

Mistra Urban Futures Papers  
Working paper  
2016:1

# Kunskapsagendan för hållbar stadsutveckling

## Nationella perspektivet



# Kunskapsagendan för hållbar stadsutveckling: Nationella perspektivet

Authors:

Julia Fredriksson, SP

Kerstin Elias, SP

© Mistra Urban Futures, 20XX

[www.mistraurbanfutures.org](http://www.mistraurbanfutures.org)

Mistra Urban Futures is an international centre for sustainable urban development. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating fair, green, and accessible cities. The centre is hosted by Chalmers University of Technology and has four regional platforms in Cape Town, Kisumu, Gothenburg and Manchester.

Mistra Urban Futures is financed by the research foundation Mistra and Sida, together with a consortium comprising: Chalmers University of Technology, the University of Gothenburg, the City of Gothenburg, the Gothenburg Region Association of Local Authorities (GR), IVL Swedish Environmental Research Institute, the County Administrative Board of Västra Götaland, and the Region of Västra Götaland, along with funders on the various regional platforms.

# Contents

Kunskapsagendan för hållbar stadsutveckling: Nationella perspektivet	2
Contents	3
Summary	4
Storstädernas kunskapsagenda i ett nationellt perspektiv	5
Inledning	5
Otydlig bild på nationell nivå	5
Sammanfattning och disposition	5
Staden som kunskapsaktör – växande antal arenor för hållbar stadsutveckling	7
Svenska regeringsinitiativ inom stadsutveckling	8
Lokalt baserade samverkansinitiativ	8
Bristande nationellt intresse för kommunen som kunskapsaktör	8
Samhällsförändringar och strategier för omställning	10
Urbanisering, migration och segregation	10
Glesbygdens avfolkning	10
Ekonomins omvandling	11
Ekonomisk tillväxt och urbanisering eller avfolkning	11
Upphandling och affärsmodeller	12
Styrning och samverkan	12
Kritiska perspektiv på samverkan	12
Social polarisering och sammanhållning	13
Brist på kulturvetenskapliga perspektiv i hållbarhetsforskningen	13
Polarisering som boendesegregation och rumsligt utanförskap	13
Ojämlika livsvillkor och krympande offentlig sektor	14
Vilka är de sammanhållande krafterna i samhället?	14
Klimatförändringar	15
Klimatet i fokus även på nationell nivå	15
Livsstilar i städer – utmaning eller möjlighet?	15
Stad och land	16
Referenser	17

## Summary

This report presents an overview of national strategic knowledge- and research agendas and discusses them in relationship to the *Knowledge Agenda for Sustainable Urban Development*, developed by Mistra Urban Futures in cooperation with the three largest cities in Sweden (Fredriksson and Elias, 2015). The report aims to emphasize similarities and differences between the Knowledge Agenda for Sustainable Urban Development and strategic national policy documents, research agendas and calls in sustainable urban development.

The structure of this report is based on the main themes highlighted in the Knowledge Agenda for Sustainable Urban Development. The first part discusses the role of the municipality as an actor of knowledge, and cooperation between academy and municipal. The second part of the report discusses societal issues and strategies for transformation concerning sustainable urban development. This part is divided into four themes, in line with the themes highlighted in the Knowledge Agenda.

The first theme, *Urbanisation, Migration and Segregation*. Urbanisation is stated as an important societal issue for the cities and national actors. But the national actors emphasize more on the dynamic relationship between urban and rural compared to the Knowledge Agenda, which has more city oriented perspective. At the same time migration is seen as an important issue for the municipalities, the national actors do not.

The second theme, *Transformation of the economic system* handles the transformation from an industrial society to a knowledge based society, and what this transformation means for sustainable urban development. Both Knowledge Agenda and the national documents discuss issues concerning governance, highlighting that the preconditions for governing the city have changed. However, different national actors have different focus concerning these issues, where some highlight a need for more cooperation between different actors, others emphasize the risk that more collaborative governance can cause a democratic shortage.

The third theme, *Social polarisation and unity*, social polarisation is mainly discussed in relationship to housing segregation in the national documents, while the municipal actors have a broader perspective on these issues. Societal unity and new social movements is highlighted as an important issue by the municipal actors, but is not explicitly discussed by the national actors. The last theme, *Climate change*, focuses on both strategies for reducing the effects on the climate, climate adaptation and resilience to handle climate related incidents. Concerning these issues, the consensus between different actors is rather substantial, and both the national and the municipal actors highlight climate change as a fundamental societal issue. However, the municipal actors have a partly different focus, highlighting distribution of responsibility as a more fundamental issue than the national actors.

# Storstädernas kunskapsagenda i ett nationellt perspektiv

## INLEDNING

Denna rapport presenterar en översikt av nationella strategiska kunskaps- och forskningsagendor och diskuterar dem i relation till storstädernas Kunskapsagenda för hållbar stadsutveckling (Fredriksson och Elias 2015). Syftet med rapporten är att lyfta fram likheter och skillnader mellan storstädernas kunskapsagenda och nationella policydokument, agendor och utlysningar inom hållbar stadsutveckling. Här har vi valt att inkludera även *JPI Urban Europe*, som är ett europeiskt urbanforskningsinitiativ som är förankrat i den svenska kontexten.

De nationella dokument som presenteras i denna rapport ger inte en heltäckande bild av den nationella diskursen, men avsikten är inte heller ge en sammanfattning av de nationella dokumenten i sin helhet. Ambitionen är att lyfta fram ett antal centrala och aktuella aktörer inom hållbar stadsutveckling med utgångspunkt i de frågor och samhällsutmaningar som lyfts fram i *Kunskapsagendan* och med fokus på hur dessa och angränsande frågor behandlas på den nationella nivån.

