

ETT NYTT SÄTT ATT TÄNKA PÅ HÅLLBARA STÄDER

Tillgängliga, gröna och rättvisa

Redaktör DAVID SIMON



MISTRA
**URBAN
FUTURES**



ETT NYTT SÄTT ATT TÄNKA PÅ HÅLLBARA STÄDER

Tillgängliga, gröna och rättvisa

Redaktör DAVID SIMON



Om ETT NYTT SÄTT ATT TÄNKA PÅ HÅLLBARA STÄDER

Detta är en sammanfattad, översatt och redigerad version av boken *Rethinking Sustainable Cities*, utgiven av Policy Press, University of Bristol, 2016. Redaktör David Simon. Boken finns för fri nedladdning (open access). För mer information, se nedan.

Mistra Urban Futures värnar om 'Öppen tillgång' (open access) till vetenskapligt material som artiklar och andra skrifter. Därför är boken 'Rethinking Sustainable Cities' tillgänglig för nedladdning utan kostnad från <https://open.org/search?identifier=613676>

Den svenska sammanfattningen och översättningen har gjorts av Ordmån, Sofia Malmgård och Susanne Blomkvist, med stöd av Jan Riise, Mistra Urban Futures.

Omslagsbilder. David Simon

Innehåll

Inledning	5
Tillgängliga städer	9
Gröna städer	23
Rättvisa städer	31
Slutsatser, konsekvenser och praktiska riktlinjer	41

Om författarna

DAVID SIMON är sedan 2014 Director för Mistra Urban Futures vid Chalmers och sedan 1999 professor i utvecklingsgeografi vid Royal Holloway University of London. Han har särskilt fördjupat sig i frågor om städer, hållbarhet och klimatförändringar. David Simon har skrivit ett flertal artiklar, bokkapitel och böcker och har varit redaktör för ett betydande antal.

HENRIETTA PALMER är arkitekt och konstnärlig professor vid Arkitektur på Chalmers. Hon är också Deputy Scientific Director på Mistra Urban Futures. Henrietta Palmer har tidigare varit verksam på Konsthögskolan och där utvecklat det tvärvetenskapliga programmet **Resources**. Hennes forskning handlar om urbana förändringsprocesser och de visuella uttryck de tar sig.

SUE PARNELL är professor i Urban Geography och en av grundarna till African Centre for Cities vid University of Cape Town i Sydafrika. Hon har på senare tid bland annat varit medredaktör till böckerna **Climate at a City Scale**, **The Routledge Handbook on Cities of the Global South** och **Africa's Urban Revolution**.

JAMES WATERS är forskare och konsult på Arup International Development. Han är en av grundarna av Urban Resilience Research Network och har skrivit ett flertal artiklar om urban motståndskraft, migration och om städernas fattiga invånare.

1. Inledning

av DAVID SIMON

Hållbar urbanisering har blivit ett viktigt ämne i debatten, inom forskningen och på politiska agendor de senaste åren. Det finns många orsaker till detta, och vilka som väger tyngst skiljer sig mellan länder och regioner. Bland de viktigaste är dock insikten om konsekvenserna av en snabb urbanisering i länder som Kina, Indien och andra låg- och medelinkomstländer med historiskt låga urbaniseringsnivåer. Mycket av dessa länders urbanisering följer de ohållbara och resurskrävande mönster som höginkomstländerna har utvecklats efter. Den trenden förstärks också av en större global rörlighet, globaliseringen av arkitekt- och stadsplaneringskonsulter och byggföretag samt av den spridningskraft som medierna och den nya informations- och kommunikationstekniken har.

På samma sätt har många städer och regioner över hela världen börjat förstå dels vilka utmaningar de kommer att möta i form av klimat- och miljöförändringar, dels vikten av att snabbt genomföra åtgärder. Det gäller även för fattiga städer och regioner. Det är ett anmärkningsvärt framsteg jämfört med den situation som var för bara några år sedan. Då föll den här typen av argument platt, eftersom problemen ansågs ligga för långt fram i tiden jämfört med problemen som fanns med att lösa de mer omedelbara problemen utifrån knappa resurser. Nästan överallt förändras nu uppfattningarna bland politiker, tjänstemän och invånare på grund av fluktuerande och oförutsägbara vädermönster, i synnerhet den ökade frekvensen och svårighetsgraden av extrema händelser, samt omfattande förluster av liv och såväl ekonomiska som miljömässiga skador.

Det tydligaste tecknet på de urbana frågornas ökade betydelse är att de har klättrat på den internationella agendan. Bland de 17 hållbara utvecklingsmål som antogs av FN:s Generalförsamling 2015 (Sustainable Development Goals – SDG) finns nu ett specifikt urbant mål (nr 11) för att göra städer inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Från 2016 har dessa SDG-mål ersatt Millennieutvecklingsmålen. I motsats till Millennieutvecklingsmålen formulerades SDG-målen genom en långvarig och bred konsultationsprocess med nationella och subnationella regeringar, internationella organ, icke-statliga organisationer, den privata sektorn och samhällsorganisationer i alla länder. Viktigt är också att målen gäller för alla länder, oavsett inkomst per capita eller position på indexlistan Hu-

man Development Index (HDI). Detta visar att mänskligheten delar öde när det gäller att möta hållbarhetsutmaningarna, vare sig de är relaterade till otillräcklig tillgång till de resurser som behövs för att möta grundläggande behov och acceptabel livskvalitet eller till överdriven konsumtion med tillhörande hälso-, resurs- och miljöproblem.

De urbana områdenas demografiska, ekonomiska, miljömässiga och sociokulturella betydelse växer konsekvent över hela världen. Och i Parisavtalet som undertecknades vid COP21 i FN:s konvention om klimatförändringar (UNFCCC) i Paris i början av december 2015, nämndes uttryckligen städer och andra subnationella enheter för första gången. Det innebär ett erkännande av de urbana områdenas roll för att möta klimatförändringarna. Samtidigt har också FN:s medlemsländer aktivt förberett den så kallade New Urban Agenda tillsammans med olika intressentgrupper över hela världen. New Urban Agenda lanserades officiellt på det globala Habitat III-toppmötet i Quito i Ecuador i oktober 2016 och kommer att forma de globala ansträngningarna för att främja en mer hållbar urbanisering och hållbara urbana områden under de kommande 20 åren.

Att betydelsen av urban hållbarhet nu får ett brett erkännande är den första förutsättningen för att göra framsteg i den här riktningen. Det ligger dock en dubbel paradox i detta. Även om det vid första anblicken kan vara möjligt att göra välbärgade, ordnade städer i höginkomstländer mer hållbara, så skulle det kräva enorma ansträngningar, ekonomiska resurser och politisk vilja att ändra de etablerade resursintensiva och högkonsumerande ekonomiska processer och livsstilar i dessa städer och dessutom att påverka de maktrelationer och intressen som är knutna till dem. Omvänt representerar den utbredda fattigdomen, resurs- och tjänsteunderskottet och kroniska trafikstockningar i stora, snabbväxande städer i fattiga länder mycket stora utmaningar, vilket för många människor utgör det orättvisa urbana problemet. Och även om det finns starka underliggande intressen som kan vara mycket motståndskraftiga mot förändring, så visar exemplet med Nigerias största stad Lagos under den tidigare guvernören Babatunde Fashola, hur en handlingskraftig ledare, ofördärvad av personlig korrupktion, hängiven uppgiften och med de rätta förbindelserna kan åstadkomma anmärkningsvärda resultat inom en relativt kort period, trots att Lagos hade några av de mest allvarliga problemen som en storstad kan ha.

Naturligtvis finns det dock inga städer (vare sig de är hållbara eller inte) som är isolerade öar av tegelsten, betong, stål, glas, asfalt, korrumerad plåt, trä och kartong. De utgör i stället integrerade delar av större helheter i form av såväl naturliga och politisk-administrativa regioner som

av nationella och överstatliga enheter, som de är beroende av när det gäller resurser, avfallshantering, mänsklig interaktion och omsättning av människor, råvaror och finanser. Urbana områden kan leda eller ligga efter när det gäller att övergå till hållbarhet, men i slutändan finns hållbara städer bara som komponenter i mer eller mindre hållbara samhällen. Detta är både en truism och har också visat sig stämma historiskt, och det finns bevis som har ackumulerats från flera forntida urbana samhällen på olika kontinenter. Denna komplexitet skapar “gränsproblem” eftersom de interaktiva systemen ofta spänner över många administrativa områden, vilket ytterligare komplicerar de redan komplexa utmaningar som finns när det gäller både utveckling, ekonomi, miljö, politik, teknik och samhälle.

Hållbarhet är i sig självt ett komplext och omtvistat begrepp på många sätt. Begreppet innehåller flera olika element, vissa relativt lätta att mäta och andra mer kvalitativa. Dessutom har hållbarhet, liksom utveckling, de trefaldiga egenskaperna att samtidigt vara en eftersträvansvärd norm, ett idealt tillstånd för ett samhälle samt sättet att uppnå det tillståndet. Begreppet har teoretiserats, mutats in, använts och missbrukats i många diskurser och praktiska tillämpningar, i en sån stor utsträckning att vissa kritiker hävdar att det – liksom utveckling – har förlorat sin användbarhet. Lite av komplexiteten på det området undersöks i det urbana sammanhanget i kapitel tre, särskilt skillnaderna mellan “svaga” och “starka” hållbarhetsdiskurser, politik och praxis samt behovet av att integrera ekonomiska, sociokulturella och miljömässiga dimensioner i ett holistiskt förhållningssätt.

Syftet med den här boken

Den här kompakta boken syftar till att bidra till förståelsen av agendan för hållbar urbanisering med hjälp av auktoritativa insatser. Den kontextualiserar, utvärderar och förklarar tydligt relevansen och betydelsen av tre centrala dimensioner när det gäller hållbara städer och storstäder överallt, nämligen att de ska vara tillgängliga, gröna och rättvisa. Dessa tre dimensioner präglar Mistra Urban Futures (MUF) i Göteborg, ett internationellt forskningscentrum för hållbar urbanisering som samarbetar med hjälp av tvärvetenskapliga forskningsplattformar i Göteborg, i Skåne (södra Sverige) i Manchester (Storbritannien), Kapstaden (Sydafrika) och Kisumu (Kenya). Dessa plattformar samlar grupper av forskare från universitet och forskningsinstitut, statliga organisationer och företag, lokala och regionala myndigheter och officiella myndigheter för att identifiera gemensamma problem och att göra gemensam forskning för att hitta och sedan genomföra lösningar. Ett nytt partnerskap i Asien och / eller Latinamerika

planeras för 2016/2017 för att därigenom få forskningsnärvaro i de flesta kontinentala regioner, vilket kommer att förbättra MUF:s förmåga att genomföra jämförande forskning om principer och riktlinjer för god praxis och därigenom påverka agendor för urban hållbarhet på alla nivåer.

MUF har genomfört omfattande granskningar av befintlig litteratur om tillgängliga, gröna och rättvisa städer, som underlag för den andra fasen i centrumets forskningsprogram. Det gör det också möjligt att påverka den pågående diskussionen om hållbar urbanisering över hela världen. Många av dessa diskussioner uppstod i samband med förberedelserna för Habitat III-toppmötet i oktober 2016 och som förberedelser för the New Urban Agenda som gäller för de närmaste två decennierna inom FN-systemet och – minst lika viktigt – utanför det. Det utgör sammanhanget och motiveringen till den här boken, eftersom lokala, nationella och internationella beslutsfattare och praktiker brottas med de dubbla utmaningarna med att bygga många nya urbana områden (ibland kallade “städerna som ännu inte har kommit”) och nya stadsdelar i växande städer samtidigt som de omformar gamla stadsområden och segment i enlighet med nya principer för god urban hållbarhetspraxis i olika sammanhang runt om i världen. På samma sätt har dessa principer i allt större utsträckning fått en central plats i universitetskurser och yrkesutbildningsmoduler om hållbara städer och urban design.

