

Utmaningar och hållbarhetspolitik i Kapstaden, Manchester och Göteborg¹

Det internationella projektet "Governance, Knowledge and Policy" inom Mistra Urban Futures startade 2011. Projektet är indelat i tre faser varav den första, baslinjeanalysen, genomfördes under 2012. Baslinjeanalysen undersökte särskilda utmaningar för att uppnå hållbar stadsutveckling i stadsregionerna Göteborg, Manchester och Kapstaden, innehållet i den formella politiken för hållbar stadsutveckling samt hur organisationer och grupper utformar denna politik. Här ges en sammanfattad bild av fas 1 i de tre städerna.

Projektet syftar till att jämföra samhällsstyrningen och politiken för hållbara städer mellan Mistra Urban Futures lokala plattformar (LIP), för att undersöka vilka utmaningar man står inför och vilka faktorer som påverkar kraften och förmågan att möta dessa på ett samlat, helhetligt och tvärsektorielt sätt. Genom att förstå de olika utmaningarna och möjliga utvecklingsvägarna i sina sammanhang, kan man bedöma utgångsläget i de olika stadsregionerna. Det här kan också bidra till att utveckla Mistra Urban Futures och projektet ska vara en pilot för samarbetet inom och mellan plattformarna.

Göteborg

I Göteborg definierades undersökningsobjektet till de 13 kommuner som ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR).

UTMANINGAR FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING

Tre huvudsakliga problem och hinder identifierades för hållbar stadsutveckling i GR-området: **ökad social segregation/polarisering, dålig infrastruktur och klimatförändringar.**

¹ Författad av Jonas Bengtsson, praktikant vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län och studerande vid mastersprogrammet i offentlig förvaltning.

Ökad social segregation/polarisering

Utmaningen beskrivs av GR som största hotet mot socialt hållbar utveckling. Segregation är inte bara en boendefråga, utan uppstår även på arbetsmarkanden, i skolor samt inom och mellan familjer. Bristen på olika och varierade bostadsformer i stadsdelarna är en orsak. Göteborg har jämförelsevis stora segregationsproblem och den främsta orsaken är de segregerade bostadsområdena. Segregation märks på bostadsmarknaden där en svenskfödd person har 16 procents chans att ha en utlandsfödd granne medan den utlandsfödde har 39 procents chans att ha en annan utlandsfödd granne. Stadsdelen Bergsjön har den lägsta medelinkomsten, 143 600 kr jämfört med Linnéstaden som har den högsta på 303 700 kr.

På arbetsmarkanden kan nämnas att en svenskfödd person har 12 procent utlandsfödda kollegor medan utlandsfödda har 30 procent utlandsfödda kollegor.

Dålig infrastruktur

Göteborgs kollektivtrafik är väldigt störningskänslig, långsam och har i många fall otillräcklig kapacitet. Järnvägssystemet in till staden har nått sin kapacitetsgräns. Luftföroreningar är ett annat problem. Staden behöver öka andelen cyklister, som är låg i jämförelse med till exempel Stockholm och Oslo. Andelen resor med kollektivtrafik måste öka men ett problem är stadens låga produktivitet och låga befolkningstäthet.

Göteborg är Skandinaviens största hamn. Mängden gods som går via hamnen har ökat markant vilket gör att infrastrukturen till och från hamnen blir alltmer otillräcklig.

Klimatförändringar

Nationellt är målsättningen att minska utsläppen av växthusgaser med 40 procent år 2020 jämfört med 1991 års nivå. År 2020 ska hälften av all energi komma från förnyelsebara källor.

För Göteborg förväntas en temperaturökning vid västkusten med 4–5 grader till år 2100 och nederbörden öka med 25-30 procent. Det leder till högre vattenflöden och ökad översvämningrisk med ökad risk för jordskred längs Göta älv som följd. Staden behöver dessutom fler och bättre barriärer för att klara översvämningar. Risken ökar vid höga vattenstånd att saltvatten tränger in i stadens vattensystem, vars huvudkälla är Göta älv.

POLICYSKAPANDE INSTITUTIONER OCH ORGANISATIONER

Förutom de klassiska (kommun, region) finns exempelvis även kommunala bolag vilka har en något speciell roll då de drivs med vinstintresse men ändå ska bidra till samhällsnyttan. Det kan leda till målkonflikter.

Utvecklingssamarbeten är en annan organisationsform. Här kan nämnas *Utveckling Nordost* som är ett utvecklingsprojekt för Göteborgs utsatta nordöstra stadsdelar som finansieras av kommunen och EU-medel och som drivs av ett kommunalt bolag.

Vidare finns exempel på flera s.k. policy-producerande samarbeten som *HUR 2050*, *K2020* och den rådslagsprocess som GR använder för att ta fram ett övergripande planeringsunderlag för Storgöteborg. *HUR 2050* hade som fokus att påverka den politiska processen mot en mer hållbar regional utveckling. *K2020* har tagit fram en strategi (med samma namn) för att öka resandet med kollektivtrafik i Göteborgsregionen.

Slutligen drivs också medborgardialoger som ett forum för att skapa policy vilket varit särskilt tydligt under konsultationsprocessen runt *Älvstaden*.

POLITIK FÖR ATT MÖTA PROBLEMEN

Det goda livet

Visionsdokumentet togs fram av VGR med fyra perspektiv som ska genomsyra arbetet: integration, en sammanhållen region, jämställdhet och internationalisering. Strategin genomförs bland annat genom olika program för regional hållbar utveckling som arbetar med att stimulera innovation, ta vara på humankapital och utveckla infrastrukturen. Vidare utvecklas strategin utifrån mål för folkhälsa som fokuserar på likvärdiga levnadsförhållanden, livslångt lärande, ökat deltagande på arbetsmarkanden och åldrande med kvalitet. Det främsta styrmedlet är VGR:s budget som visserligen inte har ett fokus på integration men på jämlik och enkel tillgång till sjukvård vilket är ett sätt att möta segregationens följder.

