vilka kan inbegripas under begreppet stadspolitik. Det kan till exempel gälla ekonomisk utveckling, social välfärd, integration och god miljö. Det innebär att kommunerna ansvarar för att staden i alla sina delar erbjuder goda och attraktiva livsmiljöer för alla människor. Samtidigt har statens beslut och åtgärder i olika frågor en avgörande betydelse för städernas utveckling, genom de ramar som ställs upp av lagar och direktiv och möjligheter som ges genom statsbidrag. Det gäller inte minst i målsättningarna för ett hållbart samhälle.

En samordnad och nationell stadspolitik bör därför vara lyhörd för kommunernas utmaningar och villkor på samma sätt som kommunen måste vara lyhörd för invånarnas behov och livsvillkor. Staden är, och kommer alltid vara, en kommunal, regional och statlig angelägenhet. Det är orsaken till att Sveriges kommuner och landsting (SKL) och andra aktörer också efterlyser en nationell stadspolitik som syftar till "att främja och ge förutsättningar för en utveckling av hållbara städer, den ska utgå ifrån och stödja den kommunala och regionala nivån i deras arbete".²⁰ SKL framhåller att statens sektorsansvar på den nationella och regionala nivån måste kunna möta det lokala helhetsansvaret. Vidare anser SKL att staten bör ge kommuner och regioner samordnade verktyg för att bygga hållbara städer samt att staten ska fokusera och öka satsningen på forskning för stadsutveckling. Den rådande sektorspolitiken, nationellt såväl som regionalt, riskerar att bli ett hinder för utvecklingen av våra städer.

Det nationella projektet Den Goda Staden, där Boverket har deltagit, betonar i sin slutrapport att en samordnad politik för stadsutveckling tydligare än i dag måste driva olika politikområden så att de inte motverkar varandra. Det behövs en helhetssyn och en samordning av de olika politikområdena som också väger in sektorspolitikens inverkan på stadsutvecklingen. Det krävs ett gemensamt synsätt på infrastrukturen i staden och en gemensam planering av infrastrukturen mellan städerna för att knyta samman de lokala arbetsmarknaderna. Särskilt viktigt är också att samordna infrastruktur, klimat- och miljöpolitiken med kulturpolitiken och den sociala dimensionen. Stadspolitik har utvecklats bredare och mer tvärsektorielt inom EU och i de nordiska länderna, till exempel i Finland där man arbetat längst med en samlad nationell politik för balanserad utveckling av städerna.^{21 22}

I projektet Den Goda Staden visade sig bristen på stadspolitik främst i planeringen av

²⁰ Sveriges kommuner och landsting, Positionspapper Hållbar stadsutveckling 2010-08-20

²¹ Trafikverket m fl. 2010. *Så får vi den goda staden*. Slutrapport.

²² Den Goda Staden är ett samverkansprojekt mellan Jönköpings, Norrköpings och Uppsala kommun samt Boverket, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting som pågått i sex år mellan 2005 och 2010, på initiativ av dåvarande Vägverket. Projektet har haft som syfte att utveckla processer där samspelet mellan trafikutveckling och bebyggelseutveckling stått i centrum. Fokus har legat på hur olika intressen, krav och behov hanteras samordnat för att åstadkomma långsiktigt hållbar stadsutveckling.

bebyggelseutveckling och i investeringar i infrastrukturen. De olika planeringssystemen regleras med sinsemellan olika lagar och har olika huvudmän. Det leder till konflikter när samma geografiska område ska planeras enligt olika lagar eller system.

4.3. Det globala perspektivet

De utmaningar som världens städer står inför är till stor del globala. Sverige och dess städer är därför en del av ett vidare sammanhang. En nationell stadspolitik måste därför förhålla sig till utmaningar och avsikter på både den globala, den europeiska och den nationella scenen. På det globala planet är den urbana agendan framför allt formad av samarbetet inom FN och inriktad mot akuta problem som klimatförändringar och konsekvenser av den accelererande urbaniseringen i länder utanför OECD. Det handlar om att ta fram gemensamma åtgärder för att bekämpa fattigdom och förhindra att okontrollerade slumområden breder ut sig i storstädernas ytterkanter, områden med bristfällig tillgång till vatten, bristande sanitetsförhållanden, bristande kommunikationer och små förutsättningar för ekonomisk försörjning.

Den globala nivån knyter an till det lokala genom frågor som ökad medborgardeltaktighet i stadsplaneringen, behov av ökad social, kulturell och ekonomisk rättvisa i städerna. För Sverige är ett engagemang för de globala aspekterna av den urbana utvecklingen ett givande och tagande, ett ömsesidigt globalt lärande kring de urbana frågornas problem och lösningar. Sverige kan erbjuda goda exempel på tvärdisciplinära och demokratiska stadsutvecklingsprocesser. När det gäller miljöteknik är Sverige långt framme, och när det gäller att väga in sociala och kulturella hållbarhetsaspekter finns en väsentlig utvecklingspotential att ta tag i.

Även om EU inte har formellt ansvar för stadspolitik görs viktiga ansträngningar för att staka ut en gemensam agenda som rör de urbana utmaningarna såväl på en global nivå som inom Europa. Den så kallade Toledodeklarationen är en slags fortsättning på den så kallade Leipzigstadgan och syftar till att genom ett integrerat förhållningssätt lägga grund för en "smartare, mer hållbar och socialt inkluderande stadsutveckling".²³ Avsikten är också att ge de urbana frågorna en starkt roll i politiken och EU:s territoriella agenda. Urbana frågor behandlas också inom ramen för EU:s forskningssamarbete som till exempel Urban-Net vars syfte är att skapa samarbete och koordinera forskningen kring urbana frågor i Europa.²⁴

²³ Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration, Toledo 22 June 2010.

²⁴ www.urban-net.org

5. Utmaningar för kultur- och miljöpolitiken

Uppdragsmyndigheternas samlade ansvar täcker ett vitt och skiftande fält av frågor inom planering, arkitektur, kulturarv, hållbar utveckling, forskning etc. Som exempel kan nämnas Boverket vars ansvar spänner över frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse och boende. Samtliga av dessa områden griper in i frågan om hållbar stadsutveckling.

Eftersom fokus i regeringsuppdraget ligger på samverkan har förslagen till de fortsatta, långsiktiga arbetet utgått från det skärningsfält som uppstår mellan de fyra myndigheternas ansvar och verksamhetsområden. Inom detta fält har uppdragsmyndigheterna vidare identifierat olika teman där kultur- och miljöpolitiska strävanden möts.

5.1. Öka den demokratiska grunden för stadsutveckling

En rättvisare stad innebär att den sociala, kulturella och etniska segregationen minskar och att invånarna får mer jämlika levnadsvillor. Det innebär också att medborgarna är mer delaktiga i stadsutvecklingen. För detta krävs en inkluderande stadsplanering som utgår från invånarnas erfarenheter och tar tillvara deras kunskaper och kompetens. Utifrån ett samhällsperspektiv är det angeläget att ge de boende och andra verksamma ansvar genom inflytande över gemensamma nyttigheter såsom stadens natur och kulturarv. En större delaktighet ger också ökad förståelse för prioriteringar av gemensamma resurser.

Många människor är intresserade av att tycka till om förändringar av sin närmiljö. Samtidigt har många lokala frågor relevans för en hel stad eller region. Dialogen mellan stadsbor och beslutsfattare behöver i många fall utvidgas och göras till en angelägenhet för fler. För att skapa engagemang för stadens frågor behövs ofta ett aktivt arbete från offentliga aktörer och andra för att väcka debatt, bygga upp tillit till de demokratiska processerna samt motivera och stödja olika samhällsgrupper. Det kan till exempel handla om att ta tillvara barns och ungas erfarenheter. Här har civilsamhället en viktig roll att spela.

5.2. Överbrygga sektorstänkandet i planeringen

Samhällsplanering är till sin karaktär övergripande och samordnande och syftar till att organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet. När planeringsprocesser inte är koordinerade och när samspelet mellan olika sektorer är dåligt utvecklat uppstår problem i såväl processerna som i den fysiska miljön. Därför behövs gemensamma mål och strategier för planering av staden. Det handlar om att i tidiga skeden identifiera och involvera alla berörda parter för förhandling och en gemensam målbild. Ett samlat helhetsperspektiv behövs från planläggning till byggande och förvaltning.

Den fysiska planeringens betydelse som instrument för avvägning mellan olika intresseanspråk bör framhållas. Det kan handla om att väga transportbehov mot sociala och kulturella värden,

där samverkan kan leda till positiva värden för alla. Utifrån en helhetssyn ska målkonflikter kunna lösas med hjälp av planeringsinstrumenten. Detta kräver att planeringsinstrumenten används på ett vitalt och kraftfullt sätt. Länsstyrelserna har en viktig statlig samordningsroll i kontakten med kommunerna. Men denna kontakt mellan stat och kommuner behöver breddas. De centrala verken bör gemensamt och i samverkan med länsstyrelserna utveckla den statliga dialogen med kommunerna samt följa, samla, analysera och sprida kunskap kring kommunalt, mellankommunalt och regionalt utvecklingsarbete för en hållbar stadsutveckling och en god bebyggd miljö.