2. Tillgängliga städer

av JAMES WATERS

Inledning

Det här kapitlet handlar bland annat om behovet och användbarheten av begreppet tillgänglighet i stadsplanering och politik och hur dess olika dimensioner kan mätas.

Politiskt ses täthet generellt som ett positivt mål för stadsplanering. Världsbanken har hävdad att “täthet gör skillnad” och har haft det som en ledstjärna under många år; samtidigt har förtätning framhållits för att uppnå hållbar utveckling i Europa. Argumenten kring fördelarna med förtätning är dock inte särskilt tydliga och nyare diskussioner har också betonat vikten av tillgänglighet.

De flesta argument för förtätning bygger på det ekonomiska värde som genereras genom att fler aktiviteter finns nära, städernas ökade ekonomiska potential, ökad resurseffektivitet och bättre utnyttjande av transporter och bättre tillgång till tjänster. Men förtätning berör också ett antal andra utmaningar, inklusive bostadspriser, integritet, mentalt och fysiskt välbefinnande, brottslighet, biologisk mångfald och energianvändning.

Sammantaget sägs det ofta finnas tre viktiga fördelar med förtätning av städer: effektivare användning av stadsområden och infrastruktur samt minskade effekter av bilresor, mer produktiva ekonomier och mer levande och inkluderande samhällen.

Urban effektivitet och miljöpåverkan

En av fördelarna med täthet handlar om närhet, som innebär lägre utsläpp av fossila bränslen från kortare resor och därmed lägre koldioxidavtryck. Närheten skapar också bättre förutsättningar för kollektivtrafik, cykling och promenader, vilket i sin tur genererar både hälsofördelar och minskad privattrafik. Begreppet “transitorierad utveckling” (TOD) innebär utveckling som är fysiskt orienterad kring kollektivtrafik, vilket sänker körtiden och avstånden ytterligare. Genom att blanda fotgängarorienterad utveckling med kollektiva knutpunkter ökar sannolikheten ytterligare för att människor ska använda kollektivtrafik för resor utanför närområdet och promenader eller cykling inom närområdet.

I så kallade “smarta städer” används digital teknik eller informations- och kommunikationsteknik för att förbättra städernas tjänster samt för att

minska kostnader och resursförbrukning (se kapitel 3). Markanvändningen kan bli mer effektiv i områden med hög täthet, och infrastrukturen mer effektiv. Eftersom vägar, vatten, avlopp och stormvattendränning inte behöver dras så långt, kan det minska trycket på såväl jordbruks- och industrimark som befintliga grönområden och därmed förbättra livskvaliteten i städerna.

Högre täthet minskar dock inte alltid behovet av privat bilresor och kan faktiskt i stället orsaka trafikstockningar och parkeringsproblem samt ett större antal trafikolyckor. Att bygga hus med hög täthet kan också orsaka trafikstörningar, särskilt för kollektivtrafiken. Det används också mer energi när man bygger hus med hög täthet, särskilt skyskrapor. När det gäller markanvändningen är nackdelarna brist på offentligt öppna utrymmen och minskad förmåga att hantera regn och luftföroreningar.

I Afrika söder om Sahara pågår en snabb och omfattande omvandling av naturområden till urbaniserat land, både genom utbredning av mindre städer och genom intensiv utveckling mot befolkningstäta stadsområden. Därför är förhållandet med täthet oklart. Från europeisk stadsutveckling finns det dock gott om indikationer. Exempelvis i Storbritannien är hög täthet starkt förknippad med ett minskat antal gröna ytor samt svårigheter med ekologiska funktioner som reglering av vatten och värme. I framtiden kommer det att bli allt svårare att placera och bygga nya byggnader med hög täthet och samtidigt bevara gröna utrymmen i redan täta stadsområden.

Agglomeration - ekonomiska fördelar

Det är betydligt billigare att utveckla städer med hög befolkningstäthet jämfört med att finansiera infrastruktur, underhåll och driftskostnader i utbredda städer.

Det kan även finnas negativa ekonomiska konsekvenser av hög täthet. Byggnader med hög täthet och infrastruktur kostar till exempel ofta mer att bygga och underhålla i områden med högre täthet. Och på grund av höga markpriser kan de boende berövas rekreationsutrymme och de relativa priserna på bostäder, varor och tjänster kan vara högre.

De flesta tecken på ekonomiska fördelar och nackdelar med täta städer kommer från länder som USA, Australien eller Storbritannien, och sannolikt skiljer de sig åt i olika sammanhang och kräver sålunda en kontextuell förståelse av fördelar och nackdelar.

Social rättvisa och socialt välbefinnande

De sociala effekterna av befolkningstäta städer är olika och ofta omtvistade. Sociala och psykiska fördelar som har visat sig är bland andra följande:

- Det blir mer överkomliga priser på bostäder eftersom det finns ett större och mer varierat utbud.
- Det större antalet personer som bor i ett område kan göra det säkrare, mer mångsidigt, tillgängligt och attraktivt att leva i.
- Positiv social interaktion gynnas, vilket leder till ökat socialt stöd.
- Det finns ett större utbud av vänner, särskilt för barn.

Sociala och psykiska nackdelar som har visat sig är bland andra följande:

- Bristen på utrymme kan leda till att levnadsmiljöerna blir trånga, bullriga och saknar integritet, vilken kan påverka utseendet och estetiken i den fysiska miljön och därigenom minska känslorna för platsen.
- Den täta bebyggelsen kan innebära att föräldrar inte har möjlighet att övervaka barn lika väl. Den kan också innebära att det blir svårare att uppmärksamma brottsligt beteende och orsakar ökad brottslighet.
- Psykologiska studier visar att stress, ångest och socialt tillbakadragande kan öka, möjligen som en följd av minskad känsla av delaktighet i samhället.

Det är viktigt att notera att det är svårt att koppla ihop både positiva och negativa effekter med täthet i olika grad, eftersom det som fungerar i ett socialt och kulturellt sammanhang kanske inte gör det i ett annat. Det som tycks vara viktigt är inte bara den faktiska tätheten utan typen av utveckling.

Från ett socialt jämlikhetsperspektiv är bevisen ändå rätt blandade. Det täta stadslivets fördelar kan vara att ha en rad nyckeltjänster, öppet utrymme och sysselsättningsmöjligheter inom gångavstånd. Täthet kan göra nyckeltjänster tillgängliga, särskilt för grupper som arbetslösa, äldre eller unga familjer och svagare grupper på arbetsmarknaden kan förbättra sin tillgång till anställningar. Städer med hög täthet förstärker ibland social ojämlikhet och segregering och kan innebära att de relativa priserna på varor, tjänster och bostäder är högre.



t.v.: Manhattan, delar av Tokyo, Singapore och Hong Kong (bilden) är några av världens tätaste städer
ovan: lägst täthet finns i förorter med höga inkomster över hela världen. Bild från Ensenada, Mexico. Foto: David Simon



Högst täthet i informella bostadsområden finns i så kallade shantytowns och slum i stora städer i det globala Syd. I Rio de Janeiro ligger favelas med hög täthet nära områden där många medelinkomsttagare bor. Foto: David Simon

Olika avvägningar och politikens inflytande

Det finns både fördelar och nackdelar kopplade till befolkningstäta städer. Det har dock inte etablerats någon tydlig brytpunkt för när fördelar eller nackdelar väger över och bevisen för att det skulle finnas en optimal stadstorlek är tvetydiga. Det som visar sig vara fördelar i ett område kan vara nackdelar i ett annat. Politiska agendor bakom förtätningsargument kan också leda till selektivitet i vilka argument som presenteras.

Det finns två huvudområden där man behöver göra avvägningar. Dels inom området ekonomiska vinster och effektivitetsvinster kontra miljöhållbarhet dels avvägningar inom det sociala området. Inom det första området kan avvägningarna gälla till exempel de mellan en effektiv infrastruktur och minskad bilanvändning kontra överkomliga priser och gröna ytor. Inom det sociala området arbetar de två huvuddimensionerna – social rättvisa och att upprätthålla ett samhälle – ofta i motsatt riktning med ökad täthet. Vissa sociala aspekter förbättras med täthet (till exempel tillgång till tjänster och icke-motoriserad transport) medan andra förvärras (till exempel tillgången på gröna ytor, osäkerhetsfaktorer och social interaktion). På samma sätt kan aspekter av socialt kapital som social segregering förbättras medan andra, som tillgängligheten på bostäder, försämras.

När förtättningsdebatten fokuserar på effektivitet och innovation i städer är det därför en risk att den stannar vid att intensifiera ekologiska moderniseringsmetoder, och därmed begränsar debatten om hållbara städer, eventuellt på bekostnad av sociala frågor och större miljöhållbarhet.

Det politiska sammanhanget kan också ha ett betydande inflytande på täthet och städers effektivitet, och man behöver överväga frågan om vilka intressen som främjas av de olika handlingsalternativen. Och förtätning kan dessutom användas för att driva olika agendor som en stads konkurrenskraft och lönsamhet även på bekostnad av lokala demokratiska beslut.

Stadsmodeller och dess olika principer

Det finns för närvarande tre paradigmer inom stadsutveckling som bygger på täthetsargument:

1. kompakta städer
2. polycentriska städer
3. smarta städer.

Dessa understryker behovet av att reformera utbredda, bilberoende städer till mer kompakta, kollektivtrafikinriktade städer.

Kompakta städer fokuserar på resurseffektivitet och förmåga att utnyttja ny teknik, mindre utveckling på landsbygden, minskad energianvänd-

ning, lägre infrastrukturkostnader, högre livskvalitet och högre social sammanhållning. Omvänt gäller de fallgropar med hög täthet som nämns ovan, inklusive trängsel, brist på bostadshus, ökad brottslighet, trängsel, förlust av grönytor samt föroreningar.

Polycentriska städer är utformade med korridor-, stjärn- eller satellitmorfologi och behandlar frågor som handlar om stadsutveckling, att skapa utrymme för stadsbiologisk mångfald, vilket gör plats för levande och mångsidiga stadsdelar och reducerar restiden genom att koncentrera utvecklingen nära lättillgängliga platser. Syftet med polycentriska städer är att ge fördelarna med både utbredda och kompakta städer, genom att fokusera på flera centrum för social och kommersiell verksamhet, som fungerar som samhällen som bildas runt flera kvarter. Dessa stadsdelar inkluderar en mångfald av privata aktiviteter och offentliga tjänster inom bekväm närhet så att bilanvändningen minskar och kollektivtrafik och promenader/cykling utnyttjas.

Den tredje och senaste modellen är så kallade smarta städer där smart tillväxt ger möjlighet till större effektivitet genom samordning av transporter, markspekulation, bevarande och ekonomisk utveckling. Argumenten för smarta städer är att de ska uppmuntra innovation och omorientera den privata fastighetsmarknaden samt att de potentiellt ska öka konkurrenskraften genom att integrera hård infrastruktur med kunskapskommunikation och social infrastruktur (mänskligt och socialt kapital). Men smarta städer har vissa socio-tekniska hakar, eftersom de är beroende av sofistikerad ICT. Agendan för smarta städer bidrar ofta till att minska utsläppen som en del av bredare hållbarhetsmål.

Utmana de befolkningstäta städerna

De flesta bevis som stöder debatterna hittills har kommit från länder på norra halvklotet, främst USA och Storbritannien. Men med tanke på hur snabbt många städer på södra halvklotet förändras är det viktigt att överväga i vilken grad dessa koncept och modeller är överförbara.

För det första är det viktigt att erkänna att täthet inte nödvändigtvis i sig ger en optimal lösning, eftersom i många snabbt urbaniserande områden lever många människor i överfulla slumområden. I sådana sammanhang kan överdriven täthet utgöra en del av problemet snarare än en lösning.

För det andra resulterar dessa snabbt växande städer, med ett stort antal människor, i slumområden och informella bosättningar i en rationalitetskonflikt för stadsplanerare. Mellan å ena sidan tekniskt ledande och marknadsförda system och å andra sidan alltmer marginaliserade be-

folkningar som överlevt under mycket informella förhållanden. Idealen för infrastrukturutveckling kopplade till strategisk planeringspolitik som sedan kopplas till lokal planering och politik fungerar inte nödvändigtvis i många av de städer på södra halvklotet där infrastrukturens och marknadsbaserad politik generellt leder utvecklingen.