Regional infrastrukturplanering

Hållbar utveckling är ett ledord, främst genom mer kollektivtrafik och med fokus på järnvägar. Även sjötransporter (för gods) har stor potential. I *Det goda livet* finns en strategi för att göra Västsverige till ett internationellt nav för logistik för norra Europa, men även satsningar för mer hållbar infrastruktur och kollektivtrafik för en sammanhållen region. Tågtrafiken brottas med stora problem då kapaciteten är långt under vad som krävs och skulle behöva öka fyrfaldigt.

Hållbar tillväxt - mål och strategier med fokus på regional struktur

Strategidokumentet *Hållbar tillväxt* från GR har fyra mål (enligt uppdaterade versionen 2013):

- Stimulera en fortsatt befolkningstillväxt och ta vara på de möjligheter en fortsatt regionförstoring ger. Befolkningen i GR ska öka med 10 000 per år, 2030 ska Göteborgs lokala arbetsmarkand omfatta 1,75 miljoner invånare.
- Stärka de kvaliteter som gör att vi vill leva och verka i samt besöka Göteborgsregionen, som attraktiva stadsmiljöer, närhet till natur (hav, skog, sjöar) och allas rätt till ren luft och friskt vatten.
- Skapa en stark och långsiktigt hållbar regional struktur som utgår från storstadsområdets möjligheter. Göteborg som tydligt centrum med utveckling i stråk och attraktiva regiondelscentrum (se *Struktur bilden* nedan).

- Utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem med en attraktiv kollektivtrafik. Ökad kapacitet, 40 % resor med kollektivtrafik 2025, utbyggnader (Hamnbanan, Västlänken, ny järnväg Göteborg-Borås, snabba förbindelser mellan storstäder i Skandinavien).

Strukturbilden

Knutet till *Hållbar tillväxt* har en strukturbild tagits fram, en övergripande plan för samhälls- och infrastrukturplanering. Varje kommun i GR ska utveckla och planlägga den egna kommunen utifrån de övergripande målen. Stadsplaneringen ska fokusera på att stärka kärnan i centrala Göteborg (innerstaden plus kringliggande stadsdelar) samt stationssamhällen längs med existerande transportkorridorer. De gröna kilarna däremellan ska bevaras.

Göteborgs stads översiktsplan

- Segregation ses som den viktigaste utmaningen. Det måste byggas mer och mer blandade typer av bostäder, främst i den centrala kärnan och längs med existerande transportkorridorer. Barriärerna mot ökad integration måste minska. Det bör byggas mer kommunalt ägda bostäder och små bostäder för unga. Blandade upplåtelseformer, service och småföretag ger ökad mångfald.
- Infrastruktur: Kollektivtrafiken bör utvecklas främst i kärnan och fyra lokala delkärnor. Nybyggnation bör koncentreras till kärnan och områden som redan har god tillgång till kollektivtrafik. Godstrafiken ska i större utsträckning inte passera centrala staden.

Översiktsplanering i Härryda

Härryda är ett bra exempel på en kommun som har tillämpat strategin att sätta sig själv i ett regionalt sammanhang vid planläggningsprocessen. Här fokuseras på att vidare utveckla redan bebyggda områden och nybyggnation främst i anslutning till kollektivtrafik i enlighet med *Strukturbilden*.

Regionala och lokala klimatpolitiska mål

Enligt Västra Götalandsregionens budget för 2012 ska man tillsammans med kommunerna fokusera på miljöskydd och omställning. VGR:s verksamhet ska vara fri från fossila bränslen 2020, bland annat genom smarta byggnader och passivhus. VG-regionens miljöprogram har flera nyckelområden som energieffektiva hus, mer solenergi, mer biogas, mer kollektivtrafik, minskad köttkonsumtion m.m. Via Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter har även staten en inverkan på den regionala klimatpolitiken, bland annat genom nätverk och som stöd till kommunerna.

Göteborgs stad har målet att bli en mer robust stad som kan klara av klimatförändringar och extremt väder. Vattenförsörjningen måste säkras. Mer robust infrastruktur innebär till exempel fler vägar över älven.

EXEMPEL PÅ AKTIVITETER FÖR ATT MÖTA UTMANINGARNA

Social dimension i stadsplanering – S2020

S2020 är ett program i Göteborg där S står för socialt hållbar utveckling, eftersom andra program som K2020 inte i tillräcklig mån har beaktat den sociala dimensionen. Den ska bli lika viktig som ekonomi och ekologi. S2020 ska främst verka för att kunskap om sociala frågor bättre integreras i planeringsprocessen. För att uppnå det måste politiker och forskare skapa en gemensam kunskapsgrund. S2020 ska generera och fördela kunskap att användas i det dagliga arbetet. Ett av de främsta verktygen är den s.k. *Kunskapsmatrisen* som är ett webbaserat interaktivt verktyg med sex centrala teman som en sammanhållen stad, samspel och möten samt hälsa och gröna stadsmiljöer. Temana finns på fem olika nivåer från byggnad/plats till Göteborgsregionen. Matrisen ska motverka stuprörstänkande och skapa mer samarbete bland berörda parter.

