

Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen

Om sammanhållning och spänningar
mellan stark och svag hållbarhet



Nazem Tahvilzadeh
Stig Montin
Mikael Cullberg
Eva Stark

Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen: om sammanhållning och spänningar mellan stark och svag hållbarhet

Nazem Tahvilzadeh, fil.dr., forskare, Institutionen för samhällsbyggnad och miljö, Kungl. tekniska högskolan, Stockholm

Stig Montin, professor, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet

Mikael Cullberg, utredare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, samordnare Mistra Urban Futures

Eva Stark, utredare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Kontakt: Mikael Cullberg, tfn. 010-22 44 832, mikael.cullberg@lansstyrelsen.se

© Mistra Urban Futures, 2014

Denna rapport är granskad av Lars Lilled, chef för S2020, Göteborgs stad och Ylva Norén-Bretzer, fil.dr, forskare, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet

Mistra Urban Futures is a unique international center for promoting sustainable urban futures, with its headquarters in Gothenburg, Sweden. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating FAIR, GREEN, and DENSE cities. It is funded by the Mistra Foundation for Strategic Development, the Swedish International Development Agency (SIDA), and seven consortium members.

www.mistraurbanfutures.org

Omslagsbild: "Nya vägar", Mikael Cullberg

Innehåll

Sammanfattning	4
Kapitel 1: Inledning: kommunal hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen	7
Skäl att syna stadsregionens politik för hållbar utveckling	7
Rapportens syfte och problemställningar	12
Forskningsmetoder och datainsamling	13
Disposition	14
Kapitel 2: Perspektiv på hållbarhetspolitikens idéer och praktiker	15
Svag och stark hållbarhet	16
Svag hållbarhet i svensk stadsutveckling	17
Innebörd av social hållbarhet	20
Diskurskoalitioner och hållbarhetspolitik	21
Sammanhållen eller särkopplad politik?	22
Kapitel 3: Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen: utvecklingsstrategin "Hållbar tillväxt"	27
Hållbarhetspolitikens framväxt och utveckling i GR	28
Hållbar tillväxt 2013: den femte rådslagsprocessen	30
Ekonomisk tillväxt: förstoring och förtätning	34
Klimatpåverkan	37
Social polarisering	38
Kapitel 4: Sammanfattande diskussion: sammanhållen hållbarhetspolitik?	43
Två motstridiga berättelser om hållbarhet	43
Särkopplad politik för klimatpåverkan och social polarisering	45
Kapitel 5: Avslutande reflektioner: Alternativ för sammanhållen och stark hållbarhetspolitik	47
Vikten av att synliggöra politiska motsättningar i hållbarhetspolitiken	48
Normativa fundament för samtal om stark hållbarhet	50
Två former för tvärsektoriella kritiska reflektioner	51
Representativitet och dialog med det civila samhället	52
Konkreta problem och utmaningar	53
Referenser	55

Sammanfattning

Denna rapport handlar om politik för en hållbar stadsregion och hur kommunerna i Göteborgsregionen har valt att gemensamt utforma den. I Göteborgsregionen pågår sedan början av 2000-talet ett samarbete mellan en rad olika myndigheter och organisationer i syfte att främja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har i en banbrytande och gemensam strategi betonat att "Hållbar tillväxt" ska åstadkommas genom investeringar i fysisk infrastruktur och en rad andra åtgärder. GR vill främja "en stark och tydlig tillväxtregion i Europa" samtidigt som man vill "verka för en utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna..." (GR 2013a).

Syftet med denna rapport är att undersöka hur sammanhållen hållbarhetspolitiken är i Göteborgsregionen med utgångspunkt i strategin "Hållbar tillväxt"? Här undersöks tre aspekter på sammanhållning: organisatorisk, hållbarhetsdimensionell samt hur idéer, policy och utfall hänger samman. Sammantaget kan vi konstatera att Göteborgsregionen har en sammanhållen politik för hållbar utveckling vad gäller organisatoriskt samarbete. Den politiska viljan hos kommunernas ledning, olika nätverksformationer och GR:s fem rådslagsprocesser med stadsregionens fullmäktigepolitiker har bidragit till en rad olika kunskapsunderlag och strategidokument som uttrycker en sammanhållen idé om hur Göteborgsregionen ska utvecklas.