Högre täthet är alltså inte per automatik ett helt positivt mål, trots den potential som redan har diskuterats, eftersom bevisen inte är entydigt positiva och i praktiken finns det alltid olika avvägningar som måste göras. Konceptet kan utnyttjas politiskt och modeller som “kompakta städer” kommer därför att ha ett begränsat värde om de inte kan översättas till den kontext som gäller på södra halvklotet. Följaktligen borde man hellre överväga “tillgängliga städer” – städer som kan innehålla de positiva fördelarna med täthet men också fokusera på tillgång till tjänster, arbetstillfällen, utbildning och bostäder för att uppnå välbefinnande.

Tillgängliga städer

Tillgänglighet är möjligheten för personer att nå varor eller tjänster, mätt genom möjligheten att komma åt dem eller använda dem när det gäller fysiskt utrymme, prisvärdhet och lämplighet. Men tillgänglighet avser även tillhandahållande av tjänster och faciliteter, arbetsmöjligheter, utbildning och boende samt möjligheterna att nå dem. I städerna är täthet en faktor som påverkar tillgängligheten, men vi måste också räkna med anslutning, mångfald och intensitet. Som en del av “tillgängliga städer”, måste man dessutom utgå från vidare dimensioner, allt från fysisk till överkomlig och sociokulturell tillgänglighet.

Tillgänglighet avser individernas förmåga att delta i nödvändiga eller önskade aktiviteter för mänskligt välbefinnande. Översynen av täthet i tidigare avsnitt visade svårigheterna med att hitta systematiska samband mellan stadstäthet och människors välbefinnande, som till exempel bevis som pekar i olika riktningar, avvägningar inom och mellan olika aspekter av täthet och politiken runt ämnet.

Tillgänglighet som begrepp historiskt

Tillgänglighet ses både som ett användbart verktyg för god praxis och planering och som ett sätt att främja samhällets välbefinnande. Den nya tekniken har också gjort att ekonomiska, sociala och kulturella aktiviteter inte bara nås via fysisk transport.

Tillgängligheten gäller platser, människor, möjligheter och aktiviteter, och genom både fysiska och virtuella anslutningar.



Ovan: Informell handel i Lagos, Nigeria. Tillgänglighet uppväger lägets uppenbara nackdelar. Nedan: Minibuss terminal i Dakar, Senegal, som länkar olika områden i staden med billiga transporter. Foto: David Simon.

I början förknippades ofta social hållbarhet med ett begränsat ekologiskt avtryck och minskat bilberoende. Numera talas det om flera områden: bostäder, transporter, livsmedel, fritid och rekreation, identitet och en känsla av platsens betydelse. För andra handlar det om tillgång till tjänster, utbildning, samhörighet, trygghet, deltagande, stolthet och stabilitet. Social hållbarhet är uppbyggd av jämlikhet, med en rättvis fördelning av resurser och utan rutiner och praxis som exkluderar.

Social hållbarhet och tillgängliga städer är begrepp som överlappar eftersom tillgänglighet är avgörande för arbete, service, utbildning, bostäder, transporter liksom för nätverk och social infrastruktur som skapar hållbarhet. Tillgänglighet hänger också samman med deltagande i samhällsutveckling, genom information, samråd och medverkan i planering, utveckling, lokal politik och andra processer.

Att mäta tillgänglighet

Tillgänglighet är ett bredare begrepp än täthet, och det mäts med nya metoder. För många aspekter av tillgänglighet, såsom fysiska, prisvärda bostäder, ekologiska och offentliga utrymmen mäts det till exempel med

- digital tillgänglighet
- komplexa nätverksanalyser (CNA)
- geografiska informationssystem (GIS).

Bredare dimensioner, till exempel social infrastruktur eller makt och rättvisa, måste mätas separat.

Begreppet “tillgängliga städer” omfattar saker som varor, offentliga utrymmen, tunnelbanesystem, arbetsmarknad, gator, tjänster och grönområden. Tillgängliga städer måste även ha en social infrastruktur som ger tillgång till socialt kapital (till överkomliga priser), samt makt- och rättvisesystem för att göra det sociala kapitalet åtkomligt. I följande avsnitt diskuteras dessa dimensioner, samt makt och rättvisa som förmedlare av tillgång till dem.

Den enklaste dimensionen är kanske närheten till platser och tjänster. Den inkluderar bostads- och arbetsplatstäthet, centraliseringsnivå och stadsplanering på lokal nivå.

Boende värderar närheten till sociala relationer och grundläggande dagliga aktiviteter högst. En studie i Sverige fann dock en “tillgänglighetsparadox”: Under en tioårsperiod minskade de genomsnittliga avstånden både lokalt och regionalt, medan reseavstånden ökade. Med andra ord reste människor längre än nödvändigt för olika typer av rekreation. Detta

visar vikten för politiker och planerare att förstå hela kontexten när det gäller effekten av både täthet och tillgänglighet.

I tillgängliga städer måste alla invånare enkelt kunna nå tjänster som utbildning och hälso- och sjukvård, men frågan måste ställas i varje sammanhang om det är möjligt för kommunerna att ge tillgång till alla sådana tjänster, eller om några kan tillhandahållas genom mer informella vägar.

Transporter

Medan närhet bestämmer individernas tillgänglighet till platser och tjänster, är transporter den faktor som bestämmer hur destinationerna kan nås. För att underlätta rörligheten för människor, men inte nödvändigtvis bilar, måste man ta hänsyn till både markanvändning och transport. I stadsplanen är tillgänglighet därför en användbar ram för att integrera transport- och markanvändningsplanering.

I viss utsträckning kan fysisk närhet ersättas med att öka resans hastighet genom stadsområden. Infrastrukturella egenskaper som uppnår det som kallas "tillgång till hastighet" innefattar ytbeläggning av vägar, kvaliteten på vägar och järnvägsnät och annan kollektivtrafikinfrastruktur.

Privata motorfordon gör det möjligt att utveckla med mindre täthet, men det skapar en spänning mellan kollektivtrafik som kräver stadstäthet och privat bilanvändning som kräver utrymme i form av vägar.

En stads transportsystem påverkar också dess effekt på miljön. Koldioxidutsläppen domineras starkt av transportsättet, och 80 procent av ökningen av de globala transportutsläppen sedan 1970 beror på vägfordon.

Social infrastruktur

Tillgängliga städer behöver också ha en social infrastruktur som gör det möjligt för alla invånare, både rika och fattiga, att interagera, delta i sociala grupper och organisationer och att konstruera de sociala nätverk som behövs för att bygga kollektiv motståndskraft och trivas. Bostäderna och kvarterens sociala sammansättning påverkar huruvida invånarna väljer att bo där eller inte.

Socialt kapital och sociala nätverk är också avgörande för motståndskraften, när det gäller hur de sociala grupperna agerar i tider av kris eller chock. I stadsplaneringen bör man därför överväga hur man gör det möjligt för stadsbefolkningen att skapa förbindelser mellan samhällssektorer och individer för att få tillgång till sociala nätverk och samhällsgrupper.

Makt och rättvisa

Tillgång handlar också om makten och rätten att säkerställa tillgängligheten för hela stadsbefolkningen. Stadens politik och ekonomi innebär att det ofta finns lägre nivåer av resursåtkomst i fattiga områden. Dessa skillnader kan ha stor inverkan på lokal resursfördelning geografiskt. Därför är det nödvändigt att överväga hur det politiska och institutionella sammanhanget påverkar utvecklingen.

Tillgängliga städer kräver rättvis tillgång oavsett ras, kön och befolkningsgrupp. Därför behöver man också göra avvägningar mellan tillgången till tjänster å ena sidan och miljöföreningar å andra sidan.

Tillgång när det gäller makt och rättvisa är ofta särskilt utmanande i städerna på södra halvklotet. Till exempel om en familjs resekostnader blir för höga tvingas de kanske att prioritera resor för en eller två familjemedlemmar. Detta diskriminerar ofta efter kön, vilket leder till att endast vissa medlemmar i samhället får tillgång till intjäningsmöjligheter, utbildning och fritid.

Frågor om makt och rättvisa kan därför hindra eller underlätta tillgänglighet över gränserna i en stad, geografiskt eller när det gäller ras eller kön, vilket kräver en inkluderande styrning.



Gågator i affärsområden som Chinatown i Singapore maximerar tillgänglighet och täthet. Foto: David Simon.

Bostäder med överkomliga priser

Bostadsområden med större täthet och fler bostäder med överkomliga priser har fler prisvärda uthyrningsenheter än bostadsområden med mindre täthet och enbostadshus. En större mångfald av förhållandena och kostnaderna för försörjning skulle i stället skapa attraktiva områden för alla, och inte driva bort fattigare människor mot sämre förorter på grund av brist på lämpliga bostäder och tjänster. Utmaningen att ta itu med bostäder i tillkomliga städer är dock långt ifrån enkel.

Socio-kulturella dimensioner

Tillgänglighet när det gäller rörlighet gäller både ”internt” – social rörlighet eller rörlighet mellan bostadsområden – och ”externt”. Många städer har stor inflyttning från andra delar av landet och från utlandet. Å ena sidan ger detta stora möjligheter när det gäller industri och arbetskraft. Å andra sidan är de senaste migranterna till en stad ofta de mest sårbara, eftersom de ofta saknar tillräckliga tillgångar och resurser och därmed lever under sämre förhållanden och utan god tillgång till tjänster eller en politisk röst. Stadsledningarna möter därför stora utmaningar när det gäller att ta itu med de här dimensionerna av tillgänglighet.

Ekologiska och offentliga ytor

Världsbanken beskriver offentliga ytor som ett grundläggande behov för städer, och bryter ner fördelarna i ekonomiska, sociala och miljömässiga värden. Dessutom tyder forskning på att de offentliga utrymmena är mest nödvändiga för de fattigas välbefinnande eftersom de ofta inte har samma tillgång till egna trädgårdar eller parker. Offentliga utrymmen utgör därför ett viktigt element i tillgängliga städer och bör betraktas som en grundläggande samhällsservice tillsammans med transporter, vatten och sanitet och så vidare.

Innovation och affärsverksamhet

Tillgängliga städer ska även ge individer tillgång till såväl ekonomiska möjligheter som möjligheter att söka jobb (genom it-teknik). Om städer ska anta så kallade smarta tillväxtmodeller är tillgången till teknik avgörande.

IKT och internet är inte jämnt spridda. Precis som med fysisk transport kan därför ökad tillgång till teknik främja välbefinnandet för medborgare, men har också potential att öka ojämlikheter.

Tillgänglighet och stadsform – vad bidrar tillgänglighet med?

De olika dimensionerna av tillgänglighet är väldigt mycket kopplade till aspekter av stadstäthet, men de tar också upp brister i täthetsargument-

en och adderar nytänkande till stadsutvecklingen. Det är säkert möjligt att generera tillgänglighet genom täthet. Hög täthet ökar direkt närheten till platser och tjänster och ökar sannolikheten för frekvent transport. Stadselement som blandad markanvändning och täthet har också positiva effekter på tillgång till och användning av lokala tjänster och anläggningar. Täthet kan dock minska tillgängligheten också, till exempel, där högre täthet korrelerar med överkomliga priser på bostäder.