Älvstaden

Göteborg är en jämförelsevis glest byggd stad där miljonprogramsområdena ligger mer eller mindre avskilda från resten av staden. Älven fungerar också som en barriär, plus att många f.d. industriområden längs älven i centrala Göteborg i dag är mer eller mindre outnyttjade. *Älvstaden* har som mål att knyta samman staden över älven och vara en motor för att klara av problem med bland annat ökad segregation och klimatförändringar. Potentialen är enorm då området samantaget är fyra gånger så stort som dagens innerstad, jämförbart med en medelstor svensk stad. Fram till år 2020 ska här finnas plats för 30 000 nya invånare och 40 000 arbetsplatser. Det ska byggas grönt och hållbart. Processen sträcker sig bortom 2050. Frågan ställs om huruvida processen kommer att ge etniskt och socialt blandade områden.

Västsvenska paketet

Paketet ska öka kapaciteten i och runt framför allt Göteborg och innebär bland annat *Västlänken* (järnvägstunnel), ny motorvägstunnel i Marieholm, ny bro över Göta älv (Hisingsbron) m.m. Dessutom hör trängelskatten i Göteborg till paketet, som även är en viktig del av finansieringen.

K2020

Målet är att öka andelen resor med kollektivtrafik till 40 procent av alla resor som görs år 2025. I dag är andelen ca 20 procent. Hur folk reser till arbetet måste ändras. Strategin ska leda till mer hållbarhet på flera plan. Nätverket K2020 bestod främst av planerare från lokala och regionala myndigheter och hade från början en mer informell roll. Sedan gjordes ett formellt åtagande av GR att formulera strategin för ökat resande. K2020 ses som ett nytt sätt att formulera strategier, då det involverade flera nivåer.

Klimatanpassad stadsstruktur - Attack, reträtt och försvar

Projektet, ett av Mistra Urban Futures pilotprojekt, gick ut på att skissa tre strategier för stadsutvecklingen av Frihamnen i Göteborg utifrån scenariot att klimatförändringarna leder

till stigande vattennivåer. *Reträtt* innebär att byggnader långsamt flyttas till säkrare områden för att undvika översvämning. Frihamnen blir främst park. *Försvar* innebär att man på traditionellt vis bygger dammar och skyddsmurar. *Attack* betyder att man bygger staden ut på vattnet med byggnader som klarar av översvämningar. De olika scenarierna har olika påverkan på områdets ekonomiska, ekologiska och socialt hållbara utveckling.

PROJEKTPLAN FAS 2

Fokus läggs på att undersöka ett avgränsat måldokument från GR som har betydelse för hela regionens utveckling.

Uthållig tillväxt/Hållbar tillväxt

Måldokumentet från GR var från 2006, men den uppdaterade versionen *Hållbar tillväxt* antogs i juni 2013. Programmet och den tillhörande rådslagsprocessen är ett passande undersökningsobjekt. År 2006 noterades att den ekonomiska tillväxten var tillfredsställande, medan utsläppen av växthusgaser ökade, likaså segregationen. Social hållbarhet och klimatförändringar var inte särskilt viktiga frågor när den ursprungliga strategin utvecklades, men finns delvis med nu, även om de sociala frågorna inte dyker upp i något av de fyra huvudmålen. Vidare är det ett fortsatt bra exempel på regionalt samarbete i stadsutvecklingsfrågor. Slutligen kan processen ses som ett svar på hur man kan bryta ner flera av de barriärer som identifierats för hållbar stadsutveckling.

Koncept och forskningsfrågor

Det är lättare att komma överens om ”vad” – frågan om ”hur” blir ofta politisk. Dominerande diskurser inom hållbar utveckling är främst hållbar tillväxt, vilket indikerar ett fokus på ekonomi. Första steg blir att beskriva de diskurser som formuleras bland organiserade intressen i relation till hållbar tillväxt. I nästa steg beskrivs hur organiserade intressen utmanar dominerande diskurser och hur dessa utmaningar hanteras.

Kapstaden

Den lokala plattformen i Kapstaden bygger på ett ”Knowledge Transfer Programme” med City of Cape Town, för att skapa kunskapsplattformar som brygger över gapet mellan forskare och praktiker. Rapporten baseras på en genomgång av forskningslitteratur och offentliga rapporter från kommunen. Det har noterats att det ofta finns ett markant glapp mellan formell policy, beslutsfattande och utförande. En anledning är att de flesta inom kommunen mest arbetar vidare med sitt dagliga arbete med tidsbegränsade anställningsavtal på 5–10 år.

Projektet studerar Kapstaden utifrån de kommunala gränserna då det flesta policyer som undersöks är kommunala. Kapstaden släpper ut jämförelsevis mycket växthusgaser och lider liksom resten av Sydafrika av osäker energitillgång.

UTMANINGAR FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING

Staden har en ambition att bli en ledande världsstad, samtidigt som man försöker bekämpa en historiskt betingad ojämlikhet. Dessa två målsättningar kan dock vara motverkande. Den sociala ojämlikheten förvärras i nuläget och en viktig fråga är tillgången till service och tjänster. Ska den vara lika för alla eller kan det vara motiverat med olika grader av service för olika stadsdelar?

State of Cape Town-rapporten

Beskriver stadens nuvarande och pågående utmaningar (2010): Snabb urbanisering och det ökade behovet av tillgång till stadens tjänster. Hög ungdomsarbetslöshet och ett behov av förbättrade utbildningsmöjligheter. Starkt behov av att angripa social och ekonomisk ojämlikhet och målsättningar för att öka den sociala sammanhållningen. Spänningar mellan behovet av mark och skyddet av unik miljö.