Det som framför allt behandlas i rapporten är olika regerings- och myndighetsinitiativ samt forskningsöversikter och utlysningstexter från nationella forskningsfinansiärer inom fältet. Vi har framför allt valt att fokusera på *Gestaltad livsmiljö – regeringens särskilda utredning för arkitektur, design och form*, *JPI Urban Europes* strategiska forskningsagenda, *Delegationen för hållbara städer*, *Plattform för hållbar stadsutveckling* samt forskningsöversikter och riktade satsningar från Formas och Vinnova.

### Otydlig bild på nationell nivå

Vid en översiktlig jämförelse mellan städernas *Kunskapsagenda* och de nationella policydokumenten framstår de nationella som förhållandevis spretiga. Problemformuleringarna är delvis överlappande och ibland direkt motstridiga. Det är därför svårt att dra några övergripande slutsatser om likheter och skillnader mellan nationell och kommunal nivå vad gäller problemformuleringar och strategier för hållbar stadsutveckling. I stället har vi valt att diskutera *Kunskapsagendans* frågeställningar i relation till ett antal nationella exempel.

Översynen av dokumenten har inriktats på hur former för kunskapsutveckling och samverkan beskrivs samt hur samhällsutmaningar och strategier för omställning är kopplade till hållbar stadsutveckling. Med detta som utgångspunkt är rapporten strukturerad utifrån kunskapsagendans teman.

### Sammanfattning och disposition

I den första delen diskuteras kommunernas roll som kunskapsaktörer och former för samverkan mellan akademien och kommunala aktörer. I relation till detta kan vi konstatera att de nationella strategiska dokumenten inte specifikt behandlar kommunens roll som kunskapsaktör, även om det förekommer mer allmänna skrivningar om vikten av transdisciplinär forskning. Detta trots att kommunerna spelar en viktig roll i många samverkansprojekt mellan forskning och praktik.

Andra delen behandlar de samhällsförändringar och strategier som lyfts fram i kunskapsagendan. Denna del är indelad i fyra olika teman, som följer Kunskapsagendans tematiska indelning. Det första temat är *urbanisering, migration och segregation*. I relation till

dessa tema kan ett antal likheter och skillnader mellan kunskapsagendan och de nationella dokumenten lyftas fram. Bland annat framhåller flera av de nationella dokumenten, liksom kunskapsagendan, urbanisering som en viktig samhällsutmaning. De nationella aktörerna tar dock i högre utsträckning utgångspunkt i dynamiken mellan stad och land, medan Kunskapsagendan framförallt fokuserar på storstadsfrågorna. Migration behandlas inte i någon större utsträckning i de nationella dokumenten, utan berörs bara kort i relation till andra teman.

Det andra temat, *ekonomins omvandling*, handlar om omställningen från industrisamhälle till kunskapssamhälle och vad detta innebär för hållbar stadsutveckling. Denna strukturomvandling lyfts inte fram av de nationella dokumenten i samma utsträckning som i kunskapsagendan.

Däremot lyfts frågor som rör ekonomisk utveckling i relation till befolkningstillväxt, framför allt av JPI Urban Europe. De nationella dokumenten, liksom kunskapsagendan, lyfter styrning i samverkan mellan kommun och andra aktörer. Flera av de nationella dokumenten pekar på att förutsättningarna för att styra staden har förändrats. Däremot tar de olika perspektiv på styrning i samverkan, till exempel pekar JPI Urban Europe och Plattform för hållbar stadsutveckling på behov av ökad samverkan, medan Formas forskningsöversikt *Hållbar stadsutveckling* lyfter fram att nya former för mer kollaborativ styrning riskerar att leda till ett demokratiskt underskott.

Det tredje temat som berörs är *social polarisering och sammanhållning*. Social polarisering lyfts i olika grad och med skiftande fokus i de nationella dokumenten, ofta kopplat till boendesegregation, medan frågor om social sammanhållning och nya sociala rörelser inte berörs i någon större utsträckning.

Det fjärde temat *klimatförändringar* berör såväl strategier för att minska klimatpåverkan som klimatanpassning och resiliens mot plötsliga klimatrelaterade händelser. Här kan man se relativt stor enighet om de övergripande frågorna; både kunskapsagendan och flertalet av de nationella aktörerna lyfter fram klimatfrågan som en central samhällsutmaning. Däremot råder vissa skillnader i hur man ser på utmaningar och strategier kopplade till klimatförändringar; städerna lyfter bland annat fram frågan om ansvarsfördelning på ett mer uttalat sätt än de nationella aktörerna.

## Staden som kunskapsaktör – växande antal arenor för hållbar stadsutveckling

Antalet nationella och lokala initiativ med syfte att vara mötesplatser för hållbar stadsutveckling har under de senaste åren ökat. Begrepp som samverkan, plattform, arena och mötesplats återfinns i dag hos flertalet kunskapsfrämjande initiativ inom hållbar stadsutveckling.

Storstädernas kunskapsagenda för hållbar stadsutveckling togs fram på initiativ av Mistra Urban Futures, ett internationellt forskningscentrum med stark lokal förankring i Göteborg som samlar aktörer från både forskning och praktik kring frågor om hållbar stadsutveckling. Basen för Mistra Urban Futures verksamhet är ett konsortium som består av Chalmers tekniska högskola, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Göteborgs stad, Göteborgs universitet, IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen. Mistra Urban Futures är således ett samlat initiativ från akademien och offentliga aktörer med fokus på transdisciplinära projekt som initieras och utvecklas i samarbete mellan forskning och praktik.