Därför är tillgänglighet direkt kopplad till aspekter av stadsutveckling som till exempel makt och rättvisa samt även integrationen av digital teknik. Även om det finns överlappningar mellan tillgänglighetsaspekterna plats respektive transport, ger begreppet nya dimensioner som bidrar till hållbar utveckling. De specifika dimensioner som tillgänglighet bidrar med är följande:

1. Till skillnad från täthet har tillgänglighet ett normativt fokus eftersom definitionen fokuserar på att individer får tillgång inte bara till platser utan till jobb, möjligheter och tjänster och därigenom ökat välbefinnande.
2. Transport är en nyckelkomponent i tillgängliga städer, som även omfattar begreppet "tillgång till hastighet" och hur olika transportformer bidrar till detta, samt över genomfartsvägar för städer.
3. Tillgänglighet omfattar också starkt sociala dimensioner, eftersom sociala system är avgörande för stadsförnyelse och hållbarhet. Det återspeglar att det är viktigt vem som får tillgång, och inkluderar därmed dimensioner av makt och rättvisa.
4. (Hör ihop med punkt 3) tillgänglighet bestäms av enskilda tillgångar och sociala nätverk, och tillgängliga städer tar därför uttryckligen hänsyn till jämlikhetsaspekter och de marginaliserade, särskilt de geografiskt och socialt exkluderade.
5. Tillgängliga städer välkomnar digital tillgång och skapar förutsättningar för innovation.

Framtida forskningsagenda

Forskning om täthet

Även om det här kapitlet gäller för tillgängliga städer är stadstätheten fortfarande en användbar åtgärd och indikator i vissa avseenden.

- Det behövs bättre indikatorer som fångar de olika och mångdimensionella elementen av täthet, särskilt i överfulla områden och områden där det saknas data.

- Det krävs forskning för att bättre förstå spänningarna mellan ekonomiska och miljömål och nyanser inom den sociala dimensionen.
- Vi behöver en större förståelse för hur urbana former påverkar människors koppling till ett område och deras preferenser för avvägningar mellan bostad, offentliga lokaler och närhet till jobb och tjänster.
- Slutligen krävs större information om omfattningen och tillståndet hos underutnyttjad mark, oavsett om det är övergiven mark, redan bebyggd mark, tillväxtområden eller spekulativa byggnader. På samma sätt är det oklart huruvida det kommer att finnas avvägningar mellan de olika dimensionerna av tillgänglighet i städerna.
- För att uppnå maximala fördelar när det gäller att genomföra tillgängligheten i städerna kräver förhållandet mellan allmän tillgänglighet och tillgång till grönområden ytterligare studier.
- För att uppnå tillgång till teknik eller snabb transport utan att förvärra ojämlikheten bör studier fokusera på de rättsliga konsekvenserna av en sådan utveckling.
- Som vi har sett i Medellín, Colombia, är synergier mellan fattigdomsminskning och tillgänglighet möjliga och dessa synergier bör undersökas ytterligare.
- För täthet kommer de flesta bevisen fortfarande från den globala norra delen, trots att tillgänglighetens dimensioner kring makt och rättvisa, prisvärda bostäder och status för transportutveckling skiljer sig mycket över hela världen. Jämförande forskning i olika sammanhang kommer därför att vara avgörande för att förstå hur tillgängliga städer kan utvecklas och nå positiva banor.
- Forskning om tillgängliga städer måste undersöka så kallad ”global urbanisering”.
- Slutligen ska målen för de tillgängliga städerna studeras tillsammans med målen för rättvisa och gröna städer. För att uppnå en holistisk hållbar urbanisering måste alla dimensioner av både tillgängliga, gröna och rättvisa städer övervägas parallellt med varandra, kontextualiseras och utvärderas.

3. Gröna städer

av DAVID SIMON

Stadsplanering som profession kom tidigt, redan från slutet av 1800-talet, att omfatta frågor om skadliga effekter av den pågående industrialiseringen. Behovet av öppna platser för återhämtning och välbefinnande har förblivit centrala frågor sedan dess.

I Storbritannien ledde det bland annat till att tidigare stängda kungliga parker öppnades för allmänheten och att engagemanget i olika sporter som fotboll understöddes, t ex genom att nya anläggningar byggdes, och att friidrott som erbjöds exempelvis genom scoutrörelsen fick uppmärksamhet.

Inom kort kom planeringen att inriktas på en uppdelning av områden för boende och områden för verksamheter. Utvecklingen av så kallade trädgårdsstäder tog fart vid förra sekelskiftet. I Oslo byggdes Ullevål Hageby, i Göteborg började Landala Egnahemsområde anläggas i mitten av 1910-talet och Örgryte Trädgårdsstad decenniet efter, med förebilder i de brittiska exemplen.

Utvecklingen av stadsplanering är emellertid bara en del av vad som idag kallas 'hållbara städer' på det globala planet.

På det södra halvklotet har stadsplanering och hållbar stadsutveckling ofta uppfattats som ett koncept skapat för de utmaningar västvärlden står inför, och överfört till länder exempelvis i södra Afrika blir det snarast ytterligare ett bevis på kulturell kolonialism. Ett utökat deltagande i exempelvis naturskyddsfrågor har först på senare tid också inkluderat invånarnas röster och kunskaper. Områden med låga inkomster saknar ofta de grönområden som rikare stadsdelar har; den bruna jorden speglar brist på investeringar och underhåll av publika platser.

En annan sällan diskuterad men viktig del inom området hållbarhet är skillnaden mellan 'stark' och 'svag' hållbarhet. I kölvattnet efter Brundtlandrapporten (1987) kom begreppet hållbarhet att användas i en lång rad sammanhang. I sämsta fall bara som något påklistrat för att rättfärdiga existerande verksamheter utan egentliga förbättringar, 'greenwash'. Starka hållbarhetsinitiativ riktar in sig på orsaker, drivkrafter och maktförhållanden, medan de 'svaga' handlar om stegvisa förändringar av befintliga system och förhållanden. Exempel på 'starka' initiativ är investeringar i tillgänglig och prisvärd kollektivtrafik, kopplade till satsningar på gånggator och liknande för att minska biltrafiken i städerna.

Grön ekonomi

Olika former av 'grön ekonomi' har diskuterats i många sammanhang. Dess betydelse varierar, från ytlig till genomgripande, där nyckelfrågan är länkad till en avvägning mellan ekonomisk tillväxt och hållbarhet. Det kan i ytterlighetsfall leda till politiska krav på genomgripande förändringar av samhällsstrukturen. Dock tycks den dominerande hållningen för närvarande i huvudsak vara ett försvar av neo-liberala strategier och deras möjligheter att främja hållbarhet.

Grön ekonomi har utvecklats till att i stor utsträckning inte längre vara nationella angelägenheter. Städer och andra icke-nationella organisationer har inte bara deltagit i utan i många fall initierat och drivit på utvecklingen av de nationella strategierna. Att arbeta med anpassning och begränsning av effekterna av klimatförändringarna har blivit prioriterade frågor för städer, inte minst eftersom såväl orsaker som verkningar utgör uppenbara hot för sårbara urbana områden. Ekosystemtjänster och strategier för urban grönska ses som betydelsefulla inslag i det arbetet.

I det globala syd¹ har strategier för grön ekonomi och utveckling ofta inslag av både tillväxt och förändring; tillväxten är nödvändig för att minska en betydande arbetslöshet och undersysselsättning.

Sådana ansatser handlar också om en mer rättvis övergång till ett hållbart samhälle och hållbara städer. Därigenom blir länken från 'grönt' till de båda andra aspekterna av hållbara samhällen – tillgänglighet och rättvisa – tydliga.

Disaster Risk Management² och klimatförändringar

Arbetet med att möta klimatförändringar och Disaster Risk Management har olika utgångspunkter men har under senare år kommit att överlappa allt mer, särskilt när det gäller att minska sårbarhet och förbättra motståndskraft gentemot effekter av förändringar av klimatet. Detta arbete har forskningsmässigt under 25 års tid också utvecklats allt mer från rent naturvetenskapligt till att vara både tvär- och transdisciplinärt, med samhällsvetenskaper och icke-akademisk kunskap som väsentliga bidrag till kunskapsutvecklingen.

Klimatförändringarna har två tydliga uttryck: extrema väderförhållanden som förekommer allt oftare och med allvarligare följder – här är

¹ 'Det globala syd' har efter Sovjetunionens fall kommit att ersätta 'tredje världen' - i avsaknad av tydliga första och andra världar förlorade begreppet sin relevans.

² Disaster Risk Management (DRR) är ett vedertaget begrepp för hantering av katastrofrisker och används i det följande med det engelska uttrycket.



Ovan t.v.: Urban grönska i Vancouver, Kanada. Ovan t.h.: Välskötta trädgårdar och grönska i höginkomstområde, Kampala, Uganda. T.v. Träd planterat som del av forskningsprojekt i Kumasi, Ghana
Foto: David Simon



Ovan: Intensiv peri-urbant jordbruk i Lagos, Nigeria. Foto: David Simon.

kopplingen till DRR tydlig – och de långsamma förändringarna som exempelvis höjda havsvattennivåer. Båda dessa uttryck har direkta konsekvenser för urbana områden, inte minst för deras ekonomiska betydelse. I många fall är också nödvändiga insatser och strategier lokala eller regionala ansvarsområden. Inte minst av de skälen har lokala myndigheter blivit allt mer aktiva på området, antingen helt självständigt eller i samarbete på flera nivåer och/eller med ekonomiskt stöd från andra källor.

Gröna städer - mer än ett mantra

Med en mångfald både politiska och praktiska influenser som utgångspunkter för diskussioner och initiativ rörande gröna städer är det sällan möjligt att identifiera direkta samband. Till det kommer

- Initiativ och direktiv 'ovanifrån'
- Initiativ och aktiviteter som utvecklas 'horisontalt', exempelvis i samarbetsorganisationer som C40 och ICLEI³
- Interna processer som ofta drivs av eldsjälur, vars betydelse inte ska underskattas

Ett sätt att analysera staden är att sätta in dess ekonomiska, teknologiska och ekologiska aspekter i deras sociala system, perspektiv och sammanhang. Begreppet 'urban grönska' kan därefter betraktas och undersökas utifrån vart och ett av dessa tre systemperspektiv.

Med en *socio-ekonomisk* ansats fokuseras intresset till de ekonomiska aspekterna av en grön ekonomi, från värdet av olika insatser till investeringar i infrastruktur, teknologi och nya jobb. Ett växande antal studier pekar på att antalet nya jobb i 'gröna' företag och organisationer överstiger antalet som försvinner i samband med avveckling av föråldrade och förorenande verksamheter. Den socio-ekonomiska ansatsen kopplas ofta samman med neoliberala och blandekonomiska teorier, men innefattar också insatser inom specifika områden som kan bidra till hållbarhet: isolering av byggnader, utveckling av fossil-fri teknik för byggande och en ökad urban och peri-urban livsmedelsproduktion, som i sig skapar både arbetstillfällen och en större säkerhet.

³ C40 är ett globalt nätverk av mega-städer som samarbetar om hur klimatförändringar ska kunna mötas. ICLEI är en internationell samarbetsorganisation för städer och regioner. I Sverige är exempelvis Stockholm, Göteborg och Malmö medlemmar.

Den *socio-teknologiska* ansatsen är särskilt passande för att utvärdera stads- eller stadsdelsomfattande insatser där ny teknologi gör det möjligt att skapa och förverkliga nya, hållbara och mer miljövänliga lösningar. Sådana 'eko-städer' eller 'smart cities' har ofta följts av omfattande kommersiell marknadsföring och av lokala borgmästare och politiker som vill hävda en tätposition i hållbarhetsfrågor.

Från forskningshåll har initiativen eko-städer och smart cities betraktats med viss skepsis och deras reella bidrag till utvecklingen av hållbara och rättvisa städer har ifrågasatts.

Det *socio-ekologiska* perspektivet har mest använts om de naturliga systemen och om flöden av resurser in i och genom urbana områden. Alla städer, oberoende av storlek, är beroende av luft, vatten, öppna platser och vegetation. Under den industriella eran har emellertid värdet av dessa tillgångar regelmässigt underskattats, till den grad att människors hälsa försämrats av förorenade vattendrag, dålig luft och brist på möjligheter till rekreation.