Andra rapporter

Den lokala ekonomin måste växa och bli mer diversifierad. Bättre och utökad kollektivtrafik krävs. Mer mark för bostäder för låginkomsttagare. Skapa en säkrare och renare stad, inte bara för områden som privat kan betala för detta. Motverka suburbanisering och utbredning ("sprawl"). Tillgodose alla invånares behov av grundläggande service såsom vatten och avlopp.

POLITIK FÖR ATT MÖTA PROBLEMEN

Miljöpolitik

Kapstaden och den omkringliggande provinsen (West Cape) har flest policydokument i Sydafrika för miljövard och hållbar resursanvändning. Kommunen har de senaste åren mer och mer börjat prata om hållbar utveckling eller miljöanpassad hållbarhet. Rapporten *State of the Environment* listar fem viktiga områden: luftkvalitet, utsläpp av koldioxid ("fotavtryck"), biologisk mångfald, främmande arter, tillgång till natur, vattenfrågor och avfall. Särskilt nedsmutsning/avgaser och biologisk mångfald ses som kritiska. Positiva förändringar med avfall och vattenförbrukning ses som följd av förändringar på individnivå.

Integrated Metropolitan Environmental Policy (IMEP) är ett ramverk för miljöpolitik som mest innehåller typiska "buzzwords" och skulle kunna komma från vilken stad som helst. Miljöagendan är ett uppföljningsprogram till *IMEP* som främst jämför Kapstadens problem med miljöproblem överallt, dock med insikten om att man befinner sig i ett utvecklingsland. Utvecklingen mot ett mer utvecklat land ska drivas med miljön i åtanke. De flesta punkter är inriktade på förändrade konsumtionsvanor.

Stadsplanering

Det finns ett behov av att planera städerna annorlunda i Sydafrika, bort från den mycket segregerade form de har i dag (arv från Apartheid). Integration mellan etniska grupper och närhet till ekonomisk aktivitet är viktigt. Kapstaden har traditionellt två axlar av välutvecklade, vita medel- och höginkomstområden som går öster- och söderut från innerstaden. Mellan dem finns ett stort fattigt och väldigt blandat område (Cape Flats). Kapstaden har en befolkningstäthet på 39 personer per hektar i genomsnitt, men det varierar från endast 4–12 i de rika, vita områdena till 100–150 i kåkstaden Khayelitsha i Cape Flats. Mycket fokus har lagts på att ändra den nuvarande formen, men det är mycket svårt. Planeringsfrågor ska vägledas av en *Integrated Development Plan*.

New Public Management-tankar har genomsyrat mycket av planeringsprocessen vilket ofta leder till fokus på effektivitet och kortsiktiga mål. Även inflytande från utomstående organisationer har haft mycket betydelse. Det finns både officiella forum i kommunen för planeringsfrågor och organisationer och nätverk utanför de officiella kanalerna där planeringsfrågor diskuteras. De många olika forumen ses som ett bevis för att hållbar stadsplanering är på agendan för många olika intressenter.

Information för att utveckla policyer

En stark diskurs i Kapstaden är att utveckla mer evidensbaserade policyer. Ett problem är att bevis ofta söks för att matcha en beslutad policy och inte att utifrån existerande data skapa den bästa policyn. Rådande nationella diskussioner påverkar den lokala agendan, särskilt om att tillräckligt goda boendeförhållanden för låginkomsttagare är ett sätt att forma ”nya” invånare. En bok om planeringsprocessen i Kapstaden nämner bland annat att stadsplanerare ofta försöker tillämpa lösningar som utformats på andra orter i ett annat sammanhang, med dåliga resultat som följd.

Största delen av informationsunderlaget skrivs av tjänstemän på kommunen. Vidare är African Cities Network viktigt och universiteten i området, särskilt Sustainability Institute vid universitetet i Stellenbosch. Det finns också ett tydligt samarbete mellan forskare och kommunen, bland annat då forskare anlitas som konsulter av kommunen.

EXEMPEL PÅ AKTIVITETER FÖR ATT MÖTA UTMANINGARNA

Urban Climate Change Policy

Strategin ska stärka arbetet med att utforma politik som ska göra Kapstaden mer motståndskraftigt mot nuvarande klimatförändringar samt även förbereda för framtida klimatrelaterade utmaningar. Målen är att klimatförändringar ska ses som ett brett samhällsligt problem, inte bara ett ”mindre” miljöproblem och motverka hinder för att kunna genomföra en sammanhållen miljöpolitik. Detta ses som ett bra exempel av kommunen att med framförhållning försöka ta itu med ett stort, systematiskt problem på ett mer enhetligt sätt. Vidare har strategin valts ut då den behandlar ett problem som ses som allvarligt av både forskning, lokala organisationer och provinsregeringen. Dessutom anses problemen bli värre

om inte mer koordinerade satsningar görs. Aktiviteten omfattar en rad olika kommunala förvaltningar, provinsregeringen, lokala universitet men även representanter från företag och organisationer.