Initiativet till *Kunskapsagendan* togs inom ramen för en angränsande samverkansstruktur, Göteborgs innovationsplattform. Innovationsplattformen verkade under åren 2013–2015 med stöd av Vinnova, som även finansierade ytterligare tre innovationsplattformar i Borås, Lund och Malmö. Vinnovas utlysning syftade till att stödja konstellationer av aktörer i att utveckla innovationsplattformar med fokus på innovativa lösningar inom förvaltning, renovering och upprustning av befintliga områden och/eller utveckling av nya stadsdelar. Med innovationsplattform avses ett formaliserat samarbete mellan olika aktörer såsom företag, offentliga organisationer, forskningsinstitut och universitet, där man har en gemensam vision, en gemensam process och ett aktivt gemensamt ledarskap. Samtliga innovationsplattformar samt även Stockholm har fått fortsatt stöd från Vinnova under ytterligare en treårsperiod 2016–2018.

På uppdrag av regeringen driver sedan 2014 Boverket, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket den nationella plattformen för hållbar stadsutveckling som syftar till ökad samverkan, samordning, kunskapsspridning, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte, vilket är en del i regeringens arbete att stärka förutsättningarna för hållbar stadsutveckling. Plattformen betonar vikten av tvärvetenskaplig kunskapsutveckling och av ökade insatser som har fokus på att stärka samspelet mellan forskare, innovatörer, beslutsfattare, näringslivet och civila samhället. (Boverket et al. 2015) Plattformen är ett resultat av Delegationen för hållbara städer, som var regeringens särskilda satsning på hållbar utveckling av städer, tätorter och bostäder 2008–2012. Delegationens uppgift var att underlätta och stimulera arbetet för långsiktig, välfungerande och attraktiva stadsmiljöer. I Delegationen för hållbara städernas slutrapport lyfts ett antal hinder för hållbar omställning av städerna, till exempel bristande samordning mellan olika politiska nivåer och sektorer samt bristande satsning på forskning och kunskapsutveckling. För att bedriva ett samordnat nationellt arbete för hållbar stadsutveckling föreslog delegationen att en nationell arena för kunskapsutveckling skulle upprättas och därmed skapa möjligheter för att arbeta med dessa frågor på ett mer sammanhållet sätt (Regeringen, 2014).

I ett annat av regeringens initiativ, *Urbant utvecklingsarbete*, hade bland andra Boverket och fyra länsstyrelser i uppdrag att samordna utvecklingsinsatser mellan stat och kommun i de stadsdelar där det rådde ett brett utanförskap (Boverket, 2015b). Initiativet inleddes 2012 och Boverket hade en samordnande roll med fokus på följeforskning och kunskapsspridning. Arbetet inriktades mot 15 utvalda stadsdelar/bostadsområden varav åtta i de tre storstäderna. Projekten inom satsningen initierades i samråd med kommunerna och syftade både till att ge löpande stöd och att utvärdera projekten. Som en del i detta arbete fick KTH arkitekturskolan i samarbete med storstadskommunerna bidrag för att arbeta med att fördjupa och sprida kunskap om hur social hållbarhet och segregation relaterar till stadsbyggnad och byggd miljö. Projektet, som fick namnet *Storstäder i samverkan* och som byggde på tidigare arbete inom ramen för Mistra Urban Futures (Mistra Urban Futures, 2016), hade som syfte att skapa en arena för erfarenhetsutbyte kring städernas arbete med stadsbyggnad i relation till boendesegregation.

### Lokalt baserade samverkansinitiativ

Ett annat, lokalt baserat exempel på en samverkansplattform mellan kommun och akademi är *Institutet för hållbar stadsutveckling (ISU)*, som är en samverkansplattform mellan Malmö stad och Malmö högskola. ISU ska utveckla Malmö till en ledande kunskapsstad inom hållbar stadsutveckling och ska fungera som mäklare mellan praktiken och forskningen samt vara en arena för kunskapsutbyte inom hållbar stadsutveckling.

### Bristande nationellt intresse för kommunen som kunskapsaktör

Kunskapsagendan för hållbar stadsutveckling lyfter ett antal faktorer som är avgörande för att samarbetet mellan kommun och akademi ska bli framgångsrikt och skapa nytta i kommunernas dagliga arbete. Bland annat betonar man vikten av att samverkansprojekten bygger på gemensamma initiativ och är relevanta för stadens pågående processer. Det kräver att



forskningsfinansiärerna förändrar hur utlysningar och bedömningskriterier utformas. Till exempel bör de se över hur graden av samverkan och samhällsrelevans bedöms; här behövs ett bredare perspektiv på samhällsnytta i stället för dagens alltför ensidiga krav på medfinansiering. Städerna bidrar i dag i allt högre utsträckning med inkindtid. De ser också ett stort behov av att öka incitamenten för samverkan med den ideella sektorn för att därigenom stärka civilsamhällets roll i sammanhanget. Vidare ser städerna behov av att skapa nya former för delade tjänster, framför allt för seniora praktiker, utöver "kommundoktorander".