Förståelsen för och kunskapen om dessa frågor har ökat kraftigt under senare år. Studier av 'ekosystemtjänster' har blivit det vanligaste analysverktyget för att sätta värden på de tjänster naturen erbjuder människor i urbana områden. Underhåll och förbättringar av ekosystem blir därmed också en bas för motståndskraft i socio-ekologiska system. Att återställa naturliga filter och barriärer har ofta visat sig mer ändamålsenligt än att bygga ny infrastruktur för att motverka effekter av extrema händelser och andra förändringar. Det kan också leda till andra fördelar som ökad biologisk mångfald, bättre möjligheter till urban produktion av livsmedel, minskade värmeeffekter och förbättrade rekreativsmöjligheter för invånarna.

Gröna städer initiativ - en rumslig klassificering

Det finns flera sätt att klassificera de många olika initiativ som ryms under paraplyet 'urban grönska'. I det följande presenteras en typologi baserad på en geografisk skala, från de minsta till de största.

Även initiativ i den minsta delen av skalan, den enskilda byggnaden, är betydelsefulla genom att dels fungera som exempel, dels bidra till en sammanlagd effekt av insatser. Flertalet initiativ är frivilliga om än ibland subventionerade. Hit hör byte till lågenergilampor, installation av solpaneler, kompostering av hushållsavfall och en ökad användning av cykel och kollektiva transporter.

Ett kvarter eller en bostadsrättsförening kan skapa ekonomiska fördelar genom gemensamma inköp och beslut. En tredje nivå är område,

förort eller stadsdel, där lokala förvaltningar kan fatta strategiska beslut om exempelvis investeringar i fjärrvärme. Det är också här som större förnyelseprojekt kan genomföras, för till exempel tidigare varvs- eller industriområden som byggs om eller rivs för bostäder och nya verksamheter.

Ur ett hållbarhetsperspektiv är stadsutveckling på mark som redan tidigare varit bebyggd att föredra. Eftersom vatten, avlopp och andra tjänster redan finns, blir kostnaderna för att ansluta ytterligare ett område genomsnittligt sett lägre. Nybyggnation på åkermark tenderar däremot att bidra till lägre täthet och följande högre kostnader för stadens utbud av tjänster, räknat per invånare eller per ytenhet.

Även om en stor del av sådan omfattande nyutveckling, som exempelvis Älvstranden i Göteborg, riktar sig i första hand till en medelklass så måste det inte vara så. Projekten kan erbjuda goda möjligheter att spegla en stark hållbarhetsprofil som främjar rättvisa och bidra till att förnya nergångna kvarter och främja en mer rättvis tillgång till attraktiva områden.

På nästa nivå, som omfattar hela staden, kan en lokal förvaltning, eller i ett större system, flera lokala förvaltningar, initiera policies och strategier avseende exempelvis energieffektivisering, grön infrastruktur eller återvinning av avfall. På den här skalan kan de sammantagna fördelarna av samverkan vara betydande, men samtidigt beroende av hur den lokala balansen och fördelning av makt och ansvar ser ut.

Slutligen, stadsregionen utgör den mest lämpliga storleken när det gäller bio-fysiska processer (som avvägningar mellan land och stad, floder och fördämningar), ekonomisk utveckling och resursutnyttjande. En sådan region förutsätter emellertid någon form av förvaltning mellan den lokala och den nationella nivån, med relevanta gränser och befogenheter, som länsstyrelse, landsting eller region.

Slutsatser

Gröna städer, urban grönska och ett växande stöd för att stödja gröna och hållbara städer är delar av många aktuella agendor, inledningsvis framför allt i rikare länder men i ökande utsträckning över hela världen. Sådana program och initiativ kan förvisso ibland komma att exploateras för kommersiella intressen, så en central utmaning för offentlig verksamhet är att jämka dessa intressen med det allmännas bästa så långt det är möjligt. Gröna agendor på alla nivåer speglar en komplex blandning av drivkrafter och målsättningar.

Icke desto mindre, en stor förtjänst ligger i de många exempel på för-

delar som progressiva initiativ och åtgärder kan leda till, vare sig de skapats för att direkt motverka eller anpassa till klimatförändringarna, eller för att göra städer till mer attraktiva livsmiljöer för deras invånare.

Detta är viktigt i ljuset av ansträngda offentliga finanser och begränsad kapacitet i många lokala förvaltningar och kan därmed bli ett kraftfullt stöd för att utveckla och genomföra lämpliga åtgärder.

Ett hinder för implementering av flera av de förslag till förändringar som diskuterats här är det föråldrade regelverk för stadsplanering som finns i många delar av världen. Det handlar om riktlinjer från mitten av 1900-talet som speglar den tidens teorier och värderingar och som är mindre lämpade för den komplexitet och dynamik som utmärker dagens urbanisering och de krav som mindre bemedlade invånare har.

Det är emellertid både svårt och tidskrävande att åstadkomma förändringar, inte minst på grund av tidigare investeringar och av institutionell tröghet. Det gäller även om behoven att förbättra hållbarheten i stadens energisystem och att utveckla stadsnära jordbruk och andra former av urban grönska är både kända och accepterade. Att helt enkelt *inte* tillämpa existerande regelverk kan i sig utgöra ett betydande stöd för förnyelse, genom till exempel att tillåta odling på offentliga platser.

I samhällen där rätten till privat ägande värderas högt är många mycket negativt inställda till regleringar och statligt 'intrång', även när det gäller samhällliga utmaningar. Det i kombination med politiska utfästelser, tidigare investeringar och starka intressegrupper gör det till en svår utmaning att gå från stegvisa gröna ingrepp till genomgripande och transformativa förändringar.

Även om miljöfrågorna, oftast i någon mening knutna till klimatförändringar, har kommit allt högre på den politiska agendan så har de sällan varit avgörande valfrågor. Lokala myndigheter och förvaltningar världen över har emellertid kunnat skapa förutsättningar för angelägna gröna initiativ för både byggnader och platser, från isolering, energisparande, standarder, infiltration av regnvatten och uppsikt över främmande växters utbredning. Lika viktigt är lokala subventioner och andra incitament för invånarnas egna engagemang. Det kan gälla installation av solpaneler, plantering av lokala hellre än exotiska växter, återanvändning vatten från exempelvis duschar och diskmaskiner för bevattning, användning av cykel för korta resor, liksom utveckling av bilpooler och kollektiva transportmedel.

För privata företag har frivilliga anpassningar till olika branschstandarder för hållbarhet blivit angelägna för både goodwill och marknadsföring. För byggnader har exempelvis brittiska BREEAM (etablerat redan 1990,

därmed äldst i världen) blivit en global standard och modell för liknande certifieringar i många andra länder.

Slutligen, ett varningens ord om naturens roll i stadsplanering. Underförstått eller ibland tydligt uttalat finns en tanke om att tämja eller anpassa naturen till staden och dess planering. Det kan handla om sådant som att skydda våtmarker och stränder i städernas utkanter. Många sådana marker används för fritid och rekreation, på samma sätt som gräsmattor används för sport och spel. Det finns emellertid också en tendens att utestänga allmänheten från vissa platser med motiveringen att de ska bibehållas som 'naturliga' områden. Sådant exklusivitet bör undvikas om det inte handlar om särskilt hotade arter eller ekosystem; naturen bör inte skiljas från mänskliga aktiviteter.

Stadsplanerare och landskapsarkitekter kan inte bortse från den mänskliga kulturen i sina strävanden att skapa miljömässigt innovativa städer. Varje försök att söka svar på samhällets frågor i den orörda naturen är i själva verket ett specialfall: att se naturen som den är eller har varit helt utan människor. Men planering är ofrånkomlig och inget projekt kan åter skapa förutsättningarna som de var innan människorna dök upp.



Urban grönska som del av infrastrukturell utveckling för att motverka föroreningar och ohållbar urbanisering i Nanjing, Kina. Foto: David Simon.

4. Rättvisa städer

av SUSAN PARNELL

FN:s globala mål för hållbar utveckling (Sustainable Development Goals) från 2015 har markerat en förskjutning av de globala värderingarna, och innebär att vi alla bör sträva efter universella lösningar för utvecklingen, som “inte lämnar någon utanför” vare sig i nuvarande eller kommande generationer. Vi behöver förstå de ekologiska, sociala och ekonomiska problemen på flera nivåer.

FN:s nya urbana mål (nr 11) syftar till att göra städer inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.

Delarna är beroende av varandra för en hållbar utveckling. För att nå mål 11, även i fattiga och ojämlika städer, måste levnadssättet särskilt bland de rika bli mindre skadligt för planeten.

Den största utmaningen med agendan efter 2015 är att rättvisa måste anpassas globalt och ge alla stadsbor över hela världen samma minimiregler och skydd. Det finns i dag ingen anledning till att ha olika versioner av rättvisa för tidigare, nuvarande och kommande generationer av stadsbor. Logiken är enkel – alla stadsbor är lika och bör skyddas.

Men vad kan faktiskt göras i städer där det råder ojämlikhet och orättvisor? Det här kapitlet beskriver en förändringsprocess som integrerar både uppfattningen, utformningen och genomförandet av en idé som syftar till att skapa en rättvisare framtid i städerna.

Ett centralt syfte är att försöka minska orättvisorna för städer när det gäller utformning, kultur och förvaltning. Kapitlets fokus ligger på städer men det innebär inte att en rättvis utveckling ska genereras från eller kontrolleras av en lokal förvaltning. Syftet är snarare att påminna om att lokala förvaltningar hittills inte har fått vare sig tillräckliga befogenheter eller resurser för att genomföra program som syftar till en rättvisare värld.

Uppfattningar om vad som är rättvist är relaterat till olika urbana idéer och praktiker och alla definierar inte heller rättvisa på samma sätt. Poängen är att inte ställa en ide om rättvisa mot en annan, utan att börja med att lyfta vikten av hur vi tänker på olika värden i förhållande till staden och sedan definiera de nyckelaktörer och instrument som kan utveckla värdebaserade insatser i städerna.

Genom att erkänna vikten av en bredare regional och nationell rumslig kontext för stadsutveckling, driver UN-HABITAT nu tanken på nationella stadsutvecklingsplaner genom HABITAT III-förberedelserna, som ett sätt att genomföra de åtaganden som är nödvändiga för att realisera SDG-målet nummer 11. Hållbarhetsmålen och HABITAT III representerar därmed ett försök att definiera en global agenda för alla städer. med de internationella och nationella skillnaderna i den livskvalitet städerna erbjuder.

Förutom ideologiska oenigheter kring vad som rimligen bör förväntas av en regering när det gäller omfördelning och socialt skydd i städerna, finns det också uppenbara skillnader i hur man tillämpar begreppen rättvisa eller jämlikhet i hög-, medel- och låginkomstssammanhang. Det finns även viktiga ställningstaganden när det gäller hur man ser på statens roll när det gäller rättvisa och jämlikhet.

Över hela västvärlden är förvissningen om att regeringar över huvud taget kan upprätthålla en rättvis stadsförvaltning för närvarande i kris. Även i rika samhällen har stadsmiljön blivit sämre, särskilt för de fattiga. Visionen om en rättvis stad behöver därför återskapas.

På södra halvklotet gjordes den tidiga 1900-talsplaneringen av städerna och de offentliga investeringarna i byggd miljö enbart utifrån den utländska och lokala elitens intressen, och man ignorerade i stor utsträckning villkoren för de mest sårbara i staden. Detta förändrades delvis i och med uppkomsten av globalt stöd till utvecklingsländer, till exempel genom specifika projekt för att tillhandahålla grundläggande behov som tillgång till vatten och sanitet tak över huvudet. Först under senare delen av 1900-talet uppstod det ett internt fokus på socialt skydd i städerna, och vad de fattiga i städerna själva kunde göra för att förbättra sina försörjningsmöjligheter.

Numera ökar dock antalet städer på det södra halvklotet som har en social trygghet – om än ojämnt fördelad – baserad på rättvisa och jämlika värderingar. Det finns också ett återupplivat intresse för de kollektiva fördelarna med stadsplanering. Men det är en lång väg att gå för att uppnå till och med minimala rättigheter för de flesta stadsbor. Många städer saknar fortfarande de mest grundläggande servicenivåerna, vilket försvagar möjligheterna för de fattiga i städerna.