Economic Areas Management Programme (ECAMP)

Utgångspunkten är att en illa planerad stad ger ojämlikhet, ineffektivitet och en icke-konkurrenskraftig ekonomisk miljö. Marknadskrafterna kan inte själva ändra på den ogynnsamma formen som staden har då de flesta kostnaderna orsakade av negativa externa effekter inte bärs av investerare och affärlivet. Det betyder att kommunen behöver gripa in för att försöka skapa optimala utvecklingsmöjligheter för olika områden. Åtgärderna har dock ofta varit ineffektiva och har i vissa fall lagt grunden för framtida markandsmisslyckanden. För att komma åt denna problematik skapades *ECAMP*. Programmet ska identifiera ekonomiska drivkrafter och trender, så att kommunens insatser i den ekonomiska processen får önskad effekt. Aktuell kunskap ska genereras, så att man kan ta fram övergripande strategier för utvecklingen av stadens ekonomiska områden och leda investeringarna i rätt riktning. Bakgrunden är att den nuvarande stadsplanen inte tar hänsyn till ekonomiska drivkrafter och medel för att leda dessa i en lämplig riktning och är till sin natur mer reglerande än planerande. Tanken är att *ECAMP* ska integreras när den nuvarande översiktsplanen revideras och skapa nytänkande planeringsunderlag. Staden behöver bättre ta vara på de inkomster som kan genereras. Det främsta verktyget ska vara en geo-databas som i "realtid" ska visa stadens ekonomi och fastighetsmarkand med olika indikatorer, för att kunna välja olika typer av områden som är lämpade för ekonomisk tillväxt och ta fram planer för vart och ett av dem.

Green economy

Ett ramverk ska skapas för att bättre utnyttja de möjligheter och möta de utmaningar som är relevanta just i Kapstaden för att skapa en grön ekonomi. Finns inte en övergripande strategi, löper man en risk att försöken att skapa en grön ekonomi i för stor mån påverkas av lobbyister, särintressen och partipolitik. Kapstaden använder sig av en definition av grön ekonomi som lyder: låga koldioxidutsläpp, resurseffektivitet och social delaktighet. På grund av till exempel särintressen, invanda mönster och dåliga resurser finns det höga barriärer för en övergång till en grönare ekonomi. Staden beskrivs som fastlåst i den nuvarande situationen.

Programmets fokus är att skapa en grön ekonomi som fokuserar på arbetskraftsintensiva lösningar som levererar tjänster och service och som samtidigt minimerar miljörisker. Man vill på detta sätt försöka kombinera miljöpolitik med sociala faktorer, då många människor saknar arbete. En anledning är att miljöförstöring och fattigdom ofta hänger ihop. Programmet omfattar också kunskap från forskning om offentligt och privat ansvar och markandsmisslyckanden. När kommunen försöker skapa en grön ekonomi minskar man risker (miljömässiga och sociala), tar vara på nya möjligheter och tar en ledande roll.

Energy governance

Målet är att få en bättre och mer inkluderande ”energistyning” i kommunen. Fokus är framför allt på el, såväl framställning, efterfrågestyning som energieffektivitet. Kapstaden försöker säkerställa energitillgången i hela kommunen, minska den kommunala sektorns energiförbrukning, främja renare och förnyelsebar energi och minska ”energifattigdom”. Man vill med strategin skapa gemensamma strategier och kontakter mellan viktiga aktörer på olika nivåer. I nuläget finns en rad program och strategier om energifrågan.

Kapstaden har en rad problem som är förknippade med energi som osäker tillgång, stigande priser och beroende av kolkraft. Vissa av dessa problem går inte att lösa på kommunal nivå, varför man försöker skapa ett ramverk för energistyning över flera nivåer och samtidigt skapa ett mer decentraliserat energisystem. Kommunen har redan arbetat för att få ett smidigare och snabbare beslutsfattande i energifrågor.

Hindren är dock stora för ökad energistyning lokalt. Bland annat kan bara statliga *Eskom* köpa och sälja elektricitet vilket gör det svårt att främja förnyelsebar energi. Inom kommunen finns också ett fortsatt starkt stuprörstänkande.

PROJEKTPLAN FAS 2

Under nästa fas kommer aktiviteterna ovan att undersökas närmare för att se om de verkligen är bra exempel på hållbar stadsutveckling. Skiljer sig de beslut som faktiskt fattas från formella policyer? Intervjuer kommer att hållas med högt uppsatta, relevanta personer inom kommunen, andra kommunala tjänstemän på lägre nivå, forskare, företrädare från organisationer samt med privata konsulter och företrädare från handel och industri.

Manchester

Den lokala plattformen i Manchester är baserad på SURF – Centre for Sustainable Urban and Regional Futures vid University of Salford. Man undersöker Greater Manchester (GM) som består av 10 kommuner med 2,6 milj. invånare. Efter politiska förändringar arbetar de sedan 1986 frivilligt tillsammans i Association of GM Authorities (AGMA). 2009 blev GM en s.k. stadsregion, samma år utvecklades den första gemensamma strategin för GM. Det ledde till att GM 2011 blev den första Combined Authority (GMCA) i Storbritannien med formell makt att koordinera ekonomisk utveckling, stadsförnyelse och transport. GMCA består av kommunfullmäktiges ordförande i de 10 kommunerna. Förhållandena mellan GMCA, AGMA och de 10 kommunerna är dock oklara och kommunerna har fortfarande viktiga kompetenser i områden som rör hållbar stadsutveckling. Att GMCA skapades berodde på att man insett att

städer är viktiga tillväxtmotorer, både regionalt och nationellt, och att det fanns ett glapp mellan den administrativa indelningen och den ekonomiska geografin i storstadsområden.

GM består dels av tätbefolkade områden med hög täthet som centrala Manchester, ett lyckat exempel på stadsförnyelse och ”återbefolkning”. Kärnan inkluderar även delar av kommunerna Salford och Trafford. Dels finns också områden som är mer rurala inom GM. Att storstadsområdet består av 10 kommuner är inte märkbart när man rör sig inom området. GM är också det relevanta området att tala om när det gäller hållbar utveckling.