Översiktsplaneringen är det strategiska verktyg som kommunen har för att avväga motstående intressen och samtidigt beakta olika statliga intressen. Men även på regional och nationell nivå behöver övergripande fysisk planering motverka sektorsperspektiven. Utmaningen är att överbygga sektorstänkande på alla planeringsnivåer.

5.3. Utgå från staden som ett sammansatt landskap

Staden är kontextuell, det går inte att lyfta ut och förstå en enskild stadsdel eller plats utan att förhålla sig till det som omger den. Delarna måste förstås i relation till staden som helhet och till de ekonomiska och sociala flöden och processer som formar och omformar dem. Om vi betraktar staden som ett landskap framträder funktioner och strukturer som inte är synliga om vi bryter ner den i mindre beståndsdelar. Landskapsperspektivet, som det uttrycks i Europeiska landskapskonventionen (ELC), bidrar därför till att synliggöra strukturella problem och att formulera strategier för att lösa dem. Landskapsperspektivet stödjer också en syn på staden som en arena med en mängd olika aktörer där frågor behöver belysas om spelreglerna för denna arena. Vem som agerar, hur, var och varför men också de rumsliga konsekvenserna av maktrelationer och social ojämlikhet.

Landskapsbegreppet utgör i sig ett viktigt komplement till de mer instrumentella begreppen mark-, vatten och den fysiska miljön i övrigt som i dag utgör grund i miljö- och planlagstiftningen. Det är en utmaning att etablera och utveckla ett landskapsperspektiv som ger plats åt samspelet mellan människa och natur, men också åt rumsliga sammanhang samt immateriella, känslomässiga och historiska aspekter.

5.4. Beakta arkitekturens samlande och innovativa roll

I en hållbar stadsutveckling kan arkitektur och arkitekturfrågor få en viktig roll och fungera som en samlande kraft. Arkitekturfältet sträcker sig över såväl miljömässiga och ekonomiska, som sociala och kulturella aspekter av hållbarhetsbegreppet. Staden bygger konstant på samspel mellan människor på olika plan – människor formar staden, men staden formar också människorna. Fysisk form påverkar människors dagliga liv och hur omgivningarna utformas påverkar hela det sociala livet. Bostadsområden, gatunät, parker och torg utgör spelplats för social och kulturell interaktion. Genom byggda miljöer av hög kvalitet kan både sociala, ekonomiska, kulturella och miljömässiga vinster uppnås.

För att upprätthålla hög arkitektonisk kvalitet i stadsbyggandet krävs kontinuerliga insatser på alla nivåer. Avgörande är även framgångsrik information, fortbildning och dialog i förhållande till lokalsamhället, samt nära samråd och samverkan med de närmast berörda. Mer hållbara städer kan uppnås om de fysiska miljöerna skapas i samklang med människors sociala behov och högt satta miljömål.

Framtiden behöver mötas med visioner och nya innovationer. Arkitekturen är en samlande kraft både tekniskt och socialt – miljömässiga lösningar kan nås i enskilda byggnader och bostadsområden, liksom lösningar för hur staden formas och byggs om som får positiva effekter för människor. Marknaden och det offentliga bör gå samman och se långsiktigt, bland annat genom att investera i offentliga rum och befintlig bebyggelse. Det är långsiktiga investeringar som ger samhällsekonomiska vinster, miljömässigt och socialt. För marknaden gäller att se värdet av livscykelinvesteringar, snarare än kortsiktiga vinster; estetiskt och socialt funktionella byggnader och miljöer håller längre, ger större vinster och behöver mindre underhåll.

5.5. Se kulturarvet som urban framtidsresurs

Ett medvetet förhållningssätt till den befintliga byggda miljön kan bidra till sociala, kulturella, ekonomiska mervärden. Natur- och kulturarv spelar roll för hur människor upplever sin livskvalitet i staden och synliggörs även i relation till hälsa och välbefinnande. Det kan även ha en stor betydelse för en stads attraktionskraft för besökare och företag. Hållbar stadsutveckling handlar till stor del om att förhålla sig samlat till stadens olika platser; att förstå den betydelse stadens platser har för människorna i dag men även den betydelse de har haft historiskt sett och kan komma att ha för kommande generationer. Historiska kunskaper krävs för att kunna göra långsiktiga hållbara val om vad som ska prioriteras i förändringssituationer.

Det behövs även en ökad kunskap om hur bevarande, återanvändning och återbruk av den byggda miljön minskar klimatpåverkan. I stadens fysiska gestalt har samhället i generationer investerat ekonomiska resurser, energi, material och tankemöda och varje rivning innebär med denna utgångspunkt att en del av tidigare investeringar går förlorade. En hushållning med det av människan byggda och skapade är därför att betrakta som en strategi för att bidra till en hållbar omställning av samhället och inte minst ett bidrag till klimatpolitiken. Genom att aktivt förhålla sig till och studera kulturarvet blir gårdagens stadsbyggnad en resurs av vilken vi kan lära när vi bygger framtidens stad.

5.6. Främja den gröna stadens utveckling

Ordet grön har minst två olika betydelser i stadsutvecklingssammanhang. Grön kan beteckna resurssnålt/klimatsmart och grön i bemärkelsen grönskande där det finns park- och naturmark. Dessa två står inte sällan i konflikt med varandra under benämningen tät respektive gles stad, även om båda kopplar starkt till hållbar stadsutveckling.

I ett långsiktigt hållbart samhälle ökar betydelsen av natur och andra gröna områden i städer

och tätorter. Grönstrukturen fungerar som stadens lungor och njurar genom att bidra till ett gott närlimat, en bättre luftmiljö och utrymme för ekologiska lösningar för att rena dagvatten. Parker, trädgårdar och alléer är också en del av det arkitektoniska uttrycket och bebyggelsens kulturarv. De ger möjligheter till upplevelser, avkoppling och olika aktiviteter då de fungerar som informella mötesplatser, arena för konserter, teater, utställningar eller manifestationer. Stadens parker och natur är i allmänhet icke kommersiella rum i staden, ett rum som alla har tillträde till och där alla kan mötas. Olika typer av grönområden fyller olika behov till exempel för friluftsliv och trädgårdsodling. Därför behövs olika former av grönområden som kompletterar varandra och fyller olika behov som medborgarna kan ha.

I stadsutvecklingssammanhang måste grönstrukturens värden, kvaliteter och uttryck ständigt omformuleras och definieras. Urban odling, gröna rum och så kallade fickparker, alléer med öppna dagvattensystem, uppgradering och varsam omgestaltung av befintliga parker samt nya sätt att göra naturen mer tillgänglig är exempel på utvecklingsmöjligheter.

5.7. Se stad och landsbygd tillsammans

Stad och landsbygd samexisterar och i takt med globalisering och utvecklingen av informationsteknologin tenderar urbana och rurala livsstilar att gå ihop. Stadsregioner har utvecklats och inom dessa kan starkt urbaniserade tillväxtområden finnas jämsides med avfolkningsbygder. Boendemönstret styrs i hög grad av transportmöjligheter till arbetsplatser och skolor. I planering behöver urbana och rurala processer därför ses och hanteras i ett sammanhang. Det finns behov av att öka kunskapen om de ömsesidiga relationerna mellan stad och landsbygd och hur dessa kan utvecklas för hållbar utveckling i hela landet.

Sverige bebyggelsestruktur domineras av de små och mellanstora tätorterna. Många av dessa orter brottas med arbetslöshet, utflyttning och minskad service, vilket också kan ge negativa sociala konsekvenser. En angelägen utmaning framöver är att skapa hållbara levnadsvillkor även i de krympande urbana miljöerna.

5.8. Utveckla Sverige som föregångsland

Sverige har ett internationellt anseende inom arkitektur, samhällsbyggande och hållbar stadsutveckling där miljötankande kombineras med helhetssyn, socialt ansvar och funktionell och estetisk utformning. Regeringen verkar för att bland annat ta tillvara och utveckla den exportpotential detta innebär. Det finns en förväntan att Sverige ska lyckas kombinera ett välutvecklat miljötankande med sociala ambitioner. Sverige är i dag långt framme vad gäller utvecklingen av miljöteknik och klimat- och energianpassat byggande. Dessa områden utgör en stor och viktig exportpotential. Om denna exportpotential ska tas till vara och svensk miljöteknik ska få det genomslag den förtjänar krävs att såväl utveckling som implementering och marknadsföring sker i samspel med en medvetenhet om de sociala och kulturella aspekternas betydelse för hur tekniken påverkar det omkringliggande samhället. Därtill krävs en bredare medverkan från olika samhällssektorer och en närmare integration mellan olika frågor samt ett tydligare ställningstagande från statens sida.

5.9. Begränsa städernas klimatpåverkan

Människor bor i hög grad i städer och en stor del av koldioxidutsläppen sker följaktligen i städerna. Stadens utformning, struktur, drift och organisation bestämmer hur enkelt eller hur svårt det blir att minska utsläppen. Åtgärder i bebyggelsestrukturen behövs även för att mildra konsekvenserna av klimatförändringarna som till exempel stigande vattennivåer med översvämningar och extrema temperaturvariationer. Arbetet med städernas bebyggelseplanering behöver därför utvecklas på flera fronter på grund av klimatfrågan

Ur energisynpunkt är det fördelaktigt med större, gärna sammanbyggda hus. Det finns även en tydlig koppling mellan befolkningstäthet och energiåtgång för transporter. I stora delar av bostadsbeståndet från 1960- och 1970-talen finns det omfattande möjligheter till energi-effektivisering genom tekniska åtgärder, ombyggnader/tillbyggnader och förtätningar i samband med nödvändiga upprustnings- och förnyelseåtgärder. Frågan om hur detta ska kunna genomföras i samråd med de boende och så att arkitektoniska och kulturhistoriska kvaliteter kan upprätthållas och utvecklas är en högaktuell utmaning.