Det finns ingen gemensam vetenskaplig förståelse för vad rättvisa i en stad kan innebära eller hur rättvisa kan uppnås. Det finns inte heller någon universell modell för en "rättvis stad", men det är möjligt att SDG-målen oavsiktligt definierar denna baslinje, precis som diskussionerna inför HABITAT III om "rätten till staden" kan skapa en global standard.



Olika förutsättningar: Börsmäklare i City, London; tiggare i Köpenhamn; kunder och säljare på andrahandsmarknad för kläder, Maputo. Foto London och Köpenhamn: Sue Parnell, Maputo: David Simon.

Med tanke på de växande skillnaderna i dagens stadsmiljöer, kan det vara bra att reflektera över de ideologiska föregångarna när det gäller utvecklingen av rättvisa städer och hur dessa utopiska idéer förhåller sig till förändrade metoder för stadsförvaltning. Särskilt i områden där styrelseformer och administrativa regimer skiljer sig från dem i Västeuropa, där många av metoderna för omfördelning i stor skala formades.

Utopiska teorier för städer under 1900-talet

Det tidiga 1900-talets utopiska ideal hade och fortsätter att ha stor inverkan på den form som många städer har antagit. Hur lokala ledare tänkte och tänker på städer har en väsentlig inverkan byggd miljö, förvaltning, förväntningar på ekosystem och medborgarnas sociala och ekonomiska relationer. För närvarande råder något av en renässans i utopiska skrifter, speciellt kring idéer om den goda staden och rätten till staden och även om städernas motståndskraft.

Mycket har skrivits om tidiga 1900-talets utopiska stadsplanerare. En hel del av denna historia av urbanism är tillägnad arbetet hos modernistiska banbrytare som Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright och Le Corbusier,

Alla deras idéer, trots olikheter sinsemellan, stod för grundläggande mänskliga rättigheter, effektiv lokal demokrati, enighet om minsta servicenivåer för den byggda miljön och normer för personlig serviceförbrukning, en stat med viss kapacitet att omfördela resurser (inklusive i lokal skala) och ett omfattande planeringsmaskineri. De utopiska idealen skapade dock inga rättvisa städer ens på de ställen där de rätta förutsättningarna fanns. På södra halvklotet, där många städer saknar lokal demokrati, har brister i kommunal kapacitet och har skattemässiga underskott och en allmän brist på legitimitet för regeringen, blev de utopiska visionerna antingen korrupperade och tillämpade på eliten eller så har de aldrig haft någon inverkan alls.

För många kommentatorer är Howard, Wright och Le Corbusiers idéer, som fokuserar på stadsform snarare än urban konsumtion eller livskvalitet, inte bara föråldrade, de lyckas inte heller med att lösa problemen för det tjugoförsta århundradets städer eller hantera de rädslor och ambitioner som finns nu. Den urbana tyngdpunkten ligger på södra halvklotet, där även större delen av framtidens befolkningstillväxt kommer att inträffa. Dessa städer som kännetecknas av kollapsade stater, ekologiska katastrofer och okontrollerad fattigdom, är en väsentlig del av den verklighet som den globala visionen om en rättvis stad måste ta itu med.

Det finns enighet om att den urbana utmaningen för att skapa en bättre

värld ligger i att förbättra förutsättningarna i de växande städerna i Afrika, Asien och Latinamerika. Frågan är hur dessa städer, som i många fall saknar rättvisa eller öppenhet, ska styras för att göra dem mer säkra, inkluderande, hållbara och motståndskraftiga. Invånarna, det organiserade civila samhället och det globala samhället är oroad över att utvecklingsmålen kan bli omöjliga att nå på grund av att utvecklingen för de fattiga stadsborna helt enkelt förbises.

Utopiska teorier för städer under 2000-talet

Det konceptuella arbetet med att förbättra nuvarande och framtida städer har invånaren i fokus. Men ökad befolkning och konsumtion har gjort att många ekologer anser att klimatförändringar och förstörda ekosystem orsakas av stadsinvånarnas levnadssätt och att vi måste bli mer medvetna om människans roll i naturens system. Begreppet rättvisa i den tolkningen handlar mer om ekologiskt fotavtryck, jämlikhet mellan generationer och olika arters samexistens. Politiska ekologer avvisar dock inte städer som lösningen för framtiden, men de vill förändra städerna med hjälp av värdebaserad stadsförvaltning och innovativa metoder.

För många urbanister, även de som har miljö snarare än ekonomi som grund för rättvisa, är stadsinvånarnas tillgång till en infrastruktur i vardagslivet det som skapar rättvisa. Det är inte bara en materiell politik, utan en som förutsätter medborgarens rätt till staden, där frihet från diskriminering gör det möjligt att delta i stadsliv och kultur.

Vissa hävdar att byggandet av en ”rättvis stad” börjar med grundläggande frågor om vilka behov staden ska fylla. Oavsett sammanhanget bygger rättvisa på stadsskalan på ett samspel mellan struktur, myndigheter och institutioner. I det europeiska sammanhanget har orättvisa i städerna nyligen mest inneburit att utesluta migranter, marginaliserade personer och grupper. Det sociala perspektivet (som bland annat utgår från olika former av diskriminering, inklusive sexualitet, etnicitet och språk) erbjuder ett sätt att se på frågor om tillgång och distribution och inte bara överkomliga kostnader för tjänster. Rätten till staden som ett utopiskt ideal lyfter fram begreppet rättvisa på fyra sätt:

1. Det är en förutsättning för att återta besittning av invaderade landområden.
2. Det är en strategi för hela staden och inte bara för enskilda individer eller familjer.
3. Det förutsätter att slumområden eller marginaliserade grannskap inkorporeras i ett enhetligt system för lokalt styre.

4. Det efterfrågar ett erkännande av den universella rätten till skydd (Habitat II).

SDG och HABITAT III ger mer specifik information om vad en rättvis stad innebär, men för dagens samhällsutveckling har social utslagning och rätten till staden den största generella acceptansen som konceptuella och politiska ramar för en rättvisare stadsframtid.

Omvandling av städer kan ta ett antal olika vägar, och vissa är bättre anpassade till villkor för välstånd och vissa till en kontext av extrem fattigdom. Den mer praktiska litteraturen om hur städer försöker omvandla sig för att bli rättvisare lyfter fyra huvudområden av intervention:

1. stadsplanering
2. välfärd eller socialt skydd
3. medborgarnas deltagande
4. de marginaliserade gruppernas egen verksamhet.

Ibland konkurrerar de här med varandra och i vissa fall fungerar en lösning bättre än en annan. Men dessa medel är dock ömsesidigt beroende av varandra för att förverkliga “en rättvis stad”.

Instrument för att främja utopiska ideal och bygga rättvisa städer

Det finns många faktorer som påverkar individers eller grupperns möjligheter att delta i stadslivet på ett rättvist sätt: från grundläggande faktorer som garanterar välbefinnande (mat, vatten, pengar) till mer komplexa som frihet från brott, möjlighet att röra sig fritt och miljösäkerhet.

Alla insatser för att främja rättvisa städer kräver inte mycket kapital. Det är dock uppenbart att det finns stora politiska och finanspolitiska konsekvenser beroende på hur de olika tillvägagångssätten vägs. Varje strategiskt beslut kräver dessutom institutionell kapacitet för att kunna genomföra de beslutade åtgärderna.

Stadsplanering

Städer är inte naturligt rättvisa platser. Markförhållandena och arbetsmarknaderna i sig ger ojämlika fördelar för nuvarande och framtida invånare. Hur städerna utformas, hanteras och styrs påverkar däremot omfattningen av och formerna för inkludering och exkludering. Detta är uppenbart till exempel i de snabbt växande städerna i Afrika, Asien och Latinamerika, där städer med bättre planeringskapacitet verkar lyckas bättre och komma in bättre i den globala ekonomin, än de med svag plan-

ering, överlappande planeringsregimer eller till och med konkurrerande planeringssystem. Kompetent planering i en stad garanterar dock inte att allmänhetens behov hanteras rättvist, utan det krävs även en politisk vilja att se till att samhällsplaneringen tjänar allmänhetens bästa.

Så vem kan driva en rättvis stadsplaneringsmaskin? Det traditionella svaret är kommunerna, men många städer (inklusive i stora länder som Kenya och Indien) saknar legitim demokrati eller fungerande administration på denna nivå. Det är praktiskt taget omöjligt att uppnå effektiva och inkluderande metoder för stadsförvaltning utan ett behörigt kommunalt system och en lokal politisk elit som sätter de fattigas och utsattas intressen före de intressen som annars ofta dominerar stadspolitiken.

Det finns dock andra aktörer som kan driva en rättvis stadsagenda och säkerställa medborgerliga rättigheter. När det gäller USA och södra halvklotet där socialismen inte har en lika kraftfull tradition som i Europa eller Australasien, är det ofta nationella regeringar och starka civila samhällsgrupper och företag, som är de viktiga stadsaktörerna när det gäller att balansera tillväxt- och omfördelningsagendan.

Lika viktigt som det är att ha kompetenta administratörer och experter både i regeringen, kommunerna och i den privata sektorn, är deras förmåga att arbeta tillsammans. För många städer är problemet att det inte är tydligt vilka de viktiga aktörerna är – antingen för att privatisering eller outsourcing har maskerat deras roller eller för att de roller som traditionella myndigheter eller det civila samhället spelar för att fördela eller distribuera resurserna inte har erkänts och införts i den lokala regimen.

Det finns inget enda sätt att se till att rättvisa praktiseras i en stad. Några länder, som Singapore, har gjort stora framsteg genom att stärka planeringen och hantera den urbana tillväxtprocessen väldigt strikt. Andra städer, som Porto Alegre och Curitiba, har betonat vikten av att medborgarna deltar i planeringen av stadens beslutsprocesser. Dessa olika exempel visar dock att aktiviteter som är transparenta och förutsägbara, ger tro på rättvisan i en process.

Den generella sydostasiatiska modellen, med stark kontroll av markanvändningen, visar att koncentration av verksamhet i stadsområden leder till förbättrade förutsättningar för ekonomisk tillväxt, mer kostnadseffektiv leverans av offentlig service och större utrymme för att hantera särskilda miljöutmaningar. Detta står i stark kontrast till Sydafrika, där städerna fokuserat på att främja social integration genom statligt stöd till bostäder och sänkta servicekostnader. Men även det har det varit framgångsrikt för att minska utslagningen. Nivåerna av både fattigdom i städerna och ojäm-

likhet har minskat de senaste 15 åren. Dessa kontrasterande exempel på planeringsmetoder visar är att det inte finns någon mall för hur stadsplanerarna ska uppnå rättvisa städer – men att samordnade åtgärder av regeringar med resurser kan göra en stor skillnad.

Effektiv stadsutveckling och planering måste vara mycket kontextkänslig. Det kan inte vara policies av typen en-storlek-passar-alla. Toppstyrda och oengagerade planeringsmetoder från det förflutna har visat sig fungera dåligt i många sammanhang. Det finns, enligt UN-Habitat emellertid fyra inslag i planeringen som generellt uppfattas som en plattform för att främja integration och rättvisa. Dessa inkluderar:

Basservice and infrastruktur

Tätare bebyggelse gör det vanligtvis lättare och billigare per capita att förbättra tillgången till grundläggande behov som säkerhet, vatten och sanitet samt sociala bekvämligheter som hälso- och sjukvård. Stora städer tenderar dock att prioritera infrastruktur som ger ekonomisk tillväxt eller som gör politikerna populära bland väljarna. Utgifterna går då till ”anslutningsinfrastruktur”, som telekommunikation och logistiska nav som hamnar, motorvägar och flygplatser, på bekostnad av en grundläggande offentlig infrastruktur, som skulle gynna de flesta medborgarna. Att bygga rättvisa städer kräver att stadspolitiken integrerar investeringar i stor infrastruktur, sociala utgifter och sektorspecifika insatser, såsom bostäder, som en del av en helhetssyn som ger alla invånare tillgång till hela staden.