INTERNATIONELLA PILOTPROJEKTET I GREATER MANCHESTER

Fokus på stadspolitik och styrning och huruvida denna i GM är hållbar eller inte. Styrning av hållbar stadsutveckling bedrivs både formellt och informellt; bilden av hållbar stadsutveckling är inte entydigt och inget enskilt organ ansvarar för hållbar stadsutveckling. Glappet på GM-nivån är tydligt när det gäller att inkludera sociala frågor i hållbarhetsbegreppet; fokus har främst legat på miljö. SURF har samarbetat nära med direktören för miljöfrågor inom GM:s organisation (AGMA).

Problemet med att sätta upp en rådgivande grupp var att man inte visste riktigt vem som skulle delta för att kunna fånga upp de olika fragmenterade idéerna och koncepten om hållbar stadsutveckling i GM och undvika att en synvinkel dominerar.

Undersökningen

Tre viktiga budskap identifierades som relevanta för projektet: styrning, policy och kunskap. Gällande styrning handlade det framförallt om hur GM styrs, vilket var under revidering när undersökningen gjordes med inriktning mot mer resultat och mindre strategiutveckling och för att möjliggöra ett bredare engagemang från viktiga intressenter. På policyområdet låg fokus på *Greater Manchester Strategy (GMS)* som framförallt fokuserar på tillväxt, men även utvecklingen mot en ekonomi med lägre koldioxidutsläpp, bättre infrastruktur och bättre chanser för invånare i utsatta områden. Koncentrationen på tillväxt kan vara en styrka då insatser blir mer fokuserade men kan också leda till mer oönskade effekter. Gällande kunskap kan sägas att *GMS* baserades på kunskap med ett främst ekonomiskt fokus. Sociala och miljömässiga aspekter har inte legat till grund för *GMS*.

Bakgrund

År 2009 blev Manchester utsett till den första Low Carbon Economic Area for the Built Environment.

Nyligen har den regionala strukturen ändrats och den regionala nivån har i stort sett avskaffats till förmån för den lokala, vilket dock inte verkar ha påverkat själva samarbetet inom GM, men däremot i storregionen nordvästra England. Det har påverkat även arbetet med hållbar utveckling, till exempel genom mindre samordning med kringliggande områden, mindre pengar till forskning om hållbar stadsutveckling och att vissa grupper och organisationer försvunnit. Särskilt omställningens hastighet har setts som problematisk.

POLICY FÖR ATT MÖTA PROBLEMEN

Greater Manchester Strategy (GMS)

Visionen i *GMS* är att 2020 ska regionen ha kommit fram med en pionjärmodell för hållbar ekonomisk tillväxt baserat på en mer sammanhållen, grönare och smartare (talented) stad i vilken de flesta åtnjuter välstånd, inte bara några få. Således fokuserar *GMS* främst på tillväxt utan större hänsyn till andra hållbarhetsfaktorer. Vissa prioriteter har dock relevans för hållbarhet, som att utveckla en ekonomi med låga koldioxidutsläpp, bättre infrastruktur, bättre levnadskvalitet, bättre platser, urbana rum och bostäder samt förbättrade livsvillkor i utsatta områden.

GMS har ett mål att sänka utsläppen av växthusgaser med 48 % år 2020 jämfört med 1990. Markanden för varor och tjänster för att minska koldioxidutsläpp förväntas växa med 4 % per år.

Runt 20 ”dotterstrategier” till *GMS* har utvecklats för att omsätta *GMS* mål. Många av dessa kommer också ha inflytande på hållbar stadsutveckling. Intressant är att få undersökningar gjorts vilka synergier eller konflikter som finns mellan strategierna. Två strategier undersöks närmare:

The GM Climate Change Strategy

Fyra mål: Snabb övergång till en ekonomi med låga utsläpp, 48 % lägre utsläpp, förberedelse på och aktiv anpassning till snabbt växlande klimat samt att ”Carbon literacy” ska vara en del av kulturen inom organisationer, livsstilar och beteenden. Fokusområden är: Byggnader, grön och blå infrastruktur, energiinfrastruktur, transport och hållbar konsumtion och produktion.

GM Energy Plan

Lanserades som ett komplement till *GM CCS* (ovan). Fokus på energiinfrastruktur för framställning och distribution men även frågor rörande tillgång och efterfrågan. Viktiga frågor är bland annat att distributionsinfrastrukturen är föråldrad och behöver förnyas och att Storbritannien snart kommer att producera mindre elektricitet då gamla kraftverk tas ur bruk. Dessa problem ska tacklas bland annat genom att man förändrar energianvändandet, identifierar möjligheter för *GM* att producera energi med låga utsläpp och nyttjar de ekonomiska möjligheter som omställningen innebär. En insikt måste finnas om att majoriteten av investeringarna måste vara marknadsdrivna och komma från privat sektor.

GM Environment Commission

Kommissionen ska bland annat förbereda och samordna strategiska planer och projekt för att skydda och förbättra miljö kvaliteten. Vidare ska styrmodeller för myndigheter, grupper och organisationer som har miljömål som ansvarsområde utvecklas samt en övergripande plan för avfallshantering.

GM Headline Indicators

Är ett slags övervakningssystem för att se hur GM utvecklas inom olika områden, som BNP; arbetslöshet, och hur koldioxideffektiv ekonomin är. Alla indikatorer har ett ekonomiskt fokus men är som instrument användbart.

Barriärer mot effektiv policy

Olika tillvägagångssätt i de tio kommunerna (kan även vara en styrka). Avsaknad av en robust systematisk förståelse av hållbar stadsutveckling. Avsaknad av fokus och prioriterer. Strävan efter ekonomisk tillväxt snarare än utveckling som ett huvudmål. Förändringar i det politiska landskapet. Hållbar stadsutvecklings komplexitet som ämne.