Även om ett antal samlade nationella initiativ och plattformar bland annat syftar till att stärka samarbetet mellan sektorer, forskningen och praktiken inom hållbart samhällsbyggande, är det värt att notera att strategiska forskningsagendor och forskningsöversikter inte specifikt lyfter fram kommunens roll som kunskapsaktör. De tar således inte fasta på att kommunerna spelar en viktig roll inom stadsutvecklingsforskningen som deltagare i samfinansierade forskningsprojekt. Däremot lyfter de ett antal angränsande ämnen som berör relationen mellan forskning och praktik. Till exempel betonar JPI Urban Europe i sin strategiska forskningsagenda *Sustainable and Liveable Urban Futures* vikten av "transdisciplinär forskning" för att säkra tillämpning och samhällsrelevans. I forskningsagendan sägs att miljöer krävs som bygger på medskapande där "interdisciplinär forskning", affärsverksamheter, städer och andra aktörer tillsammans utvecklar kunskap som kan omsättas till policy. (JPI Urban Europe, 2015: 17-18) Formas forskningsöversikt *Hållbar stadsutveckling* pekar å ena sidan på en stor efterfrågan på tvärsektoriella och transdisciplinära forskningsprojekt, men å andra sidan på att samtidigt vissa forskare ifrågasätter den ämnesövergripande forskningens egenvärde och efterlyser evidens för att transdisciplinär forskning verkligen skulle ge bättre resultat. Rapporten framhåller också att projekt som inbegriper både forskare och praktiker inte automatiskt innebär att forskningen bedrivs integrerat och att metoder därför behöver utvecklas för att få bättre helhetsresultat (Formas, 2011: 51). Vidare pekar rapporten på behovet av ömsesidigt informationsutbyte mellan forskare och praktiker och efterfrågar gemensamma formella och informella mötesplatser, fler tvärsektoriella projekt utförda av forskare och praktiker samt långsiktiga plattformar för kunskapsutveckling (Formas, 2011: 50).

Utredningen *Gestaltad livsmiljö* tar inte specifikt upp kommunens roll som kunskapsaktör och berör endast i begränsad omfattning former för samverkan mellan forskning och praktik. Däremot lyfter betänkandet fram formerna för kunskapsutveckling utanför forskningen, som i möten mellan offentliga aktörer och medborgare. En kraftsamling efterlyses i kunskapsbyggandet om det hållbara samhället genom särskilda forskningsutlysningar för området utifrån perspektivet gestaltad livsmiljö. Som exempel pekar utredningen på genomförda tematiska utlysningar från Formas, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet som syftade till att främja dels forskning som var sektors- och disciplinöverskridande, dels samverkan mellan forskare, invånare, kommuner och andra stadsutvecklingsaktörer.

# Samhällsförändringar och strategier för omställning

## URBANISERING, MIGRATION OCH SEGREGATION

I kunskapsagendan presenteras urbanisering, migration och segregation som en av fyra övergripande samhällsförändringar inom hållbar stadsutveckling. I de nationella dokumenten lyfts urbanisering som en övergripande samhällsutmaning. Migration lyfts däremot inte fram som en samhällsutmaning, men behandlas delvis i anslutning till angränsande frågor.

Formas genomförde under våren 2016 en riktad satsning på temat *Urbaniseringens utmaningar och möjligheter* (Formas, 2016a), där urbaniseringens möjligheter lyftes fram vad gäller utveckling av innovationer och som inkubatorer för nya kulturella uttryck, men också de utmaningar detta innebär för hållbar utveckling vad gäller klimat och miljö, produktion och konsumtion samt tillgänglighet, rättvisa och demokrati (ibid.).

Det är värt att notera att vissa av de studerade dokumenten inte explicit berör urbaniseringsfrågan i någon högre utsträckning, även om angränsande frågor diskuteras. Ett exempel på detta är Formas forskningsöversikt *hållbart samhällsbyggande*, som främst fokuserar på social och kulturell hållbarhet och som bland annat tar upp storstädernas boendesegregation. Rapporten pekar på att forskning om social hållbarhet främst har kommit att domineras av forskning om segregation i de större städerna (Formas 2011: 21ff).

### Glesbygdens avfolkning

Kunskapsagendan utgår från ett storstadsperspektiv på urbaniseringsfrågan och riktar i huvudsak fokus på att hantera den kraftiga befolkningstillväxten i städerna. Storstäderna pekar på att den snabba befolkningstillväxten innebär en mängd möjligheter, som ökat skatteunderlag, men också stora utmaningar vad gäller att klara bostadsförsörjning och utbyggd samhällsservice.

De nationella aktörerna tar å sin sida i högre utsträckning utgångspunkt i dynamiken mellan växande storstadsregioner och krympande eller stagnerade gles- och landsbygdskommuner. Detta gäller till exempel Formas riktade satsningar för hållbart samhällsbyggande, där strukturomvandlingar med krympande regioner och ökande koncentration till storstadsregioner pekas ut som en av flera samhällsutmaningar inom satsningen *Urbaniseringens utmaningar och möjligheter* (Formas, 2016b).

JPI Urban Europe lyfter urbanisering och avfolkning under temat *Dynamiska urbana ekonomier* (Vibrant Urban Economies), som betonar sambandet mellan ekonomisk utveckling och befolkningstillväxt. Urbanisering och avfolkning belyses främst ur ett ekonomiskt perspektiv, medan konsekvenserna som den ökade befolkningstillväxten i städerna, med ökat behov av bostäder och byggnader för välfärd, inte lyfts fram i samma utsträckning. JPI Urban Europe diskuterar också migration och menar att ekonomiskt framgångsrika regioner karaktäriseras av befolkningstillväxt som beror både på inflyttning från andra regioner inom landet och på immigration (JPI Urban Europe, 2015).