Kollektivtrafik

Att prioritera behov hos hela stadsbefolkningen genom investeringar i transporttjänster och infrastruktur, som vägar, gångvägar, busslinjer och annan pendeltrafik är avgörande för att ge alla samma möjligheter att delta i samhällsekonomin. En misslyckad transportpolitik lämnar effektivt de fattiga utanför eftersom de inte har råd med långa pendlaravstånd och ofta bor i sämre belägna områden eller i städernas utkanter.

Fastigheter och bostäder i städerna

Bostads- och fastighetssituationen bestämmer i stor utsträckning invånarnas möjligheter att välja var de ska bo, och därmed deras förmåga att bygga upp besparingar och bidra till samhällsutvecklingen. Politiken inom detta område påverkar hur staden upprätthåller ett livskraftigt samhällsliv, integrerar invandrargrupper i stadslivet och utvecklar en strategi för hållbar utveckling i städerna.

Otillräcklig tillgång på bostäder bidrar till en ond cirkel av fattigdom och utslagning, särskilt för migranter och fattiga invånare som ofta hänvisas till provisoriska boenden. Osäkerhet i boendet innebär också att kommunerna ofta får ett sämre skatteunderlag och att de därmed inte kan tillhandahålla nödvändiga tjänster. Tjänsterna måste då upphandlas på andra sätt, vilket ofta gör dem dyrare.

Den finns en ökad medvetenhet om att stadsplanering är ett kraftfullt verktyg för att förhindra social, ekonomisk och miljömässig utestängning. Arbetet med att ta itu med de stora brister som finns, särskilt i städer på södra halvklotet, bör dock inte överskugga behovet av att ge större utrymme för icke-planerade insatser som kan göra städerna till mycket rättvisare platser. De viktigaste av dessa är de omfattande sociala trygghetsprogrammen som vanligtvis finansieras av nationella regeringar.

Sociala skyddsnet i städerna

På norra halvklotet är paketen med välfärdsstöd enormt olika mellan städer och länder, men de omfattar vanligtvis arbetslöshetsförmåner, bostadsbidrag, pensioner, barnbidrag, gratis eller subventionerad sjukvård och utbildning samt en rad andra sociala funktioner. Hur stödet administreras varierar men ofta spelar kommunerna en viktig roll tillsammans med alternativa tjänsteleverantörer från myndigheter och icke-statliga organisationer.

På södra halvklotet omfattar det sociala skyddet ett brett spektrum av socioekonomiska policyer, inklusive social trygghet, hälso- och sjukvård, socialförsäkring, barnskydd och så vidare. Utvecklingen av dessa former av socialt skydd i många länder runt om i världen under det senaste decenniet återspeglar behovet för staten att återvända till den sociala arenan, spela en mer aktiv roll för att forma marknaderna, omfördela vinster från tillväxt och säkerställa tillräckliga investeringar i mänskligt kapital och välfärd också för de fattiga.

De flesta städer ägnar sig dock i någon utsträckning åt utbyggnad av det sociala skyddet och om det görs på ett bra sätt så har det direkt inverkan på graden av uteslutning. Sociala skyddsåtgärder lindrar inte bara fattigdomen och minskar inkomstskillnaderna. De förbättrar också mänskligt kapital och produktivitet och gör vissa städer mycket rättvisare än andra.

Även i låginkomstregioner har man insett att sociala skyddsåtgärder är väl värda sitt pris. I städer i Latinamerika, Afrika, Öst- och Sydostasien har det skett en stor utbyggnad av socialhjälpssystem. I städerna på södra halvklotet måste sociala skyddsåtgärder stödja den informella sektorn, där

de flesta av de fattiga i städerna arbetar i lågavlönade och osäkra jobb. För att underlätta övergången till den formella sektorn kan de lokala myndigheterna anpassa sina regler och lagar för att sänka kostnaderna och öka fördelarna för att människor ska formalisera sina företag.

Slutsatser

Urbanisering har med tiden gjort samhällen i allmänhet rättvisare och mer jämlika, men trots det är städerna i sig själva ojämlika och orättvisa platser. Det finns flera anledningar till varför det finns enorma ojämlikheter mellan städer i olika länder, regioner och, särskilt globalt. Alla städer har bland annat olika ekonomiska, politiska, sociala och ekologiska styrkor. Att göra dem rättvisare kräver därför långsiktigt politiskt arbete.

Alla städer har inte samma ekologiska resurser, vilket påverkar hur tjänster som vatten, energi och mat flyttas mellan städer. En rättvis fördelning av offentliga varor och tjänster i en stad kan inte heller bara fokusera på nuvarande behov, utan måste också ta hänsyn till framtida generationer.

För att förstå urban ojämlikhet och fattigdom måste man även förstå de ekonomiska krafter som formar och strukturerar stadslivet. Flöden av kapital och arbetskraft som matar eller svälter städer påverkas starkt av globala och nationella regleringssystem som handelsavtal, räntor och produktstandarder.

Städer är orättvisa på grund av ojämnt fördelade naturtillgångar, deras olika historia och de ojämna globala och nationella kapitalflödena som skapar jobb i vissa städer men inte andra. Städernas insatser för att säkra en rättvis tillgång till jobb och andra ekonomiska möjligheter är bland det mest grundläggande när det gäller att bygga rättvisare framtida städer.

Städer är också orättvisa, för att elitgrupper skyddar sina intressen och minimerar sina bidrag till skatter som behövs för att göra sociala omfördelningar. Orättvisa i städer kan också bero på diskriminering, på grund av etnicitet, ålder, kön, religion och språkliga fördomar och så vidare. Marginalisering av ungdomar och invandrare är en av de allvarligaste klyftorna i urbana samhällen.

För att uppnå urban rättvisa krävs åtgärder på många nivåer, globalt, nationellt, regionalt och lokalt, och från flera aktörer som regeringar, myndigheter och privat sektor. Rättvisa innebär ett samförstånd som erkänner andras anspråk och sätter allmänhetens intressen före privata. Det finns viktig historisk kunskap om utopiskt tänkande i städerna som vi kan och borde dra lärdom av samtidigt som vi tänker innovativt på en kollektiv och rättvisare urban framtid.

5. Slutsatser, konsekvenser och praktiska riktlinjer

av HENRIETTA PALMER och DAVID SIMON

För att uppnå holistiska och hållbara städer måste alla dimensioner av tillgängliga, gröna och rättvisa städer övervägas parallellt med varandra, kontextualiseras och även utvärderas när det gäller synergier och avvägningar.

Det finns tre dimensioner av hållbar utveckling: social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. De kompletterar varandra men har även en del inbyggda konflikter

- mellan ekonomisk och social hållbarhet – mellan det privata och det allmänna
- mellan ekonomisk och ekologisk hållbarhet – mellan människa och natur
- mellan social och ekologisk hållbarhet – som till exempel kravet på miljöhänsyn från norra halvklotet som bromsar ekonomisk tillväxt och offentliga investeringar på södra halvklotet.

Den här boken undersöker begreppen tillgänglig, grön och rättvis och lämnar ekonomin som en separat del. Leder dessa begrepp bara till nya makt-kamper eller öppnar de möjligheter för hållbar utveckling i stadsmiljön?

Definitionen av hållbar utveckling förändras genom lokal praxis och lokala traditioner men även av lokala konflikter och meningsskiljaktigheter. Därmed kan konceptets tre dimensioner ständigt testas och omarbetas, vilket också stärker argumenten för dem.

Kan vi insistera på att hållbar utveckling ska införas lokalt innan den beskrivs som en teoretisk ram? De tre författarna till de viktigaste kapitlen i denna bok menar att det lokala sammanhanget är avgörande för att förstå och möjligen översätta stadens hållbarhet. En eventuell slutsats skulle därför vara att understryka lokalitet som en fjärde och vital dimension av hållbar utveckling.

Nya konflikter?

Skillnaden mellan teori och praktik inom hållbar utveckling måste övervinnas genom att arbeta för förhandlingar om konflikter och samtidigt främja en vision om vad hållbar utveckling kan innebära för staden.

James Waters utgår från det väletablerade begreppet täthet i kapitel 2. Han ifrågasätter dock täthet som ensamt medel för hållbar stadsutveckling och öppnar för en omformulering av täthet till förmån för tillgänglighet. Tillgänglighet handlar här främst om tillgång till rörlighet och kollektivtrafik, om tillgång till olika typer av offentliga utrymmen, gröna ytor, prisvärda bostäder och samhällsfaciliteter samt tillgång till sociala nätverk och samhällsgrupper.

För att genomföra en hållbar stadsutveckling är måttet på tillgänglighet ett bra verktyg för god praxis och planering, men också för att främja samhällets välbefinnande. En del möjliga avvägningar kan dock innebära konflikter, till exempel avvägningar mellan utbyggd kollektivtrafik kontra behovet av gröna, obebyggda ytor.

Begreppet tillgänglighet kan också utvidgas med andra dimensioner, som tillgången till information, kunskap eller erfarenhet. För att lokal kunskap och erfarenhet ska kunna användas för att bygga övergången till en noll CO₂-framtid, behöver den tillgängliga staden främja tillgängligheten till olika kunskapskällor. Tillgänglighet är ett relationellt begrepp mellan stadens invånare och staden och tillgången till kunskap uppmuntrar medborgarna att engagera sig i och interagera med sin stadsmiljö.

Även för den gröna staden är rättvisa en ursprunglig riktlinje. Den gröna staden har sitt västerländska ursprung i Ebenezer Howards trädgårdsstad men trädgårdsstaden löste inte de problem som dagens gröna stad möter. Klimatförändringar är dagens mest akuta utmaning, som återigen sätter den gröna staden på agendan. Men klimatförändringar kan inte hanteras eller undvikas utan en social agenda, som också medför rättvisa och jämlikhet.

En annan "ny" utmaning för den globala miljön är utrotningen av pollinerande bin och andra liknande funktioner i naturen, vilket har skapat nya så kallade ekosystemtjänster. Men ibland förvandlas de mest till en slags byteshandel, till ett exempel kan en lund med träd som avlägsnats ersättas med så kallade gröna tak. Värden som skönhet, skugga, mikroklimat, identiteten och de historiska sambanden mellan lunden, ersätts i en funktionell grön ekvation med "osynliga" mattor av sedumplantor på toppen av höghus.

Förutom att det leder till "snedvridningar eller misslyckade resultat" (se kapitel 3) visar detta på dilemmat med att definiera saker – om vi kan namnge en sak kan den kvantifieras. Kvalitativa värden är å andra sidan oprecisa som exemplet med lunden visar.

Dessa konflikter stämmer emellertid överens med den tidigare definierade utvecklingskonflikten, där ekologisk modernisering sätter elitistiska

utopiska visioner före den sociala utvecklingen. Vi föreslår (kapitel 3) nya gemensamma grunder för de motstridiga koncepten, som främjar den hållbara utvecklingen.

Om både perspektiven tillgänglig och grön måste integreras i definitionen av rättvis för att ge hållbar utveckling en normativ riktning, vilka nya konflikter finns då i dimensionen av rättvis? På grund av den globala mångfalden bland städer och styrelseskick går det inte att formulera en universell vetenskaplig förståelse av vad rättvisa i en stad kan betyda eller hur rättvisa kan uppnås. Och utmaningen att göra städer rättvisare aldrig har varit större (se kapitel 4).

Begreppet rättvisa städer måste också kunna tillämpas i städerna på södra halvklotet, eftersom en bättre värld kräver förbättringar av stadsförhållandena i de växande städerna Afrika, Asien och Latinamerika. Det handlar framför allt om rättvisa åtgärder på den sociala skalan. Rättvisa städer är en fråga om tillgång till vardagliga infrastrukturer för att möjliggöra deltagande i stadslivet, oavsett kön, etnicitet, klass eller kulturell identitet.

Från tillgängliga, gröna och rättvisa till hållbara städer

Denna bok har diskuterat de tre väsentliga perspektiven av hållbara städer, nämligen tillgängliga, gröna och rättvisa, och deras respektive utveckling, konceptbas, aktuella dimensioner och nyckelfrågor. Här kommer vi nu att integrera de tre perspektiven för att forma en sammanhängande strategi för planering av hållbara städer.