Stadsstruktur och fysisk planering är ett viktigt medel för hållbar utveckling men måste kompletteras med andra åtgärder. Klimatpåverkan och energikonsumtion i städerna har även en ekonomisk, social och kulturell dimension. Livsstilar och konsumtionsmönster samspelar med bebyggelsestrukturen och inverkar därmed på utsläppsnivåer. En utmaning ligger i att med informationsinsatser och dialoger skynda på attityd- och beteendeförändringar.

5.10. Stadsforskning måste omfatta hela staden

I studiet av staden möts det globala med det lokala; perspektivet om hur jordens resurser ska brukas och fördelas förenas med det lokala livet och frågor om delaktighet.

Staden är komplex och behöver studeras och förstås genom många olika frågeställningar. Forskningen om staden måste därför vara mångvetenskaplig, systeminriktad och sektorsövergripande så att så många aspekter som möjligt täcks in när man söker lösningar och genomför förändringar. Studier av stadens ekologiska avtryck är till exempel lika beroende av en förståelse av politik, ekonomi och människors livsstil som av kunskap om ekologi. På samma sätt är också en lösning på ett ekologiskt problem beroende av alla dessa aspekter för att kunna genomföras på bästa sätt. Stadens komplexa natur förutsätter ett nära samarbete mellan grundforskning och tillämpad forskning och mellan forskning och praktiker i strävan att lösa stadens problem.

6. Långsiktig plan för samverkan

Syftet med det långsiktiga arbetet är att tydligare knyta samman olika miljöaspekter med kulturmiljö, arkitektur och stadsutveckling inom ramen för statens ansvar för samhällsbyggande och att stärka förutsättningarna för en hållbar stadsutveckling.

Förslaget till långsiktigt plan tar sin utgångspunkt i den samverkan som redan förekommer mellan myndigheterna inom ramen för hållbar stadsutveckling. Hur denna samverkan kan utvecklas för att stärka förutsättningarna för hållbar stadsutveckling beskrivs nedan. Inriktningen för hur myndigheterna kan samarbeta mer långsiktigt redovisas.

Redovisningen är indelad i sakområden inom vilka uppdragsmyndigheterna vill samverka. Inom flera av dessa sakområden finns redan i dag en utarbetad samverkan mellan vissa av uppdragsmyndigheterna. Inom andra områden sker ingen eller begränsad samverkan men potential finns för att utveckla eller stärka en sådan. Förutsättningarna inom respektive område beskrivs kortfattat liksom de gemensamma ambitionerna med samverkan samt vad uppdragsmyndigheterna anser behöver göras.

6.1. Urban utveckling och social inkludering

Det urbana utvecklingsarbetet syftar till att minska antalet stadsdelar med utbredd utanförskap och att förbättra levnadsvillkoren i områdena. Uppdragsmyndigheterna ser frågorna som viktiga att utveckla inom ramen för en långsiktig samverkan.

Som grund för det fortsatta samarbetet vill uppdragsmyndigheterna lyfta fram den kunskapsöversikt om socialt hållbar utveckling som Boverket genomfört²⁵, den avrapportering om möjligheterna av att samverka kring lokala partnerskap för urbant utvecklingsarbete som Riksantikvarieämbetet gjorde 2008²⁶, projektet Storstadens arkitektur och kulturmiljö (1999–2001)²⁷ samt erfarenheterna från de forsknings- och utvecklingsprojekt som nu genomförs inom ramen för den forskningssatsning som Energimyndigheten, Formas, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Trafikverket har gemensamt utlyst 2010.²⁸ Ett av de prioriterade områdena i denna var stadsplanering som bidrar till att skapa socioekonomisk och fysisk hållbarhet samt ger kunskap om segregationens drivkrafter i det urbana landskapet och hur de kan motverkas. Flera av de projekt som beviljats medel berör dessa frågor och har koppling till

²⁵ *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*. Boverket 2010.

²⁶ Riksantikvarieämbetet 2008-10-01. Samverkan med lokala partnerskap för urbant utvecklingsarbete mellan kommun och Riksantikvarieämbetet. Regeringsuppdrag.

²⁷ Projektet genomfördes i de tre storstadslänen tillsammans med Riksantikvarieämbetet. En central strävan var att skriva in den moderna. Och då framförallt rekordårens, bebyggelse i den berättelse som den gemensamma kulturhistorien utgör. Avsikten var att uppmärksamma bebyggelsen som vittnesbörd om den framtidsoptimism som präglade efterkrigstidens Sverige liksom de nya planeringsideal och finansieringssystem för bostadsbyggande som då var aktuella, liksom den snabba rationaliseringen av byggindustrin som också var en förutsättning för realiseringen av miljonprogrammet. Se även t ex *Förändra varsamt: vägledning vid ombyggnader av rekordårens bebyggelse*. Riksantikvarieämbetet (2004).

²⁸ www.formas.se/formas_templates/Page_____6266.aspx

pågående förändringsprojekt i dialog med kommuner. Även Boverkets och länsstyrelsernas breda regeringsuppdrag om att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv som avslutades 2010, kan användas som utgångspunkt för det fortsatta samarbetet.

Det finns i dag en relativt stor konsensus kring lämpliga metoder och principer för att främja integration i samhället och skapa likvärdiga levnadsvillkor i stadens alla delar. Uppdragsmyndigheterna kan utifrån aktuella erfarenheter och kunskaper, undersöka och analysera såväl möjligheter som eventuella hinder för kommunerna att fullfölja sina intentioner att bedriva en socialt och kulturellt hållbar samhällsplanering. Det finns också ett behov av att hantera den stigmatiseringsproblematik som följer av fokusering på utanförskap i områden. Forskningen är i princip enig om vikten av att anlägga ett strukturellt och rumsligt perspektiv på segregations- och utanförskapsproblematiken för att hitta långsiktiga lösningar.

Den urbana utvecklingspolitiken har utformats för att förbättra villkoren i ett antal identifierade stadsdelar och förorter, oftast uppförda under 1960- och 70-talen tillhörande det så kallade Miljonprogrammet. Områdena har positiva värden och möjligheter men är ofta utsatta för en negativ historieskrivning. Byggnadsbeståndet behöver rustas och göras mer energieffektivt. I vissa fall kan andra fysiska åtgärder behöva göras som förbättrar känslan av trygghet, områdesidentitet och trivsel. Det är av stort – inte minst ekonomiskt – värde att denna boendemiljö förvaltas och förändras genom processer som präglas av en bred delaktighet bland de personer som bor och verkar i områdena.

Hög kvalitet i förändringsarbetet hör samman med en lyhördhet inför kulturarvsvärden och en öppenhet inför nya tekniska möjligheter och innovationstänkande. Områden som präglas av mångkultur har stora utvecklingsmöjligheter när det gäller immateriella kulturarvsvärden som berättelser och relationer till andra kulturer, platser, traditioner och språk. Att lyfta fram dessa kan inspirera till varsamhet kring vardagliga platsers betydelse men även till vitala fysiska förändringar i den byggda miljön. Det kräver att metoder och verktyg behöver tillgängliggöras i det lokala arbetet för att identifiera och tolka kulturarvsvärdenas betydelse för framtiden.

De möjligheter plan- och bygglagen (PBL) erbjuder som plattform för dialog om stadens utveckling bör utnyttjas och utvecklas. Hur människor värdesätter sin stad och hur samtal och levande diskussion kan kopplas till planeringsprocesserna bör vara i fokus. Såväl medborgare som planerings- och byggprocessens aktörer bör involveras. Med utgångspunkt i befintliga miljöer och dem som befolkar dem måste även ett förvaltningsperspektiv på staden och stadslandskapet som går utöver PBL-instrumenten diskuteras.

I städerna finns karaktärsskapande byggnader och områden som omfattas av kulturminneslagstiftningen. Det är mångtydiga byggnader som är viktiga för tolkningen av stadens historia och bidrar till lokal och regional identitet. Stadens invånare uppfattar vanligen dessa byggnader som en viktig del av stadslandskapet. Bebyggelsemiljöerna är också angelägna som offentliga platser för människornas individuella möten och berättelser.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Bidra med metodvägledning, förmedla forskningsresultat och genom olika former av publika arrangemang fånga in idéer och väcka debatt.

- Fortsätta arbetet med att kartlägga och sprida kunskap om olika former för medborgardeltagande i stadsplanering.
- Med utgångspunkt i pågående kommunikationsinsatser kring kunskapsöversikten "Socialt hållbar stadsutveckling" utveckla en myndighetsgemensam informationskanal inom sakområdet.
- Utveckla myndighetsgemensamt perspektiv på planering för en trygg och jämställd stadsutveckling.
- Samverka med delegationen för hållbara städer, nätverken Den Goda Staden²⁹ samt Uthållig Kommun³⁰ för att knyta samman miljö- och transportpolitiska aspekter med sociala och kulturella aspekter i arbetet med hållbar stadsutveckling.