Ett annat exempel på nationella dokument som belyser frågor kring urbanisering är *Gestaltad livsmiljö* (Larsson, 2015). Även här ligger fokus, liksom hos Formas och JPI Urban Europe, främst på dynamiken mellan växande storstadskommuner och krympande gles- och

landsbygdskommuner. Utredningen pekar på att Sverige har en relativt stark urbaniseringstrend och att en stor andel av Sveriges befolkning i dag är koncentrerad till de tre storstadsregionerna, en utveckling som också har demografiska dimensioner då storstäderna har en ung och växande befolkning medan många mindre städer har en åldrande befolkning. Vidare lyfter *Gestaltad livsmiljö* fram problematiken med ett urbant tolkningsföreträde, som innebär att urbanitet och särskilt den täta staden har kommit att stå som symbol för möjligheter, modernitet, framgång och utveckling, en verklighetsbeskrivning som riskerar att leda till utveckling på bekostnad av landsbygden (ibid. 76f).

Medan Kunskapsagendan utgår från storstadsperspektivet, betonar *Gestaltad livsmiljö* i större utsträckning dynamiken mellan stad och land. I övrigt har den dock flera likheter med Kunskapsagendan i hur man beskriver utmaningar och möjligheter i relation till urbanisering. Detta gäller bland annat beskrivningen av både utmaningarna och möjligheterna kopplade till förtätning. Båda pekar på att förtätning av städer möjliggör ett minskat behov av transporter och möjligheten att spara natur- och åkermark utanför staden, samtidigt som det riskerar stadens grönytor. (Larsson, 2015: 75ff)

Vidare lyfter *Gestaltad livsmiljö*, liksom Kunskapsagendan, fram regionförstoring. Gestaltad livsmiljö menar att regionförstoring ger möjligheten till att skapa en mer dynamisk arbetsmarknad, men att man samtidigt inte alltför ensidigt får fokusera på urbanisering och stadens företräde, utan bör ta utgångspunkt i ett dynamiskt perspektiv på relationen mellan stad och land. (Larsson, 2015: 77f)

## EKONOMIS OMOVANDLING

Kunskapsagendan lyfter fram den ekonomiska strukturomvandlingen från ett industribaserat till ett kunskaps- och tjänstebaserat samhälle som en av de viktigaste och övergripande samhällsutmaningarna. Denna strukturomvandling innebär utmaningar både vad gäller att säkra kompetensförsörjningen och att skapa en arbetsmarknad för alla.

Beskrivningen av omställningen från ett industrisamhälle till ett kunskapssamhälle lyfts inte fram lika tydligt i de nationella dokumenten. Däremot diskuteras aspekter och effekter av den ekonomiska strukturomvandlingen.

### Ekonomisk tillväxt och urbanisering eller avfolkning

Det är framför allt JPI Urban Europes strategiska forskningsagenda som berör den ekonomiska strukturomvandlingen mer utförligt, dock med ett annat fokus än kunskapsagendan. Temat *föränderlig ekonomi (Vibrancy in Changing Economies)* belyser drivkrafter för ekonomisk framgång och tillbakagång i städer och identifierar behov av att bättre förstå de faktorer som driver städernas ekonomiska utveckling respektive stagnation samt nya sätt att skapa och upprätthålla socio-ekonomisk dynamik och jämlikhet i städer (JPI Urban Europe, 2015: 26f).

Frågan om ekonomisk framgång och stagnation kopplas här starkt till frågan om urbanisering och avfolkning; bland annat pekar JPI Urban Europe på vikten av att förstå drivkrafter bakom framgång och misslyckande för mindre städer i en kontext av urban specialisering och innovation. Här betonas vikten av att öka kunskapen om relationen mellan krympande regioner och krympande ekonomier samt att utveckla ny kunskap om alternativa sätt för mindre kommuner och regioner att skapa livskraftiga ekonomier. (ibid.)

### Upphandling och affärsmodeller

En annan arena på nationell nivå som behandlar frågor som kopplar till Kunskapsagendans utpekade samhällsförändring *ekonomins omvandling* är Plattform för hållbar stadsutveckling (Boverket, 2015a). I en rapport från Plattform för hållbar stadsutveckling (ibid.) diskuteras under fokusområdet *ekonomiska förutsättningar* bland annat sälj- och köpprocesser inom stadsutveckling. Plattformen menar att formerna för offentlig upphandling behöver förändras genom till exempel att utveckla så kallad innovationsupphandling. Man menar även att nya affärsmodeller som reglerar kostnads- och vinstfördelningen och sprider de långsiktiga riskerna mellan olika parter behöver utvecklas (ibid. 16f). Dessa frågor tas också upp av Delegationen för hållbara städer (2012), vars arbete ligger till grund för Plattform för hållbar stadsutveckling. Delegationen pekade på att kommuner i dag inte får konkurrera med kommersiella aktörer, vilket anses förhindra kommersialisering av den kommunala kompetensen (ibid.).

Dessa frågor lyfts även av städerna som angelägna, men tilltron till att förändrade villkor eller praktik för upphandling och affärsmodeller skulle lösa de stora utmaningarna är lägre hos städerna än hos de nationella aktörerna.

### Styrning och samverkan

Centralt för städerna är olika former av styrning i samverkan med andra aktörer som näringsliv, medborgare, landsting (region), stat och olika EU-instanser. Kunskapsagendan pekar på vikten av att främja samspelet mellan kommunen och stadens övriga aktörer för att kunna möta komplexa samhällsutmaningar, men lyfter samtidigt fram att samverkan inte får inkräkta på av demokratin. Storstäderna lyfter vikten av stärkt delaktighet, inflytande och öppenhet för alla delar av befolkningen och att utveckla nya metoder för medskapande processer.