För det första finns det inget universellt sätt att genomföra denna integration, eftersom varje sammanhang har sina unika drag, och den relativa vikten kopplad till varje dimension kommer därför att variera i enlighet med det. Vi utgår från den relativa styrkan eller svagheten i varje dimension.

För det andra behövs det en förståelse för vilka hinder och problem som kan möta utvecklingen av hållbara städer. Dessa problem kan vara såväl tekniska, byråkratiska, institutionella, juridiska, ekonomiska som politiska. Det innebär att även väl förberedda och progressiva förändringsprojekt kan blockeras, avledas eller spädas ut.

Man behöver alltså hålla samman de tre dimensionerna i ett holistiskt ramverk som integrerar forskning, planering och genomförande trots de oundvikliga utmaningarna. Denna bok erbjuder nu praktisk vägledning till forskare, planerare och andra tjänstemän samt valda representanter och andra beslutsfattare om hur man tar fram integrerade hållbarhetsagendor för städer. Nästan alla människor i alla sammanhang accepterar nödvän-

digheten av att främja större rättvisa när det gäller tillgången till resurser, även om det finns olika åsikter om balansen mellan rättvisa och effektivitet. Därför motiverar begreppet rättvisa stöder att de tre dimensionerna tillgänglighet, grönhet och rättvisa hålls samman.

Det första praktiska steget är att mobilisera lokalt stöd bland de viktigaste intressegrupperna och därigenom eliminera befintliga hinder i lagstiftning och andra regler, och att tillhandahålla finansiella resurser. Erfarenheten visar också att det är nödvändigt att ha rätt kontakter inom nyckelorganisationerna. Sådana personer måste identifieras och stödjas så att de kan påverka inom sina respektive institutioner.

Det viktigaste är att hitta och utveckla en gemensam grund och bygga förtroende, vilket kan vara en komplex, långsam och oförutsägbar process. För att säkerställa lokal förankring är det också viktigt att inte försöka genomföra lösningar och rekommendationer från andra ställen eller från generella riktlinjer, utan att utgå från lokal debatt eller forskning.

Lokala myndigheter och andra organisationer har sällan tillräcklig intern forskningskapacitet. Därför är det viktigt att ta in egna forskare i arbetsgruppen, och därmed få en forskningsinstitution som partner, för att öka kapaciteten och få kritiska perspektiv på projektet. Arbetsgruppens uppgifter bör alltså omfatta både forskning och planer för att omsätta resultat i praktiken. Att ha ett sådant stöd och den auktoritet som partnerskapet och forskningsintegriteten ger, är ofta till mycket stor hjälp, för att hantera projektet och de oförutsedda problem som ofta uppstår.

Att etablera och utveckla relationer är utmanande och det krävs stor ansträngning och mycket tid för att övervinna motståndet mellan olika organisationer och individer och hitta vägar för samarbete. Den exakta processen måste utarbetas i varje enskilt fall, och ska helst ledas av erfarna projektledare om de redan har identifierats, men vissa kommer att dyka upp under processens gång eller rekryteras senare. Det tar tid och är inte riskfritt och utfallet är dessutom ovisst. Men det finns inga genvägar runt den här processen, som är avgörande för att bygga upp förtroende, relationer och det utrymme som partnerskapet bör generera när det gäller forskning, experimenterande och innovation.

Det är också viktigt att behålla den delade kunskapen, erfarenheten och kompetensen inom projektet, det vill säga som ett sorts kollektivt intellektuellt kapital. Dessa delar får inte privatiseras. Det behöver dock inte utesluta lämpliga partner från den privata sektorn, eftersom det kan lösas genom att ställa krav på att behålla gemensamma immateriella rättigheter som en del av ett formellt partnerskapsavtal.

I rättvisa städer måste det finnas både hård och mjuk infrastruktur som integrerar olika delar av stadsområden och möjliggör hållbar verksamhet. Det måste även finnas kriterier för hur man ska prioritera utifrån de överenskomna riktlinjerna: större är till exempel inte alltid bättre och vissa relativt små insatser som fyller vissa luckor kan ha oproportionerligt stora direkta och indirekta effekter (multiplikatoreffekter).

Det är också mycket viktigt att ha en effektiv markanvändning. Det arbetet styrs oftast av statliga institutioner på en eller flera nivåer. Det handlar inte bara om att bebygga nya landområden utan också om att bebygga tidigare bebyggd mark för att undvika "döda", socialt alienierande och farliga utrymmen. Konventionella regler för markanvändning fungerar inte alltid. Nya lösningar, däremot, ger i allmänhet bredare stöd och acceptans, till exempel lösningar baserade på tvärvetenskaplig forskning och med offentligt stöd i genomförandeprocessen. En effektiv markanvändning minskar avståndet mellan människors bostäder, arbetsplatser och kommersiella och i sociala lokaler, vilket i sin tur kommer att minska antalet resor, reseavstånd och restid och därigenom uppmuntra till ett skifte från privatbilism till kollektivtrafik.

Använd skattemedel för att uppmuntra beteendeförändringar på olika sätt som främjar hållbarhet. Förutom förbättrad kollektivtrafik för minskad biltrafik kan man exempelvis prioritera fattiga och marginaliserade sociala grupper, differentiera fastighetsskatter, uppmuntra privatpersoner och företag att göra energisparande aktiviteter på egna fastigheter som bidrar till övergripande grön infrastruktur, införa återvinning av vatten och avfall med mera.

För att hantera alla dessa frågor behöver man hitta en bra lokal balans mellan frivilligt arbete och reglering. Balansen kan förändras över tid i de olika stadierna av övergång till hållbarhet. En förordning kan till exempel effektivt påskynda sociala förändringar och beteendeförändringar, men när förändringarna väl har uppnåtts blir förordningen inte lika viktig. Aktivt engagemang från lokala myndigheter och det civila samhället är också avgörande, till exempel genom tvärvetenskapliga partnerskap, frivilliga grupper, ideella organisationer och i synnerhet sociala medier.

Ibland kan det vara svårt att få igenom nödvändiga lagar, åtminstone på relativt kort tid. Då kan ett passivt icke-upprätthållande av befintliga olämpliga förordningar vara ett viktigt stöd. Ett vanligt exempel är att inte vräka utan i stället ge besittningsrätt och grundläggande infrastruktur till personer som har byggt enkla hus på offentlig mark som uppfyller deras behov, förutsatt att det inte utesluter en väsentlig planerad utveckling. Det-

samma gäller odling av grödor på offentlig mark i stadsområden. Även om det tekniskt sett är förbjudet, underlättar det försörjningen för de mest fattiga invånarna och bidrar till stadens grönska.

Avslutningsvis så har den nya globala utvecklingen från 2016, som involverar alla städer och lokala myndigheter, stor potential att stimulera utvecklingen av lämpliga hållbara investeringar och innovationer i städerna. Det beror på införandet av ett specifikt urbant mål inom ramen för FN:s 17 hållbara utvecklingsmål (Sustainable Development Goals, SDG) som löper från 2016 till 2030. SDG-målen gäller för alla länder och återspeglar därmed att hållbarhetsutmaningen är global. Mål 11 – att göra städerna inkluderade, säkra, hållbara och robusta – omfattar sju delmål och tre kompletterande delmål med totalt 17 indikatorer.

För alla lokala myndigheter kommer den årliga rapporteringen att bli en utmaning, eftersom inte alla relevanta data samlas in eller är lättillgängliga för närvarande. Det kommer att bli FN-övervakning och utvärdering, åtföljd av målriktat stöd för att hjälpa processen. Detta är därför ett unikt tillfälle att använda målen och indikatorerna för att stimulera politiska ledare och tjänstemän i kommunerna att främja en hållbar stadsutveckling.

Externa källor till support och nätverkande

Olika externa nätverk för stöd och innovativa metoder finns både nationellt och internationellt. Inom enskilda länder kan regionala och nationella regeringar och forskningsinstitut engagera sig i en effektiv styrning på flera nivåer. Vissa sådana relationer kan vara komplicerade eller till och med konfliktfyllda till exempel om befogenheter och ansvar är oklara eller om politiska partier med antagonistiska agendor kontrollerar olika institutioner.

Internationella föreningar och nätverk erbjuder också olika former av råd, praktiskt stöd och läranderesurser som till exempel följande:

- Local Governments for Sustainability (ICLEI)
- United Cities and Local Governments (UCLG)
- C40 network of leading cities
- Smart Cities Council
- Human Settlements Programme på det Londonbaserade International Institute of Environment and Development (IIED)
- FN-organen UN-HABITAT och UNEP (producerar regelbundet rapporter och har också särskilda program som är relevanta för vissa kategorier av städer.

Slutreflektioner

En gemensam referenspunkt i den här boken är att utopiskt tänkande har haft inflytande på stadsplaneringen, från förra sekelskiftet och framåt. Mycket av de tidiga utopiska idéerna hade sitt ursprung i anarkistiskt tänkande. När det gäller implementeringen blir det dock en annan sak; verkligheten har då en vana att tränga sig på med all den komplexitet och de motsättningar som det innebär.

Det absolut nödvändiga med genomförandet är att det brådskar, överallt. Särskilt på södra halvklotet där städerna växer snabbt och morgondagens städer (många redan under uppbyggnad) kopierar den ohållbara urbanismen från norra halvklotet. Det finns få exempel från södra halvklotet på nya hållbara idéer som blandar inhemska, kulturella och arkitektoniska mönster med det bästa av "internationell" industriell design, material och livsstil.

Den här boken har tagit upp flera av de problem och begränsningar som finns med att utveckla hållbarhet i städer. Vi föreslår att vägen framåt är att tillämpa ett integrerat perspektiv på hållbara städer och att städerna måste vara både tillgängliga, gröna och rättvisa.

Med detta sagt är det dock viktigt att undvika någon form av beständighet eller slutgiltighet om sådana konceptualiseringar och ambitioner. De måste ständigt utvecklas för att förbli lokalt relevanta i tid och rum. John Friedmann, förespråkare för att göra städer till bättre platser och för utopiskt tänkande i stadsplaneringen, avslutade sin kritiska uppsats om engagerad planeringspraxis så här:

"Min bild av staden är fortfarande ofullständig, och jag tycker att det är passande, eftersom ingen borde ha sista ordet när det gäller 'den goda staden'. Utopiskt tänkande är en pågående, tidsberoende diskurs avsedd att influera vår strävan. Det är inte mer än det, men heller inte mindre."

Mistra Urban Futures är ett centrum för forsknings- och kunskapscentrum för att utveckla och tillämpa kunskap som främjar en hållbar stadsutveckling.

Medskapande, att gemensamt definiera, utveckla och tillämpa kunskap över olika discipliner och ämnesområden, är vårt sätt att arbeta. Arbetet som samlar flera olika discipliner och ämnesområden, är "reflekterande", dvs. med ständig återkoppling av erfarenheter, och bedrivs på lokal och global nivå. Vi är övertygande om att nya och avgörande insikter utvecklas när forskare och praktiker från olika discipliner arbetar tillsammans i olika projekt.

Mistra Urban Futures har fem 'Local Interaction Platforms', i Göteborg och Skåne, i Sheffield-Manchester (UK), Kisumu (Kenya) och Kapstaden (Sydafrika) samt partners i Stockholm och Shilma/Dehradun (Indien).



Chalmers, 412 96 Gothenburg, Sverige
Besöksadress: Läraregatan 3, Göteborg

twitter: @MistraUrbanFut
www.mistraurbanfutures.org

MISTRA - STIFTELSEN FÖR MILJÖSTRATEGISK FORSKNING | SIDA
KONSORTIUM: CHALMERS | GÖTEBORGS STAD | IVL SVENSKA MILJÖINSTITUTET
VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN | LÄNSSTYRELSEN VÄSTRA GÖTALAND
GÖTEBORGSREGIONENS KOMMUNALFÖRBUND | GÖTEBORGS UNIVERSITET