De idéer som binder samman denna koalition utgår från en gemensam berättelse om Göteborgsregionens utveckling och framtid, med en tillväxtorienterad utgångspunkt. Alla GR:s strategier kan härledas till denna övergripande berättelse som för fram idén om att det är möjligt att kombinera ekonomisk tillväxt, ekologisk hållbarhet och social sammanhållning, genom att fokusera på hindren mot ekonomisk aktivitet och på lokal arbetsmarknadsförstoring. Kopplingen mellan denna övergripande dominerande berättelse och minskade koldioxidutsläpp och social sammanhållning kan ses som "svag hållbarhet". Denna tolkning fokuserar på den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Negativa ekologiska och sociala effekter anses motiverbara genom ekonomiska vinster och kompensation.

Vi ser därför en rad paradoxer i sammanhållningen mellan de tre hållbarhetsdimensionerna, som i själva verket kan ses som tämligen särkopplade från varandra. Den ambitionsnivå som GR-kommunerna har satt genom målet med en "fossiloberoende ekonomi 2030" samt att uppnå "social sammanhållning" har därför inte omsatts i strategin. Vår bedömning är att klimatfrågorna inte har getts tillräcklig prioritet. Visserligen kan utbyggd kollektivtrafik minska utsläppen – även om det råder delade meningar om det – men andra målsättningar eller avsaknad av politiska strategier riskerar att äta upp den. Till exempel kan också "Hållbar tillväxt" innebära ytterligare en miljon flyglandningar på Landvetters flygplats, vilket står i stark kontrast med målet om minskade koldioxidutsläpp.

Även om utsläppen från biltrafiken kommer att minska, visar utredningar att Göteborgsregionens konsumtionsvanor och flygresande kommer att bidra till en oproportionerlig andel utsläpp ur ett globalt perspektiv. De utsläpp av koldioxid som göteborgarnas livsstil leder till riskerar därför att förbli oförändrade och alltför stora i relation till både övriga delar av världen och framtida generationer. Det innebär att retorik och praktik är särkopplade i fråga om klimatpåverkan.

Vår bedömning är också att åtgärder mot social polarisering inte prioriteras i strategin och att retoriken om ”social sammanhållning” och dess praktik därför är särkopplade. Trots målet om 10 000 nya invånare varje år i regionen, saknar överenskommelsen i GR konkreta åtgärder för hur den ökade geografiska polariseringen, segregationen och inkomst- ojämligheterna ska hanteras. Dessa utmaningar fördes i tidigare kunskapsunderlag fram som det största hotet mot social hållbarhet i Göteborgsregionen.

Särskilt påtaglig är de bristande åtgärderna mot bostadsbristen. Bostäder är liksom transporter en infrastrukturfråga som tidigare var föremål för samarbete mellan GR-kommunerna emellan. De allra flesta som flyttar in till Göteborgsregionen är resurssvaga grupper, främst ungdomar och utlandsfödda som inte har tillräckliga inkomster och kapital för varken banklån eller höga hyror. De höga kostnaderna för de få nyproducerade hyresrätterna samt de hyreshöjningar som energieffektiviseringar och renoveringar av hyresrätter medför, riskerar att försätta dessa redan utsatta grupper i en än mer trängd situation.

Parallellt med berättelsen om ”svag” hållbarhet som institutionaliserats i GR-samarbetet, ser vi en alternativ och kritisk berättelse som inte är lika dominerande och organisatoriskt sammanhållen. Denna kritiska diskurs utgår från det som ovan definierats som ”stark hållbarhet”, att naturens resurser inte kan bytas ut mot ekonomins resurser, då de är unika och inte kan återskapas. Den uppmärksammar paradoxerna i den tillväxtorienterade agendan och för fram behovet av både ekologiska resurser och social sammanhållning. Den kritiska koalitionen är betydligt mindre sammanhållen och lever i skuggan av den dominerande hållbarhetskoalitionen och dess tillväxtorienterade berättelse. Den kritiska berättelsen är dock närvarande i såväl de offentliga organisationerna, som i det civila samhället¹, bland både nya och gamla sociala rörelser och sammanslutningar som från både ekologiska och sociala perspektiv lyfter upp sitt missnöje med rådande politik och föreslår alternativa handlingsvägar i offentlig debatt.