JPI Urban Europe framhåller olika former av styrning och deltagande som ett övergripande fokusområde och berör angränsande frågor under temat välfärd och finans (JPI Urban Europe 2015: 31ff, 45ff). De pekar på att välfärdssektorn krymper och alltmer ersätts av civilsamhällets frivilligbaserade arbete, vilket leder till förändrade roller för offentliga aktörer och ett behov av att omformulera civilsamhällets roll. Med detta som utgångspunkt menar JPI Urban Europe att vi i dag behöver förstå och hantera den offentliga sektorns förändrade roll och reformera systemen inom sektorn så att de blir effektivare och mer anpassade till de lokala beslutsprocesserna. Civilsamhällets roll inom stadsutveckling behöver därmed omdefinieras och nya affärsmodeller för hur man finansierar hållbar stadsutveckling i framtiden behöver utvecklas. (ibid.)

Även Plattform för hållbar stadsutveckling lyfter fram frågor som rör former för styrning i samverkan (Boverket, 2015a). Plattformen ser ett behov av ökad tvärsektoriell samverkan och samordning av planering på regional och kommunal nivå. Samtidigt visar den på problem med tvärsektoriell samverkan till följd av alltför sektorindelade kommunala budgetar, utbildningsväsen och yrkesliv. Liknande frågor lyfts även av Delegationen för hållbara städer, som pekar på stuprörstänkande och bristande samordning inom och mellan olika sektorer som hinder för hållbar stadsutveckling (Delegationen för hållbara städer, 2012: 16f).

### Kritiska perspektiv på samverkan

Medan JPI Urban Europe och Plattform för hållbar stadsutveckling främst tar sin utgångspunkt i ett behov av mer samverkan och att utveckla nya former för stadens styrning, tar Formas forskningsöversikt Hållbar stadsutveckling upp mer kritiska perspektiv på övergången till en

alltmer nätverksorienterad styrning av staden (Formas, 2011: 39ff). Översikten betonar vikten av att belysa demokratifrågor i relation till förändrade former för stadsstyrning, då tidigare forskning har visat att nätverksstyrda städer riskerar att leda till ett demokratiskt underskott. Som exempel lyfts stadsbyggnadsprocessen fram, där man pekar på att initiativet för byggandet i dag snarare ligger hos byggherrar än hos kommunerna, trots att kommunerna har ansvaret för detaljplaneprocessen. Med detta som utgångspunkt pekar forskningsöversikten på att partnerskap inom offentlig-privat samverkan inte får ersätta den representativa demokratin. (ibid.)

#### SOCIAL POLARISERING OCH SAMMANHÅLLNING

Social polarisering och sammanhållning lyfts fram som en av fyra övergripande samhällsförändringar i Kunskapsagendan. Städerna brottas med ojämlikhet i hälsa, inflytande och livsvillkor, vilket skapar ojämlikhet mellan olika grupper i samhället. Samtidigt lyfter storstäderna fram starka sammanhållande krafter i form av sociala rörelser och subkulturer som skär över administrativa och geografiska gränser.

Social polarisering lyfts i olika grad och med skiftande fokus även i de nationella dokumenten, medan frågor om social sammanhållning och nya sociala rörelser inte berörs i någon större utsträckning.

#### Brist på kulturvetenskapliga perspektiv i hållbarhetsforskningen

Rapporten Hållbar stadsutveckling pekar på att forskningen om social hållbarhet har stärkts, men att det saknas gentrifieringsforskning i Sverige, vilket gör att segregation och gentrifiering inte studeras som delar av samma process (efter att denna rapport skrevs 2011 har gentrifieringsforskningen i Sverige dock stärks, se Thörn & Holgersson, 2014). Vidare lyfter rapporten en kunskapslucka om sambanden mellan människan och byggd miljö, vilket ofta leder till att planeringen utgår från ett antal "förgivettaganden" om eventuella samband mellan stadsrummets utformning och människors val av bostadsort (Formas, 2011: 31).

Hållbar stadsutveckling lyfter också fram att det kulturvetenskapliga perspektivet saknas inom hållbarhetsforskning, vilket innebär att kunskapsbildningen om kulturella faktorerers betydelse för hållbar utveckling är kraftigt eftersatt. Rapporten pekar på en brist på kunskap om vad konst och kultur i stadsrummet betyder för människans identitetsbildning och självkänsla (Formas, 2011: 27ff).

Detta perspektiv stämmer väl överens med Kunskapsagendan, som också lyfter fram vikten av det kulturella perspektivet och pekar på att konst och kultur är drivkrafter för att främja och skapa hållbara städer. Städerna lyfter i Kunskapsagendan fram att dessa två byggstenar är viktiga för både individens och stadens identitet, tillhörighet och gemenskap. Storstäderna framhåller särskilt konst och kultur som centrala byggstenar för både individens och stadens identitet, tillhörighet och gemenskap.

#### Polarisering som boendesegregation och rumsligt utanförskap

I regeringens uppdrag till utredningen Gestaltad livsmiljö ingick utanförskap som en av de utpekade samhällsutmaningar som utredningen skulle förhålla sig till (Larsson, 2015: 67). Utredaren Christer Larsson identifierade ytterligare utmaningar inom området som var av vikt

att belysa, bland annat rättvis fördelning av välfärd, som kan ses som ett angränsande tema till kunskapsagendans fokus på social polarisering.

Betänkandet behandlar främst social polarisering i relation till bostadsfrågan. Utredaren menar att bostadsfrågan är en viktig rättvisefråga och poängterar att bostadsbristen skapar ojämlikhet och en geografisk uppdelning av och mellan olika sociala grupper. Vidare framhålls de höga bostadspriserna som ett problem främst kopplat till storstäderna och högskolestäderna. Följden blir att hushåll med låga inkomster får det svårare att tillgodose andra grundläggande behov såsom hälsa och möjlighet till transporter (Larsson, 2015:79).