6.2. Fysisk planering och stadsbyggnad

Planering är ett viktigt redskap för att samordna fysiska strukturer som stödjer förutsättningar för en hållbar stadsutveckling. Fysisk planering behöver kompletteras med andra åtgärder såsom ekonomiska incitament, informationsspridning av goda exempel och andra samordnade verktyg. Attraktiva boendemiljöer och rika offentliga stadsrum där stadsinvånarna kan mötas bedöms kunna främja integration och en levande, blandad stad. Genom strategisk planering av bebyggelse, trafikinfrastruktur, energiförsörjning, grönstruktur med mera i översiktsplaneringen kan såväl ekologiska som sociala och kulturella förhållanden påverkas. För detta fordras ändamålsenliga strukturer, kvalitet i det som byggs, fungerande kollektivtrafiksystem och ett tillvarataget kulturarv.^{31 32}

Ett av de viktigaste strategiska verktygen för att omsätta hållbarhetssträvanden i fysisk form är den kommunala översiktsplaneringen. Uppdragsmyndigheterna vill verka för att tillsammans med kommunerna utveckla översiktsplaneringen mot mera visionära, strategiska grepp om en hållbar utveckling. I detta ligger också ett utvecklingsarbete för att stärka processen för hur konsekvenserna av översiktsplaneringens förslag ska redovisas, inklusive miljöbedömningen av översiktsplanen. Mänskliga värden, lyhördhet för lokala kvaliteter och mångfald måste vara utgångspunkter i ett sådant arbete. Kunskap om historiska samband och om landskapets, arkitekturens och den byggda miljös betydelse är vital för att förstå det specifika, vad som är viktigt att bygga vidare på och vad som är viktigt att behålla.

Fysisk planering är också ett av verktygen för påverkan på klimatförändring, klimatanpassning och energianvändning. Strategisk planering av staden i översiktsplanering och även i detaljplanering kan påverka utsläppen.

²⁹ www.trafikverket.se/dengodastaden

³⁰ www.energimyndigheten.se/sv/om-oss/var-verksamhet/uthallig-kommun/

³¹ Boverket utarbetade 2004, i samband med en jämförande studie av olika länders arbete kring sammanhållen stadspolitik, ett förslag till strategier för hållbar stadsutveckling. Boverket 2004, *Hållbara städer och tätorter*.

³² En metod som använts av olika kommuner och som uppmärksammats av Sveriges kommuner och landsting är Cultural Planning. Se: *Att fånga platsens själ. En handbok om Cultural Planning*. Kerstin Lundberg och Christina Hjorth. SKL, 2011.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Få en större samlad kunskap om sambandet mellan stadens fysiska struktur och socioekonomiska förhållanden.
- Främja insatser och forskning för ett ökat medborgarinflytande.
- Förstärka kopplingen mellan kulturarv, offentliga rum och deras gestaltning.
- Verka för ökad insikt om betydelsen av varsam förvaltning av befintlig bebyggelse och offentliga stadsrum.
- Lyfta fram frågan om hur arkitektur och ändamålsenlig utformning kan bidra till innovativa lösningar som samordnar mänskliga behov i staden med låg energiförbrukning och låga utsläpp.
- Verka för att effektiviseringsåtgärder mot klimatförändring breddas till att omfatta sociala aspekter, livsstilar, mobilisering, beteenden, styrmedel, kulturarvets betydelse och arkitekturens betydelse för innovationer och samverkan teknik–människa.
- Stimulera och initiera forskning kring livscykelanalys, bebyggelse och material.

6.3. Arkitektur

Det nu aktuella svenska handlingsprogrammet för arkitektur, form och design, *Framtidsformer*, antogs av riksdagen 1998.³³ Genom att man där även diskuterade omsorg om och bevarande av byggd miljö och regional särart, gavs arkitektur och utformning av fysisk miljö en starkare anknytning till kulturpolitiken.

Riksdagen antog i samband med handlingsprogrammet sex nationella mål för arkitekturpolitiken. Dessa anger bland annat att kvalitet i byggda miljöer inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden och att kulturhistoriska och estetiska värden ska tillvaratas. I målen nämns dock inget om hållbar utveckling. Den internationella dimensionen respektive målsättningar om potentiella tillväxtvärden har också uppfattats som svag. Det finns därtill anledning att fråga sig i vilken mån dessa befintliga mål om arkitektur överhuvudtaget är kända och spridda. I många andra länder, till exempel bland de nordiska länderna, har en tydliggjord arkitekturpolitik tagits fram under de senaste åren. Mot den bakgrunden är det inte så konstigt att en samlad arkitekturpolitik efterfrågas från många håll även i Sverige. Regeringen har gett nya uppdrag till Arkitekturmuseet samt Boverket, att på olika sätt främja arkitekturens roll och utveckling, vilket får anses vara i linje med handlingsprogrammets syfte. Målen för arkitekturpolitiken är dock i dagsläget oförändrade.

Myndigheternas samverkan tar sin utgångspunkt i Arkitekturmuseets uppdrag att främja och förmedla kunskap om arkitekturens, formens och designens betydelse i samhället och Boverkets uppdrag att verka för god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den byggda miljön i samhällsplanering och byggande samt i Formas och Riksantikvarieämbetet ansvar som berör ämnesområdet.

Bestämmelserna i 2 och 3 kap PBL handlar om att planläggning och lokalisering av bebyggelse

³³ Proposition 1997/98:117 *Framtidsformer. Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design.*

ska göras så att en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning främjas. De handlar även om byggnaders placering och utformning samt om tillvaratagande av kulturhistoriska värden. Tillämpningen av bestämmelserna utgör därmed redskap för att uppnå arkitekturpolitikens mål i genomförandeskedet.

Uppdragsmyndigheterna ser behov av att förbättra förutsättningarna för att innovativa arkitektoniska lösningar som främjar stadsutveckling kan tas fram. Det gäller både tillägg och ändringar av befintlig bebyggelse, inte minst i miljonprogramsområdena, och nyproduktion. Arkitektoniska lösningar behövs även av mer övergripande strukturell karaktär som forandet av urbana landskap och olika infrastrukturlösningar.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Samla in och förmedla goda konkreta exempel där nya tekniska lösningar och kreativ gestaltning för hållbar stadsutveckling har förenats och skapat ett mervärde.
- Främja utveckling av tekniska innovationer för energi- och miljömässiga vinster vilka låter sig förenas med god arkitektur och gestaltning, vad gäller både större helheter och detaljer.
- Stödja varandra i arbetet med arkitektur- och bebyggelsefrågor av olika slag, så att till exempel kunskapsuppbyggande eller tillsynsverksamhet kan dra nytta av förmedlande verksamhet och vice versa.

6.4. Miljömålsarbetet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser ("generationsmålet"). Som stöd för att uppnå detta övergripande mål har riksdagen fattat beslut om 16 miljö kvalitetsmål, som anger det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till. 25 myndigheter, däribland Boverket och Riksantikvarieämbetet, är myndigheter med ansvar i miljömålssystemet. Ansvaret innebär att myndigheterna inom sina verksamhetsområden ska verka för att målen inom miljömålssystemet nås. Boverket ska alltså verka för att miljömålen nås inom verksamhetsområdena boende, byggande och planering.

Boverket är också målsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, som syftar till att "Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas". Boverket och Riksantikvarieämbetet samarbetar inom ramen för God bebyggd miljö där preciseringen innehåller formuleringar om att "Den bebyggda miljön ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjligheter till ett rikt och utvecklande liv..." och att "Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden värnas och utvecklas." Arbetet med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö kan ge stöd för en aktiv arkitekturpolitik.

Riksdagen fattade den 22 juni 2010 beslut om ny målstruktur för miljömålsarbetet.³⁴ Beslutet medförde bland annat att de tre övergripande miljömålsfrågorna Hälsa, Kulturmiljö och Fysisk planering och hushållning med mark och vatten och byggnader togs bort. Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet respektive Boverket har haft målsvar för dessa frågor. I det nya systemet har i stället Hälsa och Kulturmiljö förts in i de förtydligande strecksatserna under generationsmålet, medan frågor om fysisk planering och hushållning kommer till uttryck främst genom preciseringarna av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö men också under andra miljökvalitetsmål. Preciseringarna av God bebyggd miljö betonar bland annat vikten av att byggnader utformas hållbart, helhetsyn, integrerad stadsplanering samt att hållbarheten omfattar hela processen från planering till förvaltning. Preciseringarna omfattar också skrivningar om estetiska värden, skönhetsupplevelser samt det arkitektoniska arvet. Den nya målstrukturen innebär också att de delmål som hittills funnits i systemet fasas ut. Preciseringarna kommer att få en större roll för bedömningen av måluppfyllelse och för vissa områden kommer etappmål att beslutas.