Vi ställer oss frågan hur styrningen för hållbarhet kan utvecklas för att förbättra utsikten till att stadsregionen ställer om till en starkare hållbar utveckling. Om ett kommunalförbund är den effektivaste modellen för att åstadkomma detta kan diskuteras, men i nuläget ger samhällsstyrningsmodellen i Sverige endast den möjligheten. Den fortsatta diskussionen i Göteborgsregionen bör därför söka sätt att uppnå gemensam handlingskraft för att möta konkreta gemensamma problem. Vi ser att nya forum för samtal inom och mellan offentliga organisationer och interaktion med det civila samhället kan ha en stor betydelse för stadsregionens utveckling. Genom en bredare dialog kan hänsyn tas till andra synsätt än näringslivsutvecklarens.

¹ Med det ”civila samhället” menar vi organisationer, sammanslutningar och individer utöver de politisk-offentliga och privata organisationerna i stadsregionen.

Normativa fundament för denna gemensamma ambition kan vara bland annat regeringsformen som slår fast att ”... det allmänna (ska) trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” Tvärssektoriella samarbetsformer som utvecklats i innovativa initiativ som HUR2050 och Mistra Urban Futures många forskningsprojekt är lämpliga utgångspunkter. Samarbete för starkare hållbarhetspolitik bör också skapa nya och djupare former av dialog och samverkan med det civila samhällets aktörer för att stärka representativitet för stadsregionens samhälle och problemlösningsförmåga.

Till sist är vår bedömning att starkare grepp måste tas mot social polarisering och bostadsbrist. En attraktiv stadsregion är ett lovvärt mål som måste inkludera samtliga invånare, i nuet och i framtiden. Att skapa en attraktiv stad endast för att attrahera nya ”önskvärda” invånare skapar inte en attraktiv livsmiljö för alla stadens invånare. Nya visioner behövs som kan skapa trygghet för samtliga av stadsregionens invånare och som bygger fram känslan av sammanhang och samhörighet. Stadsregionens syfte måste vara att utgöra ett fundament för samtliga invånares möjligheter att förverkliga sina drömmar och inte bara en minoritet. En socialt polariserad region kan inte erbjuda detta. Således behöver kommunerna i stadsregionen nu ta nästa steg och omsätta sina visioner och sin gemensamma målbild i konkreta åtgärder och i nya arbetssätt. De kan inte möta utmaningarna var och en för sig, utan kommer att behöva samarbeta för att ha möjlighet till framgång. Det är mycket som talar för att långsiktig framgång inte kan byggas på något annat än en sammanhållen och stark hållbarhetspolitik.

Kapitel 1: Inledning: kommunal hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen

Denna rapport handlar om politik för en hållbar stadsregion och hur kommunerna i Göteborgsregionen har valt att gemensamt utforma den. Den är del av ett större internationellt forskningsprojekt finansierat inom ramen för Mistra Urban Futures, Centrum för hållbar stadsutveckling. Forskningsprojektet handlar om kunskap, styrning och politik för hållbar utveckling i fyra städer: Manchester i Storbritannien, Kapstaden i Sydafrika, Kisumu i Kenya och Göteborg i Sverige. Syftet med projektet är att genom transdisciplinära forskningsstrategier med nära interaktion mellan forskning och praktiska framkunskap som kan utveckla alternativ till dagens politiska utveckling i riktning mot ett mer hållbart samhälle.