Aktiviteter utanför den formella policyprocessen

En kartläggning av aktiviteter knutna till hållbar stadsutveckling visar att aktiviteter rörande energiinfrastruktur, byggnader och mätning täcks in av flera aktiviteter. Hållbar konsumtion och produktion, färdigheter (skills), klimatanpassning är delvis täcka av aktiviteter medan utsläppskontroll och transport är underrepresenterade. Kartläggningen undersökte inte sociala faktorer.

Förändringar på lokal nivå (inom GM)

- Mer ömsesidigt beroende mellan kommunerna som samarbetar på fler områden än tidigare, främst på grund av enskilda kommuners dåliga ekonomi.
- Minskad förståelse för empirins betydelse, då kommunerna inte längre behöver rapportera vissa nationella nyckeltal. Det minskar förståelsen för hållbarhetsfrågans omfattning.
- *GM City Deal* – maktöverföring från nationell nivå till stadsregionen. Stöd till GM:s ambition att skapa jobb och tillväxt.
- *Low Carbon Economic Area* blir en *Low Carbon Hub*. *Low Carbon Hub* kan innebära en möjlighet att styrningen av miljömässig hållbarhet hamnar under ett ”tak”. Det kan kanske innebära att en bedömning av det inbördes förhållandet mellan miljö-, sociala och ekonomiska frågor görs.

EXEMPEL PÅ AKTIVITETER FÖR ATT MÖTA UTMANINGARNA

När olika exemplariska aktiviteter undersöktes, kom man fram till att de går att sortera i tre områden:

- Förbättringar i och runt den bebyggda och den naturliga miljön.
- Styrningsfrågor i GM.
- Aktiviteter där människor är i fokus (som livsmedelsprojekt, kulturevenemang, utbildning m.m.).

De fem som nämns ses också som representativa för aktiviteterna i GM. Sammanlagt undersökte man 54 olika projekt och aktiviteter som redovisas i en bilaga till rapporten.

Strategisk förmåga och ledarskap – Hulme och Manchesters perspektiv på stadsutveckling

Hulmeprojektet ses som det bästa och mest framgångsrika exemplet på storskalig urban sanering och utveckling och var en föregångare på sätt som i dag är givna vid sanerings- och utvecklingsprojekt. Dit räknas användningen av långsiktig strategisk planering, förkastandet av strikt zonindelning, införandet av blandad och tät bebyggelse, tydliga skillnader mellan offentliga och privata utrymmen, form och design som speglar områdets historiska mönster och ett förhållningssätt som integrerad fysisk förändring med program som var tydligt fokuserade på människor och samhället samt en strävan efter mycket högre miljökrav. Projektet innebar att ett stort område runt floden Hulme i innerstaden sanerades och kopplades samman med de omkringliggande områdena. Lärdomar från projektet har sedan använts i en rad stora projekt i centrala Manchester.

En integrerad strategi för hållbar stadsutveckling – NOMA

Med Co-operative Groups nya huvudkontor som utgångspunkt har en ny stadsdel i norra innerstaden planerats med blandad struktur med bostäder, hotell, affärer och kontor. Co-operative Groups värden och principer genomsyrar hela projektet. Hela stadsdelen genererar sin egen energi, den innefattas av existerande kollektivtrafik och tar hänsyn till områdets äldre bebyggelse. Huvudkontoret kommer vara en av de största hållbara byggnaderna i Europa.

Regenerating the "Original Modern" City – Vattenvägar i GM

För 30 år sedan var Manchesters vattenvägar förorenade och förstörda men i dag är de en riktig tillgång. Ett stort projekt, The Irwell Catchment, har arbetat med att rena och utveckla regionens vattenvägar. Ett exempel är de f.d. Manchester Docks, som nu kallas Salford Quays. När hamnverksamheten blev allt mindre köpte kommunen i Salford upp hamnområdet och började ett utvecklingsprojekt. I dag är området fullt av företag, bostäder och möjligheter till avkoppling. Man dämde även av hamnbassängerna, renade dem planterade därefter in fisk.

Aktiviteter på gräsrotsnivå runt specifika frågor – Bite Veg Bag och hållbar mat

Initiativ kring hållbar mat i Manchester arbetar med att sälja och främja mat som är:

- Lokal och säsongsbetonad,
- ekologisk och från hållbara gårdar,
- minimerar mat av animaliskt ursprung,
- exkluderar fisk från arter som är i riskzonen,
- från rättvis handel,
- minimerar avfall och förpackningar,
- främjar hälsa och välbefinnande,

- Ökar ”matdemokrati”.

BITE Veg bag är ett initiativ där brukare inom mentalhälsovården görs delaktiga i att odla, förädla, packa och leverera påsar med grönsaker till hämtningsstationer där konsumenten köper den. Maten odlas runt Manchester och packas i norra Manchester.

Hållbara samhällen – Little Hulton

Ska utsatta samhällen kunna utvecklas, måste människor ha forum för att träffas och vara delaktiga i beslut rörande sin framtid. Little Hulton har fått 1 miljon pund för att göra en positiv och långsiktig förändring av området. Stadsdelen som ligger i Salford har ca 10 000 invånare och kännetecknas främst av stora kommunala bostadsområden som byggdes för att skapa bostäder åt tusentals familjer som fick flytta när stora slumområden revs. Olika intressegrupper kan lämna förslag på hur pengarna ska användas och tillsammans med kommunala förvaltningar ska de forma ett partnerskap. Projektet ses som en verklig möjlighet till förändring.