Tillsammans med Socialstyrelsen har Boverket och Riksantikvarieämbetet tagit fram ett program för att gemensamt följa tillståndet för den byggda miljön. Ambitionen är att programmet ska omfatta uppföljning av tillståndet för all byggd miljö, dvs. inte enbart det som omfattas av God bebyggd miljö. Boverket och Riksantikvarieämbetet har även tillsammans med länsstyrelserna tagit fram ett uppföljningsförslag för tre delmål (delmålen om planeringsunderlag för kulturmiljö respektive kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i God bebyggd miljö samt delmålet om hållbart brukande i Hav i balans samt Levande kust och skärgård). Uppföljningen driftsätts successivt och avser till att följa förändringar i förvaltningsbetingelser och inte det faktiska miljötillståndet.

Boverket, Formas och Arkitekturmuseet har under 2010 samarbetat kring bullerfrågor, bland annat i syfte att även lyfta denna fråga ur ett socialt perspektiv. Under året har bland annat en konferens och utställning ordnats samt en ansökan om medel till bullerforskning tagits fram.

Miljömålspropositionens beskrivning av det framtida arbetet inom framför allt God bebyggd miljö knyter starkt an till vårt gemensamma regeringsuppdrag. Viktiga arbetsuppgifter är att främja en stabil och långsiktigt planering, understödja kompetensökning, bidra till en hållbar utveckling av befintliga urbana strukturer samt verka för en god förvaltning.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande framfört att regeringen bör ge Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att, i dialog med Riksantikvarieämbetet och Sveriges kommuner och landsting, ta fram en strategi för God bebyggd miljö. Det anges att flera myndigheter kan behöva samverka i framtagandet av strategier. Uppdragsmyndigheterna välkomnar Miljömålsberedningens förslag.

³⁴ Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.

6.5. Internationell samverkan

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet vill bidra till att stärka det internationella arbetet kring stadsutveckling. Det handlar både om att sätta in de svenska stadsutvecklingsfrågorna i ett internationellt perspektiv, att bidra med att hämta in kunskaper och erfarenheter. Det internationella arbetet bör utvecklas och stärkas inom befintliga arenor och nätverk. Myndigheterna ser det som en viktig uppgift att både fördjupa rådande arbete och utveckla nya perspektiv.

6.5.1. Global nivå

På den globala nivån är det framförallt FN med UN-Habitat och Unesco som är inramningen för myndigheternas arbete för hållbar stadsutveckling. Även Sveriges exportpolitik och Sveriges politik för global utveckling (PGU) utgör viktiga ingångar.

UN-Habitat och World Urban Forum

UN- Habitat, FN:s boende och bebyggelseprogram, har till uppgift att verka för socialt, kulturellt, ekonomiskt och miljömässigt hållbara urbana miljöer och tätorter liksom allas tillgång till drägliga bostäder. Som FN-program har UN-Habitat en ledande roll i det globala arbetet för genomförandet av millenniemålen, särskilt delmålet om att bidra till att 100 miljoner sluminvånare får bättre livsvillkor senast 2020.

I Istanbul 1996 enades länderna om ett handlingsprogram, Habitatagendan, för en hållbar stadsutveckling som betonar boende, bebyggelse och stadsplanering. Den beskriver hur stadsmiljöer kan utvecklas på ett hållbart sätt med hänsyn till såväl miljömässiga angelägenheter som människors hälsa och välbefinnande. Två övergripande mål uttrycks: en rimlig bostad för alla och en hållbar utveckling av människors boendemiljö i en värld karakteriserad av kraftig urbanisering. Slutsatserna är bland annat att social utslagning, otrygghet och våldsamheter samt miljöförstöring måste motverkas för att uppnå en hållbar livsmiljö. Sverige verkar inom Habitat för att bygga upp kompetens som syftar till att stödja mekanismer för fattiga människors finansiering av sitt boende samt bilateralt samarbete för hållbar stadsutveckling. Syftet är vidare att verka för ökad internationell samverkan och erfarenhetsutbyte inom urbana frågeställningar och hållbar stadsutveckling samt för samarbete, handel och offentlig-privat samverkan inom miljöteknik och samhällsplanering. De senaste åren har UN-Habitats arbete varit inriktat mot att överbrygga den urbana klyftan mellan människor och verka för en rättvisare global stadsutveckling.

Vartannat år anordnar UN-Habitat World Urban Forum (WUF) i samarbete med en värdnation. Syftet är att ge utrymme för internationell debatt och kunskapsförmedling om boende och bebyggelse. Här träffas politiker, planerare, forskare, företagare, tjänstemän, föreningsaktiva med flera från hela världen för att utbyta erfarenheter och idéer. Sverige och uppdragsmyndigheterna har genom åren deltagit brett och aktivt, inte minst har de sociala och kulturella aspekterna av stadsutveckling uppmärksamrats från svenskt håll samt vikten av och formerna för delaktighet i utvecklings- och planeringsprocesserna.

Unesco

Unesco, FN:s organisation för utbildning vetenskap och kultur, arbetar med frågor som rör hållbar stadsutveckling. För närvarande tas ett nytt standardsättande instrument fram i form av en rekommendation för historiska städer. Det har bland annat skett inom ramen för Unescos konvention om skyddet för världens kultur- och naturarv där Sverige driver frågor på området. Sverige är för närvarande ledamot i Unescos världsarvskommitté med ansvar för konventionens globala tillämpning. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket representerar tillsammans med berörda departement och myndigheter Sverige i kommittén. Sverige har därför en möjlighet att påverka verksamheten för en så god utveckling av konventionens tillämpning som möjligt. Hållbar utveckling är ett prioriterat område där stadsutvecklingsfrågor särskilt uppmärksammas.

Cirka en tredjedel av världsarven har urban anknytning. I många fall är de utsatta för ett hårt utvecklingstryck. Sverige har påpekat att Unesco och dess experter tillsammans med ansvariga stater och myndigheter behöver hitta en samsyn. Riktlinjer och råd behöver tas fram för att hantera behovet av utveckling och hänsynen till kulturvärdena. Att föra fram och argumentera för världsarvens betydelse för hållbar utveckling är centralt i arbetet. Sverige har mot denna bakgrund även uttalat stöd för att en ny rekommendation för historiska urbana landskap kommer till stånd.

Därutöver har Riksantikvarieämbetet tillsammans med bland andra Kulturdepartementet och Sida agerat för att knyta samman världsarvskonventionen och UN-Habitat genom seminarier och anföranden vid World Urban Forum. Syftet har varit att genom ökat samarbete berika och stärka verksamheterna. Riksantikvarieämbetet har även gett direkt stöd till andra länder. Myndigheten har med medel från bland annat Sida bistått afrikanska länder i arbetet att förslå nya världsarv. Verksamheten har inkluderat flera urbana miljöer och utgjort viktiga kapacitetshöjande insatser för att stärka förutsättningarna för tillvaratagandet av kulturarv som resurs. Världsarven har stor potential för hållbar utveckling och tillväxt, i synnerhet i utvecklingsländer.

Unesco utgör en möjlig plattform för fortsatt arbete. Det gäller såväl världsarvskonventionen som dess sammanlänkning med andra program och initiativ såsom UN-Habitat. Uppdraget i världsarvskommittén sträcker sig till 2011, men fortsatt engagemang är möjligt. Fortsatt arbete inom ramen för biståndspolitiken är också tänkbart.

Politiken för global utveckling

Det övergripande målet för politiken för global utveckling (PGU) är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utgångspunkten är ett gemensamt ansvar att hantera globala utmaningar som hindrar en rättvis och hållbar utveckling.³⁵ Sex globala utmaningar har identifierats där Sverige genom att agera samstämmt över olika politikområdens gränser, effektivt kan bidra till global utveckling: Förtryck, ekonomiskt utanförskap, migrationsströmmar, klimatförändringar och miljöpåverkan, konflikter och sviktande situationer samt smittsamma sjukdomar och andra hälsohot.

³⁵ Regeringens skrivelse 2007/08:89

Ett av fokusområdena som identifierats under Klimatförändringar och miljöpåverkan handlar om stadsutveckling. Målet är att urbanisering sker på ett hållbart sätt och bidrar till långsiktig utveckling och fattigdomsminskning. Som ett led i arbetet för att nå målet pekar regeringen bland annat ut Sveriges arbete inom UN-Habitat samt satsningen på konceptet SymbioCity. Inriktningen har relativt tungt fokus på miljö och miljöteknikfrågor medan de sociala och kulturella perspektiven bör kunna utvecklas.

Inriktning för framtida samverkan – global nivå

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet vill verka för att arkitekturen och kulturarvet används på ett konstruktivt sätt för att motverka urbana orättvisor och öka den sociala och kulturella inkluderingen. För att kunna bekämpa fattigdomen är ekonomiska förutsättningar nödvändiga tillsammans med social och kulturell inkludering och ett hållbart nyttjande av de ekologiska resurserna. Arkitekturen och kulturarvet kan användas som kreativa och mobiliserande krafter för att bygga grunden för samhällen med långsiktigt goda levnadsbetingelser.