I Göteborgsregionen pågår sedan början av 2000-talet ett samarbete mellan en rad olika myndigheter och organisationer i syfte att främja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), som politisk plattform för stadsregionens 13 medlemskommuner, har i en banbrytande och gemensam strategi betonat att "Hållbar tillväxt" ska åstadkommas genom investeringar i fysisk infrastruktur och en rad andra åtgärder. GR vill främja "en stark och tydlig tillväxtregion i Europa" samtidigt som man vill "verka för en utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna..." (GR 2013a). Strategidokumentet "Hållbar tillväxt" har en betydelsefull inverkan på Göteborgsregionens hantering av de tre mest framträdande utmaningarna för hållbar utveckling som identifierats av kommunala, regionala och statliga organisationer i regionen: social polarisering, klimatförändringar samt bristande infrastruktur (Cullberg m.fl. 2014). Dessa utmaningar motsvarar frågor som även på global nivå identifierats som angelägna och allt mer akuta att åtgärda.

SKÅL ATT SYNA STADSREGIONENS POLITIK FÖR HÅLLBAR UTVECKLING

Det är av flera skäl viktigt att genomlysna den urbana politiken för hållbar utveckling från ett kritiskt granskande perspektiv. Genom att belysa att det finns olika synsätt på vad hållbar utveckling kan betyda, att påvisa hur vissa aspekter kommer i skymundan och att peka på spänningar och paradoxer i hållbarhetspolitiken, vill vi ge underlag för fortsatt diskussion om vad som kan ses som önskvärt, nödvändigt och lämpligt att göra för att främja en mer hållbar utveckling. Vi inleder med att peka på några generella problem och utmaningar.

Tilltagande urbanisering, resursförbrukning och växande klimathot

Den tilltagande globala urbaniseringstakten som gått hand i hand med en kraftig ekonomisk tillväxt har skapat oerhörda möjligheter och levnadsförbättringar för mänskligheten. Men den ekonomiska tillväxten har ett pris; den tär på jordens begränsade ekologiska resurser

och välståndet är ojämnt fördelat. De ekologiska förändringar som uppmärksammats är bland annat de ökade utsläppen av växthusgaser, överfiske, minskning av jordbruksproduktionen i flera områden, omfattande minskning av skogsarealer och våtmarker, brist på sällsynta men viktiga metaller samt hotad färskvattenförsörjning (för en översikt se t.ex. Rockström 2013). Allt detta är kända företeelser och sådant som ofta anförs som grunder för en omställningspolitisk och -ekonomisk inriktning.

FN:s klimatpanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) bedömde 2013 i sin femte rapport att det är ”mycket troligt” att mänskligheten har bidragit till den globala uppvärmningen.² För svenskt vidkommande har utsläppen av växthusgaser nationellt minskat något under perioden 1993-2010, men ser vi till utsläpp som orsakas av konsumtionen så har de ökat under samma tidsperiod.³ Att utsläppen ökar är inga nyheter, utan något som panelen har upprepat under flera år.⁴ Det diskuteras att klimatförändringarnas slutliga konsekvenser kommer att bli ett för människan ohanterligt klimat på planeten. Medan detta förefaller som en domedagsprofeta för vissa, är det redan i dag möjligt att notera klimatförändringarnas konsekvenser i vissa regioner i världen. Växande ökenlandskap, stigande vattennivåer, extrema väderhändelser och andra klimatrelaterade förändringar i människors omgivning har en allvarlig inverkan på miljoners människors liv världen över och många tvingas på flykt, inte sällan till storstadsområdets utkanter som präglas av fattigdom, sociala spänningar och våld (se t.ex. Esmailian 2012).