PROJEKTPLAN FAS 2

Vidga förståelsen av hållbar stadsutveckling i GM bortom den dominanta diskursen om minskade koldioxidutsläpp. Förbättra förståelsen av en rad intressen och förväntningar på hållbar stadsutveckling i regionen och att gå från att förbättra förståelsen för temat till att möjliggöra dialoger mellan olika intressen som kan artikulera förväntningar, utmaningar och vägar till förändring.

Man vill träffa representanter för följande intressen:

- Alternativa ekonomiska metoder för hållbar stadsutveckling
- Lokala miljögrupper och deras förhållningssätt till hållbar stadsutveckling
- Sociala, kulturella och konstnärliga förhållningssätt till hållbar stadsutveckling
- Lokala infrastrukturprojekt som hållbar stadsutveckling

Jämförelse mellan de tre delprojekten

De tre undersökta stadsregionerna har både likheter och skillnader. Göteborg och Manchester är utpräglade västerländska industristäder som de senaste årtiondena allt tydligare har satsat på att bli postindustriella städer med en bred tjänstesektor. Detta är särskilt tydligt i

Manchester, medan Göteborg fortfarande har en stark industriell bas. Kapstaden befinner sig i ett annat ekonomiskt spektrum som en stad i ett utvecklingsland. Kapstaden och Manchester har storleken gemensamt medan Göteborg är betydligt mindre. Kapstaden har dessutom många speciella utmaningar som ett arv från apartheidtiden.

Nedan redovisas beröringspunkter mellan städerna men även skillnader utifrån fyra tematiska områden. Trots olika utgångspunkter har de tre städerna gemensamma och likartade utmaningar för att kunna få en mer hållbar stadsutveckling. Det finns goda möjligheter att dela med sig av varandras erfarenheter och best-practise-lösningar. Samtidigt måste hållbar stadsutveckling alltid ses inom varje lands kontext.

KLIMATFÖRÄNDRINGAR

Problem såsom ökade utsläpp av växthusgaser, stigande vattennivåer, förorenad mark och miljö samt förlorad biologisk mångfald redovisas som problem i alla tre städer. Strategier för att lösa problemen skiljer sig dock åt. Särskilt Manchester och Kapstaden lägger ett tydligt ekonomiskt fokus i de strategier som redovisas. En omställning till en mer ekologiskt hållbar ekonomi ska generera tillväxt och nya arbetstillfällen. Kapstaden ser till exempel sin *Green Economy*-strategi som ett sätt att skapa många arbetstillfällen då staden kämpar med hög arbetslöshet. Manchester vill med strategier som *Low Carbon Hub* etablera sig på en global marknad som ett centrum för grön innovation, medan *GM Energy Plan* tar fasta på att omställningen inom energisektorn är en chans som ska utnyttjas ekonomiskt.

Göteborgs policyer och även de exempelaktiviteter som redovisas med anknytning till klimatförändringar har ett inte lika tydligt tillväxtfokus. Antingen förbättras miljön genom aktiviteter med flera mål, som förbättrad infrastruktur (*Västsvenska paketet, K2020*), eller så diskuteras hur man ska möta de problem som klimatförändringarna innebär (klimatanpassad stadsstruktur). Utmaningar relaterade till klimatförändringar ses alltså mindre som en tillväxtmöjlighet.

TILLVÄXT

Tillväxt är ett genomgående tema i alla tre städer, även om dålig ekonomisk tillväxt aldrig tas upp som en av de stora utmaningarna. Gemensamt är att ekonomisk tillväxt ses som en förutsättning för hållbar stadsutveckling. Måldokumentet *Hållbar tillväxt* i Göteborg och *Greater Manchester Strategy* har båda tillväxt som fokus, men beaktar även ekologiska aspekter och socialt inkluderande faktorer. *Economic Area Management Programme* i Kapstaden fokuserar främst på stadsplaneringens roll för ökad tillväxt men tar även in ett socialt perspektiv.

STADSPLANERING OCH INFRASTRUKTUR

Göteborg har tydligast fokus på infrastrukturfrågor med både konkreta byggprojekt som *Västlänken* och strategier som *K2020* för att förbättra stadens transportinfrastruktur och öka kollektivtrafikens andel. Kollektivtrafik spelar ingen stor roll i de policyer och aktiviteter som

beskrivs i Kapstaden och Manchester. Däremot har alla tre städerna innovativa stadsplaneringskoncept och -projekt. Särskilt Manchester har kommit långt inom stadsförnyelse, ett område där även Göteborg med strategier som *Älvstaden* rör sig samma riktning. En fråga som dock inte problematiseras i tillräcklig grad är de sociala dimensionerna av stadsförnyelseprojekt. I Göteborg drivs projektet *S2020* som ska försöka föra in just den sociala dimensionen, annars nämns det mest i förbifarten.

SOCIAL HÅLLBARHET

Genomgående i de tre rapporterna är att de sociala frågorna ofta hamnar i skymundan. *Hållbar tillväxt* i Göteborg är ett exempel på en vision där ursprungligen de sociala frågorna till större del skulle inkluderas men i slutversionen nästan försvunnit. Manchester pratar mycket vagt om att ge alla medborgare likvärdiga livsvillkor och förbättra utsatta områden. I Kapstaden, som har de största sociala problemen, verkar det finnas en medvetenhet men samtidigt en tendens att till exempel skylla på apartheids segregerade bostadsområden. Endast IPP i Göteborg nämner en aktivitet med ett tydligt socialt fokus med *S2020*.