Uppdragsmyndigheterna har i olika former deltagit aktivt i World Urban Forum. Från och med WUF3 och framåt har fokus på delaktighet, innovation, kommunikation och interaktion kring komplexa stadsutvecklingsfrågor varit ett bärande tema.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Utveckla arbetet om social och kulturell inkludering med speciellt fokus mot frågor om arkitektur och kulturarv som en del av Sveriges framtida profilering inom UN-Habitat och Unesco-arbetet.
- Delta med gemensamma initiativ på kommande WUF. Det arbete som bildat plattform för tidigare deltagande, vad gäller bland annat betoningen på kommunikation och interaktion bör utvecklas.
- Bidra till en stärka ett integrerat perspektiv på stadsutveckling inom Sveriges politik för global utveckling (PGU). Boverket har redan sedan tidigare en roll i genomförandet av PGU genom sin speciella kompetens inom planering, byggande och boende. Även Formas har en uppgift genom utlysningar av forskningsmedel i samverkan med Sida för stöd till forskningsprojekt i samverkan med forskare från utvecklingsländer.
- Även fortsatt ha en roll i att komplettera och utveckla fokusområdet hållbar stadsutveckling. Även om miljöutmaningarna står i centrum menar uppdragsmyndigheterna att sociala, humanistiska och gestaltningsmässiga perspektiv är nödvändiga för att uppnå hållbarhetsmålen. Bland annat ser myndigheterna en möjlighet till att bidra med en utveckling av SymbioCity-konceptet till att bättre omfatta sociala och kulturella aspekter.

6.5.2. Europeisk nivå

På europeisk nivå finns flera olika arenor som rör stadsutvecklingsfrågorna både direkt och indirekt. Framförallt handlar det om det formella samarbetet inom EU men också inom Europarådet och de nätverk som är associerade med dessa över- och mellanstatliga

organisationer, exempelvis European Knowledge Network (EUKN) och URBACT³⁶.

EU

Europeiska kommissionen tog 1990 fram en så kallad grönbok om stadsmiljö, vilken har följts upp av olika insatser och projekt, bland annat som ett led i genomförandet av Agenda 21 i Europas städer. Europeiska rådet antog 2006 en EU-strategi för hållbar utveckling. I strategin anges att arbetet för en hållbar utveckling utgör det övergripande långsiktiga målet för unionen. Kommissionen beskriver urbana miljöer som de områden där mötet mellan den miljömässiga, ekonomiska och sociala dimensionen är som tydligast. Inom EU pågår arbete som har bäring på hållbara städer inom flera politikområden. EU-arbetet rör både lagstiftning, finansiellt stöd till olika program och projekt samt olika typer av mjukare samordning av medlemsstaternas politik, till exempel genom riktlinjer och andra policydokument.

Leipzigstadgan (Leipzig charter) är en politisk överenskommelse antagen vid ett informellt ministermöte under det tyska ordförandeskapet våren 2007. Dokumentet ger strategisk riktning för hur Europas städer ska utvecklas mot större hållbarhet. Leipzig stadgan utgör ett steg framåt för att erkänna städernas sociala, kulturella, miljömässiga och ekonomiska roll för Europas utveckling. Dokumentet för fram vikten av integrerad stadsutveckling där olika målområden integreras och balanseras mot varandra.

Leipzigstadgan pekar ut några områden som den urbana politiken särskilt bör fokusera. Vad som bland annat kan nämnas som särskilt relevant för uppdragsmyndigheterna är kvaliteten på offentliga rum och på stadslandskap och arkitektur, utanförskapsproblematiken samt strategier för att förbättra den fysiska miljön.

Under det franska ordförandeskapet 2008 gavs Frankrike tillsammans med ytterligare 15 medlemsländer mandat att arbeta fram en europeisk referensram med metoder och verktyg för att kunna omsätta Leipzigstadgan i praktiken (Reference Framework for the Sustainable Cities – RFSC). För Sveriges räkning deltar Boverket i detta arbete.

Under det spanska ordförandeskapet 2010 togs ytterligare ett viktigt steg när det gäller EU:s urbanpolitiska agerande. Medlemsländerna enades då om att tillstyrka den så kallade Toledodeklarationen som är en slags fortsättning på Leipzigstadgan och lyfter följande frågor:

- Urbana utmaningar och implementeringen av Europa 2020-strategin (smartare, mer hållbar och socialt inkluderande urban utveckling).
- Stöd för implementeringen av Reference Framework for the Sustainable Cities.
- Behovet av att stärka en urban agenda i framtiden för att uppnå ett bättre samspel mellan EU:s territoriella och urbana agenda.

Toledodeklarationen ger en bred inramning för stadsutvecklingsfrågorna på europeisk nivå och öppnar för frågor som ligger inom uppdragsmyndigheternas ansvarsområde. Den pekar på behovet av en integrerad ansats för att möta de urbana utmaningarna i Europa. Den väver

³⁶ URBACT, European exchange and learning programme promoting sustainable urban development.
<http://urbact.eu/>

samma miljöfrågorna med ekonomiska villkor och behovet av en socialt inkluderande stadsutveckling. Deklarationen pekar tydligt på arkitektens, kulturarvets och planeringens betydelse för att åstadkomma "smarter, more sustainable and socially inclusive urban development in Europe". Därutöver pekar den på forskning och innovation som viktiga förutsättningar för att åstadkomma en mer hållbar stadsutveckling.

Stadsforskning är ett särskilt område som omfattas av EU:s stadspolitiska ambitioner. Ett av huvudmålen för EU:s ramprogram är att öka samordningen av det europeiska forskningsområdet, ERA (The European Research Area). EU vill öka samarbete mellan nationella och regionala forskningsfinansiärer och bidrar med medel till detta genom satsningen ERA-Net. Urban-Net syftar till att strukturera och koordinera forskningsfinansiering om uthållig stadsutveckling i Europa. För Sveriges del har Formas inom Urban-Net ett särskilt ansvar för att genomföra partsgemensamma utlysningar av forskningsmedel. Bakgrunden är de urbana frågornas globala och komplexa natur och nära samband med strategier, policies och lagstiftning inom Europa. I projektet ingår att identifiera transnationella behov då det gäller forskning såväl som utbyte av erfarenheter och kunskaper om praktiska tillämpningar.

Gemensam programplanering eller Joint Programming (JP)³⁷, är ett av initiativen inom European Research Area, ERA. Syftet med initiativet är att EU:s medlemsländer på frivillig basis ska samordna sin nationella forskningsfinansiering för att skapa en mer konkurrenskraftig och fokuserad forskning i Europa. Joint Programming Initiative (JPI) ger EU:s medlemsländer en möjlighet att utveckla och genomdriva gemensamma forskningstrategier inom vissa strategiska områden. Vinnova och Formas deltar från svensk sida i Urban Europe, ett JPI som fokuserar på stadsutvecklingsfrågor.

Arkitektens, kulturens och kulturarvets betydelse i arbetet med att skapa hållbara städer uppmärksammas i Europeiska rådets slutsatser om arkitektur (2008/C 319/05). Rådet anser att svaret på de stora urbana utmaningarna "bör inriktas på hållbar stadsutveckling samt en kreativ och integrerad strategi där kulturen, ekonomin, de sociala förhållandena och miljön bör vara av lika stor betydelse". Rådet menar bland annat att arbetet med en hållbar stadsutveckling bör ägna särskild uppmärksamhet åt "arkitektens kvalitet och mångfald, som utgör en del av den kulturella mångfalden, åt värdesättandet och uppmärksammandet av kulturarvet och åt natur- och stadslandskaps särskilda karaktär". Det finns en koppling mellan rådets uppmaningar och Arkitekturmuseets uppdrag att förmedla kunskap om arkitektens, formens och designens betydelse i samhället. Arkitekturmuseet är också Sveriges representant och styrelseledamot i det semistatliga europeiska nätverket Federation of Architecture Policies, EFAP, följer EU:s arbete som berör arkitektur och stadsutveckling.

Europarådet och europeiska konventioner

Flera kommittéer och organ inom Europarådet har uppgifter som rör hållbar stadsutveckling. Framförallt gäller detta European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT), Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRA) samt styrkommittén för kulturarv och landskap (CDPATEP). Europarådets kan påverka

³⁷ http://ec.europa.eu/research/era/areas/programming/joint_programming_en.htm

stadsutvecklingen genom rekommendationer till ministerkommittéer och genom att ta initiativ till konventioner. Av Europarådets konventioner kan särskilt framhållas den europeiska landskapskonventionen, Granadakonventionen (om skydd för Europas arkitektoniska arv) och Faro-konventionen (om kulturarvets betydelse för samhället). Alla tre konventioner har starka kopplingar till frågan om hållbar stadsutveckling och dessutom påtagliga beröringspunkter med Europeiska rådets slutsatser om arkitektur, Leipzigstadgan och avsikterna i Toledodeklarationen.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att bistå regeringen i arbetet med genomförande och uppföljning av flera av Europarådets konventioner. Riksantikvarieämbetet har haft flera regeringsuppdrag kring genomförandet av landskapskonventionen som Sverige nyligen ratificerat.