Ojämlig geografisk social utveckling

Ökade utsläpp av växthusgaser, som huvudsakligen västvärldens ekonomier, konsumtionsnivåer och urbana levnadsstil bidragit med, har således negativa konsekvenser för utvecklingsländernas klimat och levnadsförhållanden, vilket späder på en redan ansträngd och ojämlig geografisk social utveckling (Harvey 2009). Den extrema fattigdomen har visserligen minskat, men samtidigt ökar inkomstojämlikheterna över hela världen. OECD:s rapport ”Divided We Stand” från 2011 visar hur inkomstklyftorna i Europa har ökat sedan 1980-talet och hamnat på nivåer där den rikaste tiondelen har en medelinkomst som ungefär är nio gånger så hög som den fattigaste tiondelen. I de nordeuropeiska länderna som generellt sett har haft lägre nivåer av ojämlikhet ligger samma förhållanden på 6 till 1 i dag, medan de låg på 5 till 1 under 1980-talet. Ojämlikhetstillväxten härleds till olika reformer, som haft syftet att förbättra den ekonomiska ”flexibiliteten”, har å ena sidan har förbättrat den ekonomiska tillväxten och produktiviteten, men å andra sidan ökat inkomstklyftorna, eftersom de flesta arbetstillfällen som har skapats har varit deltids- eller låglöneyrken. I Sverige, som generellt anses vara ett föregångsland i jämlikhetsfrågor, tjänar den femtedel av befolkningen med högst inkomster cirka fyra gånger mer än den femtedel som har lägst inkomster. Sverige är enligt ytterligare en OECD-rapport (2013) det land i Europa där andelen relativt fattiga har ökat mest.

Den ökade ojämlikhetens effekter på samhället kanske blir allra tydligast i storstäderna. FN:s organ för urbana frågor – UN Habitat – drar i rapporten ”State of the World’s Cities” (2013) slutsatsen att ojämlikheterna, trots den ökade välståndökningen i världen, stadigt

² <http://www.ipcc.ch/index.htm#.UnKqYSj6B3o>

³ www.naturvardsverket.se

⁴ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#.UwHoxulsZvY

har ökat. De senaste årtiondenas politiska fokus på ekonomisk tillväxt riskerar enligt UN Habitat att sätta frågor om social sammanhållning, jämlikhet och befolkningens generella välbefinnande på spel. Ökade inkomstklyftor har bland annat negativa hälsoeffekter. I World Health Organizations (WHO, 2008) uppmärksammade rapport "Closing the Gap", den så kallade "Marmotrapporten", visades att sociala orättvisor är den huvudsakliga orsaken till ojämlikheter i hälsa. I vissa delar av världen föds barn med en förväntad livslängd på 80 år, medan de i andra delar av världen knappt uppnår 50 år. Med Marmotrapportens ord är "det de sociala orättvisorna som dödar människor" (se också Stuckler & Basu 2013). Det skulle enligt rapporten gå att förändra denna situation inom en generation, om den politiska viljan fanns. Det skulle kräva att vardagslivets förutsättningar förbättras på alla platser där människor verkar, arbetar och åldras. Den orättvisa fördelningen av makt, pengar och resurser måste då också hanteras kollektivt på global, nationell och lokal nivå, hävdar Marmotrapporten.

Hur angriper man utmaningarna?

De ovan redovisade negativa effekterna har uppmärksammats allt mer och det framhålls att städer och stadsregioner visserligen är källan till problemens uppkomst och spridning, men att de också har stor potential för att hantera och lösa problemen och utmaningarna (se t.ex. UN Habitat 2011 och 2013). Det förefaller som att allt fler städers politiska ledningar runt om i världen fördjupar sin medvetenhet och förbereder sig för den omställning och omfördelning av resursanvändningen som en mer hållbar utveckling kan anses kräva. Frågan är dock vad ett eller flera kommuner sammanslutna i en enskild stadsregion kan göra åt dessa globala utmaningar? Även om städernas politiska handlingar är avgörande för den globala utvecklingen, vilar ett stort ansvar på de nationella och globala politiska och ekonomiska institutionernas vilja och handlingskraft. Likväl har politiska och andra ledare i städerna och stadsregionerna ett stort ansvar, vilket kanske blir allra tydligast i frågor som har att göra med stadsplanering och fysisk infrastruktur. En väl fungerande infrastruktur anses exempelvis generellt sett ha positiva effekter för utveckling och välbefinnande i städer och regioner. I en omfattande genomgång av större städer i världen konstaterar UN Habitat att frågor om infrastruktur är grundläggande för att hantera både sociala och ekologiska utmaningar (UN Habitat 2012). Infrastruktur innefattar då inte bara transportsystemen, utan också rent vatten, fungerande sanitetssystem, bostäder, energiförsörjning samt information- och kommunikationssystem (ICT).