Plattform för hållbar stadsutveckling lyfter inte särskilt fram social polarisering och ojämlikhet bland sina identifierade fokusområden (Boverket, 2015a). Däremot såg Delegationen för hållbara städer, som ligger till grund för plattformen, ökad social och rumslig uppdelning i städerna som ett av femton utpekade hinder för hållbar stadsutveckling. Här pekar man också på att ökade inkomstskillnader i samhället förstärker segregationens negativa effekter och leder till ökade skillnader i hälsa och livslängd (Delegationen för hållbara städer, 2012: 14).

#### Ojämlika livsvillkor och krympande offentlig sektor

Perspektiven på social polarisering och sammanhållning skiftar påtagligt mellan den nationella och lokala nivån. Städerna har en mer mångfacetterad bild av de sammanhållande respektive polariserande krafterna, varav den rumsliga polariseringen – boendesegregationen – är en av flera strukturer. Städerna är mer benägna att diskutera rumsliga, sociala, kulturella och ekonomiska ojämlikheter i termer av stadsutveckling.

JPI Urban Europe lyfter social polarisering under temat välfärd och finans, där man tar utgångspunkt i att välfärdssektorn har krympt och därigenom fått en förändrad roll (JPI Urban Europe, 2015: 31). Liksom i Kunskapsagendan påvisas att städerna står inför stora utmaningar som beror på ojämna livsvillkor för stadens invånare och en ojämlik tillgång till stadens resurser. Fattigdomen blir alltmer koncentrerad till vissa områden och den ojämlika tillgången till boende, utbildning och tillgänglighet till offentligservice ökar. Med dessa välfärdsutmaningar som bakgrund menar JPI Urban Europe att det behövs multilaterala insatser som kombinerar ett antal olika lösningar. Särskilt pekas sociala innovationer och andra former av medskapande processer ut som möjliga vägar för att säkra välfärden och motverka segregation. (ibid.: 31)

JPI Urban Europe pekar också på att en krympande offentlig sektor lämnar ett tomrum i samhället som måste fyllas. Tomrummet har delvis ersatts av frivilliga krafter, men följderna blir att rollerna förändras bland aktörerna. JPI Urban Europe ser därför ett behov av att utveckla nya affärsmodeller för att kunna hantera dessa förändrande roller. (JPI Urban Europe, 2015: 20).

#### Vilka är de sammanhållande krafterna i samhället?

De sammanhållande krafter som storstäderna intresserar sig för beskrivs inte närmre i de nationella dokumenten. För städerna är det intressant på vilka sätt sociala medier, ökad tillgång till utländska nyheter och debattforum påverkar det offentliga rummet och sammanhållningen i städerna. Denna typ av frågor är påtagligt frånvarande i de nationella dokumenten.

## KLIMATFÖRÄNDRINGAR

Klimatförändringar, både minskad klimatpåverkan och klimatanpassning, är centrala för storstäderna och de nationella aktörerna. Kunskapsagendan beskriver städernas goda förutsättningar för att kunna genomföra åtgärder för att minska klimatpåverkan, till exempel genom samutnyttjande i transportsystemet, samtidigt som den ser målkonflikter i relation till annan typ av miljöarbete. Kunskapsagendan framhåller behovet av att parallellt arbeta med teknikinnovationer och beteendepåverkan för att minska klimatpåverkan.

### Klimatet i fokus även på nationell nivå

JPI Urban Europe, Gestaltad livsmiljö och Formas lyfter liksom Kunskapsagendan fram klimatförändringar som den centrala miljöfrågan inom hållbar stadsutveckling. JPI Urban Europe betonar dock att klimatfrågan inte är den enda aktuella miljöfrågan städerna behöver arbeta med, utan städerna står också inför andra miljöutmaningar som luft- och vattenkvaliteten (JPI Urban Europe, 2015).

Formas forskningsöversikt Hållbar stadsutveckling betonar framför allt sociala och kulturella hållbarhetsaspekter, men berör även översiktligt frågor om ekologisk hållbarhet (Formas, 2011). Forskningen inom klimat- och energifrågor, ekosystemtjänster och miljöekonomi har enligt forskningsöversikten sett det finansiella stödet öka mest det senaste årtiondet (ibid.: 16).

JPI Urban Europe ser behov av att utveckla både teknologiska och sociala innovationer för att minska klimatpåverkan och hantera klimatanpassning, bland annat genom ökad forskning om hur städer kan utformas, planeras och styras för att effektivare arbeta med att minska sin klimatpåverkan. Forskning och innovation om smart teknologi för nya hållbara infrastrukturlösningar och omställning till mer förnyelsebara resurser lyfts fram (JPI Urban Europe, 2015: 36ff).

Vidare pekar JPI Urban Europe på behovet av en resilient urban infrastruktur som kan stå emot både långsamma klimatförändringar och plötsliga klimatrelaterade händelser. JPI Urban Europe menar att ekosystemtjänster kan spela en särskilt viktig roll för att förbättra städernas motståndskraft mot klimatförändringar. Att förstå vad anpassning till klimatrelaterade händelser innebär för stadens styrning blir också en viktig faktor (JPI Urban Europe, 2015: 36ff). I Kunskapsagendan ser städerna ökad kunskap om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, försäkringsbolag och privata aktörer avseende klimatanpassning och klimatrelaterade händelser som centralt.