Inriktning för framtida samverkan – europeisk nivå

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet ser genomförande av den urbana agenda som är under framväxt inom EU som ett potentiellt och angeläget område för uppdragsmyndigheterna och där vår gemensamma kompetens utgör en viktig resurs för att uppgradera och synliggöra de sociala och kulturella aspekterna av en hållbar stadsutveckling.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Fortsätta följa arbetet med Leipzigstadgan och Toledodeklarationen.
- Att EU:s olika styrdokument för stadsutveckling och Europarådets konventioner inom kulturarvs-, landskaps- och arkitekturområdet ska kunna stödja och korsbefrukta varandra. Några av uppdragsmyndigheterna arbetar redan med eller inom flera olika europeiska ramverk och konventioner som har relevans för frågor om stadsutveckling,

6.5.3. Nordisk nivå

Merparten av det Nordiska samarbetet kring miljö- arkitektur, kulturarv och planeringsfrågor sker inom ramen för- eller med stöd av Nordiska ministerrådet. Stadsutveckling är i sig inte en egen fråga inom ramen för det nordiska samarbetet inom Nordiska ministerrådet, men ämnet ingår som en del i det miljö- och regionalpolitiska samarbetet till exempel på forskningsområdet. Flera olika arbetsgrupper eller institutioner berörs därför av frågorna. Exempel är Nordforsk och Nordregio. De nordiska ländernas planmyndigheter har haft två samarbetsprojekt om stadsutveckling under senare år: "Urban förvaltning" samt "Framtidens nordiska stad". Båda finns dokumenterade i rapporter från Nordregio.

Nordiska ministerrådet spelar en viktig roll när det gäller möjligheten att utveckla myndighetssamarbetet på nordisk bas. Genom rådets olika arbetsgrupper fördelas medel för utvecklingsarbete. När det gäller frågor om hållbar stadsutveckling kan Terrestra ekosystemgruppen (TEG) spela en potentiellt viktig roll. Gruppens mandat omfattar skydd och hållbar användning av naturen, biologisk mångfald, landskap, kulturminnen och kulturmiljö samt friluftsliv. Fördelningen av medel styrs av Nordiska ministerrådets fleråriga miljöhandlingsprogram och strategi för hållbar utveckling. Exempel på projekt med tema stadsutveckling och som finansierats av Nordiska ministerrådet är Östersjösamarbetet Co-Herit

(Communicating Heritage in Urban Development Processes) som bedrevs mellan 2007–2008 och bland annat resulterade i en metod, DIVE, för att analysera och beskriva den urbana kulturmiljön i stadsutvecklingsprocesser.³⁸ Nyligen har ett ytterligare ett projekt inom Östersjösamarbetet fått medel från Nordiska ministerrådet "Cultural Heritage is Good for the Climate", Riksantikvarieämbetet har aktivt medverkat i detta arbete.

Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet ser att de insatser som hittills gjorts kring hållbar stadsutveckling inom ramen för det nordiska samarbetet kan stärkas ytterligare.

Uppdragsmyndigheterna vill:

- Verka för att stadsutvecklingsfrågorna får en större tyngd i Nordiska ministerrådets kommande miljöhandlingsprogram (nästa programperiod 2013–2016).

6.6. Analys av framtida forskningsbehov

Den framåtblickande forskningsöversikt som genomförts på uppdrag av forskningsrådet Formas i samarbete med Boverket, Riksantikvarieämbetet och Arkitekturmuseet har i enlighet med regeringsuppdraget inriktats på att belysa de sociala och kulturella dimensionerna av hållbar stadsutveckling och dess kopplingar till angränsande forskningsområden. Forskningsöversikten tar avstamp i den forskningsöversikt som gjordes av Formas 2004³⁹ och har som sitt syfte att kartlägga vilka som är de största forskningsbehoven inom långsiktigt hållbar stadsutveckling, varför forskningsbehoven är störst just där och hur forskningsbehoven kan tillgodoses på kort och lång sikt.

6.6.1. Vem finansierar forskning om hållbar stadsutveckling?

Forskning om hållbar stadsutveckling eller forskning av betydelse för området finansieras genom de flesta svenska forskningsråd och stiftelser samt genom ett antal myndigheter med särskilt forskningsansvar. Bland finansierarna märks främst Formas, som genom sitt regleringsbrev har ett särskilt ansvar för området, samt Vetenskapsrådet, Energimyndigheten, Riksbankens jubileumsfond, Mistra och innovationsmyndigheten Vinnova. Finansieringen sker dels genom finansierarnas öppna utlysningar till forskningsprojekt och enskilda forskare, dels genom riktade utlysningar som den 2010 genomförda utlysningen Samordnad stadsutveckling vilken genomfördes gemensamt av Formas, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Trafikverket.

6.6.2. Vem forskar om hållbar stadsutveckling?

En jämförelse med tidigare kunskapssammanställning visar att vissa framsteg skett. Den största positiva förändringen märks inom forskningen med inriktning på klimat- och energifrågor, ekosystemtjänster och miljöekonomi – det område inom hållbarhetsforskningen

³⁸ *Kulturmiljöanalys: En vägledning för användning av Dive*. Riksantikvarieämbetet 2009. <http://balticheritage.raa.se/groups/towns.html>

³⁹ *State of the Art: Sustainable Urban Development in Sweden* (Stockholm 2005) s. 70.

där det finansiella stödet också ökat mest. De jämförelsevis unga forskningsmiljöerna vid Stockholm Resilience Center, grundat 2007 vid Stockholms universitet, och Graduate School for Energy vid Institutionen för energiteknik vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), framhålls i dag av såväl svensk som internationell expertis vara förebildiga för sin medvetet tvärdisciplinära inriktning.

Forskningsområdet socialt hållbar stadsutveckling har stärkts. Bland annat har forskningen om förändringsprocesser, maktrelationer och intressekonflikter intensifierats. I dag finns inom Sverige tvärdisciplinära forskningsmiljöer om socialt hållbar stadsutveckling i Uppsala/Gävle, Stockholm, Malmö och Göteborg. Forskning inom enstaka ämnen inom området sker också på andra håll, till exempel i Örebro och Linköping. Avslutningsvis har forskningen om vissa kulturella aspekter av hållbarhetsbegreppet inletts, till exempel vid Centrum för kommunstrategiska studier i Linköping som intresserar sig för kulturell infrastruktur.

6.6.3. Framtida forskningsbehov

En jämförelse med de forskningsbehov som kartlades 2004 visar samtidigt att flera av de då definierade forskningsbehoven kvarstår i dag, men har genom ökad kunskap inom exempelvis området segregationsforskning också kunnat preciseras ytterligare.

Det innebär att ett stort behov av forskning föreligger som anlägger en helhetssyn på vad långsiktigt hållbar stadsutveckling är och på forskning som problematiserar hållbarhetsbegreppet; det vill säga forskning som på olika sätt kan synliggöra hierarkier och maktrelationer mellan bland annat ekonomisk, ekologisk, social och kulturell hållbarhet, och mellan stad och land. Vidare framhålls behovet av långsiktighet, som dels gör det möjligt att fylla den endisciplinära forskningens kunskapslyckor med disciplinärövergripande forskning och dels ger en möjlighet till fördjupning inom endisciplinär forskning. Inom båda områdena kan forskningsprojekt som involverar både teoretiker och praktiker vara av stor betydelse. Lyfts fram gör också vikten av implementering av kunskap och forskning om hur kunskapsöverföring går till.

6.6.4. Hinder för långsiktig forskning

Av underlagsmaterialet framgår att forskarsamhället ser vissa finansiella, strukturella och hierarkiska hinder vid universiteten och inom forskningsfinansieringen. Det rör bland annat tjänstetillsättningar och arbetsförhållanden vid universiteten. Inom ramen för sina nuvarande uppdrag har forskningsråden begränsade möjligheter att avhjälpa dessa hinder. Forskare inom samhällsvetenskap och humaniora menar också att deras vetenskapsområden underordnas naturvetenskapernas och de ekonomiska samhällsvetenskapernas paradig.

Forskarsamhället betonar även vikten av längre anslagsperioder, i synnerhet för området långsiktigt hållbar stadsutveckling som är under uppbyggnad. Tidsaspekten för att bygga upp bärkraftiga tvärvetenskapliga forskningsmiljöer, där även forskning och praktik kan mötas, anges till mellan fem och tio år. De ovan nämnda tvärvetenskapliga forskningsmiljöerna inom ekologi- och teknikområdet framhålls här som berömvärda exempel på nybildade forskningsmiljöer inom området. Det nyligen startade Mistra-finansierade Urban Futures vid

Chalmers i Göteborg är ett exempel på en forskningsmiljö inom stadsutvecklingsområdet som har stor potential.

6.6.5. Behov av teoretiska angreppssätt

De kunskapsluckor som kartläggs i sammanställningen berör alltså både mer teoretiskt inriktad forskning och forskning som är inriktad på att få fram praktiskt tillämpbara resultat. Oaktat inriktning råder bland forskarna samsyn om att de mest grundläggande frågorna inom området långsiktigt hållbar stadsutveckling kvarstår att beforska: Vad menas med hållbar stadsutveckling? Vilka maktrelationer råder mellan forskning, politik och praktik och mellan medborgare av olika sociala kategorier?

Precis som dessa frågor i ett forskningsperspektiv måste klaras ut lokalt och i varje enskild situation för att inte förlora sin bäring, måste frågan om vilka forskningsbehov som är störst preciseras och konkretiseras utifrån varje enskild disciplin och enskilt projekt. Såväl det svenska som det internationella forskarsamhället ser att begrepp som "långsiktigt hållbar stadsutveckling" är retoriskt användbara inom politiken. Likväl understryker de samfällt att begreppet, utan att kontextualiseras, blir oanvändbart för forskning. Att bristen på kontextualisering av vad "långsiktigt hållbar stadsutveckling" innebär då det används av samhället i stort, ses här som en möjlig bidragande förklaring till att överexponeringen av globala, regionala och lokala resurser fortsätter - trots att såväl lagstiftning som policydokument världen över i stort har anammat hållbarhetstänkandet.