För att främja EN omställning till en mer hållbarhetsinriktad politik formas också olika slags kunskapsbyggande institutioner där forskning och praktik är tänkt att utvecklas tillsammans. Mistra Urban Futures: Centrum för hållbar stadsutveckling är ett tydligt exempel på hur en sådan idé kan förverkligas. I detta sammanhang talas det allt mer om "evidence-based policy-making", men relationen mellan vetenskaplig kunskap, expertkunskap och politik är inte oproblematisk (se t.ex. Sanderson 2002). Det upprepas också ofta att hållbar utveckling är ett komplext problemområde. Vidare är begreppet svårdefinierat på ett sätt som gör det nästintill omöjligt att tala om en enda specifik innebörd. Det är omstritt, i likhet med begrepp som "demokrati", "rättvisa" och "utveckling". Det handlar om hela mänsklighetens framtid, alla är berörda på ett eller annat sätt, lokala och globala problem och utmaningar knyts samman och graden av osäkerhet är mycket stor. Brundtlandskommissionens definition från 1987 som handlar om att tillfredsställa dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att

tillgodose sina behov ger viss vägledning, men inte en precis sådan. Medan forskningens olika discipliner och ämnesområden tävlar om att försöka ge en ”korrekt” bild av en omstridd verklighet, försöker politiska organisationer och andra samhällsinstitutioner att förhålla sig till ofta fragmenterade och ibland kontrasterande forskningsresultat och rekommendationer, samt sätta detta i relation egna ideologier, målsättningar eller intressen. Det är svårt att påvisa hur, när och på vilket sätt som olika slags kunskap får betydelse i planerings- och policyprocesser (Meadowcroft & Steurer 2013). Det vi med säkerhet kan säga är att ”hållbar utveckling” inte går att specificera i en specifik betydelse, då dess innebörd är föremål för ständig förhandling i politiken och i samhället i stort. Det som är intressant att visa är dock vilken innebörd som detta begrepp ges och vad som påverkar att en viss tolkning kan dominera över andra alternativa tolkningar.

Det institutionella sammanhanget

Vi har ovan kort redogjort för generella problem och utmaningar för städerna och stadsregionerna. Ofta tenderar forskningen om styrning för hållbar stadsutveckling att betrakta städer och regioner som mer eller mindre självständiga politiska enheter, utan en tydlig bindning till nationalstater (se t.ex. Pearson m.fl. 2014). För att förstå förutsättningarna och villkoren för urban hållbarhetspolitik i ett specifikt land, är det dock viktigt att också se till den institutionella kontexten, i detta fall den svenska.

Det är närmast en underdrift att påstå att svenska kommuner tar sig an många olika uppgifter. Med ett annat språkbruk kan sägas att de sysslar med många politikområden. En del av dessa är sådant som är obligatoriskt och styrt av lagar och regler. I dessa fall handlar det om att genomföra det som riksdagen och regeringen har beslutat. Typiska politikområden inom detta fält är utbildning, omsorg, socialtjänst, miljöpolitik, planering och byggande, väg och vatten, avfall och räddningstjänst. Flera av dessa områden faller inom ramen för det välfärdspolitiska området och kallas ibland för ”kärnverksamheter”. De är uppbyggda sektorsvis och leds ofta var för sig av en politisk nämnd. Andra politikområden är inte reglerade på samma sätt. Staten styr mest med ”mjuka” medel, t.ex. stimulans- eller projektmedel som kan sökas eller genom idéstyrning. Exempel på sådana politikområden är stöd till våldsutsatta kvinnor, utvecklingspolitik, tillväxtpolitik och klimatpolitik. I dessa fall är det mer upp till kommunerna själva att formulera ambitionsnivån och organiseringen. Hållbar utveckling är ett politikområde som i första hand tillhör den senare gruppen av ”oreglerade” områden, men är beroende av de reglerade områdena. I vilken grad hållbar utveckling omfattar flera olika politikområden är till stor del upp till kommunerna själva att definiera (Montin och Granberg 2013).