### Livsstilar i städer – utmaning eller möjlighet?

Synen på städer som problemet eller lösningen skiljer sig åt mellan Kunskapsagendan och i de nationella dokumenten. Storstäderna lyfter fram de goda förutsättningar för att kunna genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan, till exempel effektivare kollektivtrafik. I kontrast till detta framhåller Delegationen för hållbara städer att städernas invånare har en hög resursförbrukning som bidrar till högre koldioxidutsläpp, orsakat av ohållbara livsstilar (Delegationen för hållbara städer, 2012: 12ff). Delegationen menar att de traditionella miljöredovisningarna tenderar att underskatta de konsumtionsrelaterade koldioxidutsläppen och pekar på att stadsbornas konsumtionsmönster och resvanor har stor inverkan på städernas samlade koldioxidutsläpp. Detta är särskilt angeläget att ta hänsyn till då stadsbor till följd av

bl.a. högre inkomster och tillgång till ett större utbud av konsumtionsvaror i genomsnitt har mer resursförbrukande livsstilar än dem som bor utanför städerna.

Frågan om hållbara livsstilar förs vidare i arbetet inom Plattform för hållbar stadsutveckling, som också ser livsstilsförändringar som viktiga både ur klimat- och folkhälsosynpunkt. (Boverket, 2015a: 16) Livsstils- och konsumtionsfrågor har också under senare år fått en mer framträdande roll i storstadskommunernas hållbarhetsarbete, där möjligheterna till delningsekonomi och cirkulära affärsmodeller utforskas.

Gestaltad livsmiljö framhåller klimat och resurser som en av fyra övergripande utmaningar inom hållbar utveckling som berör arkitektur, form och design (Larsson, 2015: 67). Utredningen pekar på att det krävs omfattande insatser inom alla samhällssektorer, där stadsutvecklingsfrågor som urbanisering, bostadsbyggande, transportsystem, arbetsplatser och rekreation har en stor inverkan på möjligheten att nå uppsatta miljömål. Med detta som utgångspunkt pekar utredningen på flera områden som viktiga för att minska klimatpåverkan (ibid. 69ff). Utredning delar städernas intresse för nya ekonomiska modeller som cirkulär ekonomi, som ett sätt att möta miljöutmaningarna och skapa hållbara konsumtionsmönster.

#### Stad och land

Gestaltad livsmiljö diskuterar även den fysiska strukturen i termer av resurseffektiv infrastruktur med hållbara transporter och en inkluderande samhällsservice samt behovet av att förändra produktionsmönster, utveckla grön teknik och ekosystemtjänster (Larsson, 2015). Liksom städerna är utredningen intresserad av att betrakta klimatfrågan ur ett globalt, nationellt och lokalt perspektiv, med fokus på jämlikhet i resursfördelningen, men till skillnad från Kunskapsagendan lyfter utredningen fram vikten av att se dynamiken mellan staden och landsbygden. Utredaren menar att en miljömässigt hållbar stadsutveckling också förutsätter en livskraftig landsbygd, ett perspektiv som är påtagligt frånvarande för storstäderna.



## Referenser

- Boverket, 2015a. *Plattform för hållbar stadsutveckling – tillsammans för ett bättre liv i staden!*. Karlskrona: Boverket (Rapport 2015: 1).
- Boverket, 2015b. *Urbant utvecklingsarbete: Tredje och sista delrapporten av regeringsuppdraget*. Karlskrona: Boverket (Rapport 2015:7)
- Boverket, Naturvårdverket, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket, 2015. *Plattform för hållbar stadsutveckling – tillsammans för ett bättre liv i staden*. Karlskrona: Boverket (Rapport 2015:1).
- Delegationen för hållbara städer, 2012. *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*. (SOU 2011:01/2012/66)
- Formas, 2011. *Hållbar stadsutveckling*. Stockholm: Formas (Rapport 2: 2011).
- Formas, 2016a. *Urbaniseringens utmaningar och möjligheter*. [www.formas.se/sv/finansiering/utlysningar/urbaniseringens-utmaningar-och-mojligheter-arbetstitel](http://www.formas.se/sv/finansiering/utlysningar/urbaniseringens-utmaningar-och-mojligheter-arbetstitel).
- Formas, 2016b. *Riktad satsning inom programmet Hållbart samhällsbyggande – femte utlysningen*. <http://www.formas.se/sv/finansiering/utlysningar/211-miljoner-kronor-till-en-riktad-satsning-inom-hallbart-samhallsbyggande>.
- Fredriksson, J. och Elias, K., 2015. *Kunskapsagenda för hållbar stadsutveckling*. Rapport inom Mistra Urban Futures på uppdrag av Göteborgs stad, Stockholms stad och Malmö stad.
- JPI Urban Europe, 2015. *Transition towards Sustainable and Livable Urban Futures: The strategic research and innovation agenda of JPI Urban Europe*. JPI Urban Europe.
- Larsson, C., 2015. *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*. (SOU 2015: 88).
- Mistra Urban Futures, 2016. *Dela[d] stad*. [www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/delad-stad](http://www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/delad-stad).
- Regeringen, 2014. *Uppdrag att upprätta och förvalta en plattform för frågor om hållbar stadsutveckling*. (Regeringsbeslut IV:4).
- Thörn, C. & Holgersson, H. 2014. (red.). *Gentrifiering*. Lund: Studentlitteratur.
- Vinnova, 2012. *Utveckling av innovationsplattformar för Hållbara attraktiva städer*. [www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Utveckling-av-innovationsplattformar-for-hallbara-attraktiva-stader/](http://www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Utveckling-av-innovationsplattformar-for-hallbara-attraktiva-stader/).

Vinnova, 2015. *Utmaningsdriven innovation – Hållbara attraktiva städer*.  
[www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Utmaningsdriven-innovation--Steg-1-Initiering-2016/](http://www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Utmaningsdriven-innovation--Steg-1-Initiering-2016/).