6.6.6. Forskningsbehov om social hållbarhet

Dominerande inriktning inom social hållbarhetsforskning har under senare år varit den så kallade segregationsforskningen. Den har bland annat medfört att det i dag finns god kunskap om hur och varför segregationen uppstått i svenska storstäder. Detta har i sin tur synliggjort kvarvarande forskningsbehov, framförallt kring varför segregationen har bestått och kring förhållandena i små och mellanstora svenska städer. Sådana kunskaper behövs för att jämförande studier mellan städer med olika förutsättningar ska kunna bli möjliga. Här saknas också studier som pågått över längre tid för att få kunskap om hur till exempel avfolkning, förtätning och utglesning påverkar förutsättningarna för den långsiktigt hållbara staden. Gentrifieringsforskning, som internationellt är ett självklart och omfattande forskningsområde, finns knappast i Sverige. Detta medför bland annat att segregation och gentrifiering inte studeras som delar av samma process. Centralt är att socialt hållbar stadsutveckling i sammanhanget definieras både som en process och ett tillstånd. Med det perspektivet betraktas staden inte längre som en samling hus, människor och infrastrukturer, utan som ett komplicerat knippe processer.

6.6.7. Forskningsbehov om kulturell hållbarhet

Kulturvetenskapliga perspektiv saknas i princip helt inom svensk hållbarhetsforskning i dag. Forskning om kulturarvsprocesser och det kulturella perspektivets betydelse för en hållbar utveckling är således kraftigt eftersatt. Likaså saknas forskning kring det estetiska kulturbegreppets betydelse för den långsiktigt hållbara staden, det vill säga vad möjligheten att

uppleva högkvalitativ konst och kultur i stadsrummet, och att själv utöva konst och kultur, innebär för människors identitetsbildning och självkänsla, och därmed för människan som kulturvarelse.

Att forskarsamhället inte självmant lyft frågan vad som avses med kulturell hållbarhet i tillräcklig grad, är en brist som framhålls inte minst av internationella forskare. Dessa framhåller också särskilt bristerna inom teori och metod inom arkitekturområdet, vilka leder till att detta ofta har svårt att hävda sig i konkurrensen om forskningsmedel och inte fullt ut kan bidra till det helhetsperspektiv som krävs i forskningen om en hållbar stadsutveckling. Eftersom frågan vad kulturell hållbarhet kan vara inte tillräckligt har belysts saknas i dag också svar på vad en kulturvetenskaplig analys av hållbarhetsbegreppet skulle kunna tillföra hållbarhetsforskningen, vilket framförallt internationella forskare framhåller som ett forskningsområde sig.

6.6.8. Sammanfallande forskningsbehov inom social och kulturell hållbarhet

Kunskapen om sambanden mellan människa och byggd miljö bedöms vara mycket bristfällig. Stadsrummets betydelse för segregationen är föga belyst, liksom effekterna av medveten eller omedveten förtätning eller utglesning. Inte heller finns forskningsbaserad kunskap om eventuella samband mellan stadsrummens utformning och människors val av bostadsort. Stadsrummet ses ofta som något externt som påverkar människan, medan perspektivet att människan genom att verka i och tillägna sig den byggda miljön också är dess medskapare, är eftersatt. Här finns ett antal "förgivettaganden" som inte är forskningsmässigt belagda. Det innebär bland annat en risk att utformningen av den byggda miljön i dag anklagas för problem som har sociala eller andra orsaker.

Flera möjligheter till brett upplagda forskningsprojekt som belyser sambandet mellan människa och byggd miljö lyfts fram. De problem, möjligheter och utmaningar som är förknippade med den förestående renoveringen av senmodernismens bostadsområden i förorterna, i Sverige sammanfattat miljonprogrammet, är ett exempel som skulle kunna tjäna som en spjutspets i samarbetet mellan olika forskningsdiscipliner, mellan forskarsamhälle och praktiker och mellan svenska och nordiska myndigheter. Många forskare bedömer att de största miljövinsterna står att finna i förvaltningen av den redan byggda staden. Här skulle också nya former för brukarmedverkan och medborgardialog i tidiga skeden kunna utvecklas. Ett annat exempel är forskning om vilken eller vilka stadsformer som bäst kan stödja en hållbar stadsutveckling, i synnerhet med avseende på frågor som den ovan nämnda täthet/gleshet-problematiken. I sådan forskning kan också perspektivet staden som ett ekosystem lyftas in och analys av ekosystemtjänster premieras. Behovet är stort exempelvis av att klarlägga vilken mångfald av arter som krävs för att ett ekosystem ska fungera.

6.6.9. Samhällsstrukturella förändringar behöver analyseras

Sverige befinner sig i en pågående transgressionsfas från statsstyre (government) till nätverkssamhälle (governance). Här efterlyses forskning om vilka positiva eller negativa effekter dessa förändringar på sikt kan komma att medföra för den långsiktigt hållbara staden

ur ett sociokulturellt perspektiv. Flera forskare vill varna för att demokratiska underskott riskerar att uppstå i projekt med offentlig och privat samverkan, så kallade OPS-projekt, och att sådana partnerskap mellan offentliga och privata intressen sätter den representativa demokratin på spel. Forskningen har bekräftat att den pågående samhällsomvandlingen medfört behov av nya relationer mellan politiker, som traditionellt formulerat politiken, och tjänstemän, som objektiva verkställare av politikernas beslut. Dessa är nödvändiga för att säkerställa demokratiskt inflytande i beslutsprocesserna. Likaså behöver nya metoder för brukarmedverkan och medborgarinflytande utarbetas som en följd av förändringarna. Behovet av kunskaper om hur dessa nya relationer skulle kunna se ut, och om nya organisationsformer för offentligt förvaltningsarbete, är i dag mycket stort. Behovet accentueras av att forskningen ser den starka sektorsindelning som i dag ofta präglar yrkes- och förvaltningsstrukturerna som ett stort problem. Strukturerna är helt enkelt för hållbara. Beslut som kräver helhetsseende måste fattas på många olika ställen och av många olika ansvariga. Det gör att hållbarhetsfrågorna fragmenteras, vilket forskningen konstaterat tydligt missgynnar förutsättningarna för en långsiktigt hållbar stadsutveckling.

6.6.10. Globala perspektiv efterfrågas

Inom det svenska forskarsamhället råder stor enighet om att mer forskningsbaserad kunskap om förhållandena inom Sverige behövs. Dels för att olika svenska exempel ska kunna relateras till varandra och dels för att svenska exempel med relevans ska kunna relateras till ett större, globalt sammanhang. Internationella och svenska forskare efterlyser samtidigt samfällt en större global medvetenhet då svenska forskare formulerar sina forskningsprojekt. Till övergripande angreppssätt som efterfrågas, inte minst av internationell expertis, och som behöver anläggas i all forskning med inriktning på långsiktigt hållbar stadsutveckling hör också genusperspektiv och generationsperspektiv. Dessa är nödvändiga för att belysa bland annat bland annat rådande makt- och genusordning, och därmed hur olika konflikter påverkar exempelvis stadsutvecklingsprocessen.

I Sverige är medborgarperspektivet i någon mån beforskat medan övriga aspekter på planprocessen återstår att analysera ur makt- och konfliktperspektiv, till exempel med avseende på relationen mellan miljö- och planlagstiftning, allmän platsmark och gemensamhetsanläggningar och det maktspel som ofta utspelas inom ramen för plan- och bygglagstiftningen.

6.6.11. Slutsatser och förändringsförslag

Uppdragsmyndigheterna ser forskning om hållbar stadsutveckling som ett av flera centrala forskningsområden för att uppnå en hållbar samhällsutveckling i stort. Området hållbar stadsutveckling finansieras i dag genom Formas öppna utlysningar och har också varit föremål för riktade utlysningar så som de nyligen genomförda utlysningarna *Samordnad stadsutveckling* och *Arkitekturens teori och metod*, vilka syftar till att stärka eftersatta forskningsområden, och utlysningar som syftar till att stödja särskilda miljöer som *Forskarskola inom arkitekturforskning*. Dessa finansieringsmöjligheter kommer att finnas kvar och utvecklas även i framtiden. Den förlängning av forskningsanslagen som forskarvärlden efterfrågar för att uppnå en större långsiktighet ser Formas som en möjlig förändring. Dock måste en sådan

förändring alltid ta hänsyn till att längre forskningsperioder eller större forskningsprojekt alltid leder till att färre projekt kan finansieras.

För att stärka området hållbar stadsutveckling och ta tillvara dess bredd och behov av ämnesövergripande forskningsprojekt är ett samarbete mellan olika forskningsfinansiärer och andra intressenter eftersträvansvärt. Ett sådant samarbete torde också kunna förbättra möjligheterna till att bygga upp och utveckla plattformar för forskningskommunikation och möten mellan forskare och praktiker.

2011

Slutrapport av regeringsuppdraget till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja en hållbar stadsutveckling (Ku2009/1620/KV).

Boverket	www.boverket.se
Riksantikvarieämbetet	www.raa.se
Formas	www.formas.se
Arkitekturmuseet	www.arkitekturmuseet.se