Utmärkande för hållbar utveckling som politikområde är således att det är svårt att rama in i institutionella och organisatoriska termer. I vissa kommuner är det huvudsakligen något som hanteras av miljöförvaltningen, medan det i andra kommuner betraktas som både kommunövergripande och som något som kräver mellankommunalt samarbete. Det börjar bli allt vanligare att kommuner själva och tillsammans med andra, som i fallet GR, definierar att hållbar utveckling ska omfatta ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter. Hur dessa tre länkas till varandra kan dock variera. Generellt sett pågår ”förhandlingar” om hållbarhetsbegreppet där många aktörer medverkar. Det framhålls ofta att många aktörer bör vara inblandade, för att identifiera de viktigaste problemen och utmaningarna, bygga kunskap om tänkbara lösningar och genomföra sådant som bedöms vara i riktning mot ett mer hållbart samhälle. Denna ”förhandlingsprocess” har pågått under en relativt kort tid.

Flera av välfärdspolitikens institutioner i kommunerna har sina rötter i sent 1800-tal eller tidigt 1900-tal (några går betydligt längre tillbaka i tiden), men kommunal hållbarhetspolitik i nutida mening kan sägas ha tillkommit på allvar under 1990-talet. Att den inte har institutionaliserats i form av särskild lagstiftning, regler, kvalitetskriterier och standarder är således inte att förvånas över.

Den specifika inriktningen i den urbana hållbarhetspolitiken styrs av olika faktorer, till exempel politisk-ideologiska ställningstaganden, strukturella problem och utmaningar, institutionella förhållanden, kunskap och kompetens. Vad som definieras som problem och utmaningar och vad som anses lämpligt och möjligt att göra för att möta dessa på kommunal och regional nivå, är starkt relaterat till den politiska inriktningen nationellt och på EU-nivå samt till dominerande diskurser. Exempelvis har framhållits att den traditionella välfärdsstaten tenderar att urholkas, vilket gör det svårt att uppnå en del av de sociala målen (Larsson m.fl. 2012; Stahre 2007) och att den "stadspolitik" som formas huvudsakligen är inriktad på ekonomisk tillväxt och främja en köpstark medelklass (Dannestam 2009; Mukhtar Landgren 2012). Andra menar vidare att avregleringen och marknadsorienteringen inom bostadspolitiken och de fysiska planeringsprocesserna har försvårat för lokala aktörer att styra stadsplaneringen (Engström & Cars 2013). Det har också konstaterats att allt fler kommuner i större och mindre stadsregioner lägger en historia av konkurrens om företagsinvesteringar och befolkning bakom sig, för att i stället samarbeta och samordna sig i nätverksliknande former, i syfte att samordna stadsregionens strategier för utveckling och tillväxt (Leibovitz 2003).

Huruvida dessa stadsregionala samarbetsorgan syftar till att samordna styrningen av komplexa problem som socio-rumslig ojämlikhet och miljöproblem eller egentligen är ett resultat av den globala konkurrensens krav på ny stadsregional politisk och ekonomisk geografi finns det olika åsikter om (Savitch & Vogel 2009). Det råder kort sagt delade meningar om vilken politisk-ekonomisk inriktning som främjar eller hindrar hållbar utveckling (Krueger & Gibbs 2008). Enkelt uttryckt förhandlas och formas den urbana och regionala hållbarhetspolitiken i ett flernivåsystem som omfattar både flera vertikala nivåer och samverkar med aktörer på horisontell nivå (andra kommuner, näringslivet, intresseorganisationer, medborgare m.fl.).

När det mer specifikt gäller urban och regional hållbarhetspolitik i Sverige, kan man utgå från ett antal kritiska reflektioner i en granskande analys. Här är några exempel. Ytterst få kommunala översiktsplaner definierar och problematiserar tydligt hållbarhetsbegreppet. Snarare är det en närmast påklistrad term (Persson 2013; Cars 2011). Även om man kan påvisa att samarbete mellan kommuner skulle främja en hållbar utveckling, tenderar sådant samarbete att hindras av bland annat institutionella faktorer (Olsson & Cars 2011). Det är ovanligt att ett ekologiskt perspektiv integreras i den urbana och regionala hållbarhetspolitiken, utom när det kan påvisas att det främjar den regionala tillväxten (Hilding-Rydevik m.fl. 2011). Vidare framstår det generellt sett särskilt svårt att integrera den sociala dimensionen i hållbarhetsarbetet (Boström 2012). Sammantaget menar många kritiska iakttagare att man i den politiska retoriken talar om en sak, men i den politiska praktiken oftast gör något annat. Den vanligt förekommande retoriska samstämmigheten kring hållbar utveckling kan till och med vara ett hinder för en omställning till hållbar utveckling i städerna (Fredriksson 2012).

RAPPORTENS SYFTE OCH PROBLEMSTÄLLNINGAR

Hur ser då hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen ut i ljuset av dessa kritiska bedömningar? Hur pass sammanhållen är hållbarhetspolitiken? Med uttrycket ”sammanhållen” refererar vi i första hand till tre aspekter: *organisatorisk*, *hållbarhetsdimensionell* samt hur *idéer-policy-utfall* hänger samman. Den första aspekten berör huruvida de organisatoriska eller politisk-institutionella aktörerna samverkar och skapar sammanhållning för hållbar utveckling. I denna rapport fokuserar vi särskilt på aktörer som är verksamma inom Göteborgsregionen som politiskt territorium. Den andra aspekten berör på vilket sätt de tre dimensionerna av hållbar utveckling (ekonomiskt, socialt och ekologiskt) kopplas samman i olika strategiska dokument, planer och berättelser. Den tredje aspekten avser förhållandet mellan idéer om vad som sägs bidra till hållbar utveckling på en övergripande nivå, policyformuleringar (som de kommer till uttryck i konkreta politiska beslut och kommunala planer) och utfall. Det senare avser faktiska förhållanden som kan relateras till de utmaningar, mål och strategier som ingår i hållbarhetspolitiken. Ett annat sätt att uttrycka huruvida hållbarhetspolitiken är sammanhållen är att vi undersöker vilka *hållbarhetsdiskurser* som har formats i regionen. Med hållbarhetsdiskurser menar vi vilka idéer, världsbilder och kategorier som kopplas till hållbarhet och vilka aktörer som medverkar i att forma dessa.

Vissa avgränsningar har varit nödvändiga. Vårt fokus är de strategier som har blivit resultatet av arbetet i olika politiska organ, såväl tillfälliga tjänstemannanätverk som, framför allt, det frivilliga mellankommunala samarbetet inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) inom ramen för fem rådslagsprocesser under 2002-2013. De första årens fyra rådslag, som bland annat ledde fram till tillkomsten av strategin ”Uthållig tillväxt” år 2006, har beskrivits i ett annat sammanhang (Montin 2013). Därför fokuserar vi här främst på det femte rådslaget som bestod i att uppdatera dokumentet ”Uthållig tillväxt”, vilket ledde till den nya versionen ”Hållbar tillväxt”.

Det femte rådslaget arrangerades 2012–2013. Denna process observerades på plats och kartlades genom både enskilda och gruppvisa intervjuer med nyckelaktörer och genom dokumentstudier. De frågor som ställts till materialet är:

1. Vilka är de diskurser, policyformuleringar och praktiker som präglar hållbarhetspolitiken i GR:s uppdateringsprocess av strategidokumentet ”Uthållig tillväxt”? Hur hänger dessa olika aspekter av policyformulering och implementering samman? Vilka sär- och sammankopplingar finns mellan de tre hållbarhetsdimensionerna?
2. Vilka organiserade intressen (aktörer) påverkar inramningen av diskurser och policyn i denna process och hur sammanhållna är dessa intressen i de strategier som arbetas fram?
3. Vilka möjligheter och hinder för omställning till hållbar utveckling skapas genom den form av samverkande planeringsprocesser som GR representerar? Hur kan denna styrning utvecklas för att förbättra utsikten till omställning till en mer hållbar utveckling?

FORSKNINGSMETODER OCH DATAINSAMLING

Forskningsarbetet och datainsamlingen i denna rapport har genomförts inom olika projekt. Utgångspunkten har varit en trans-disciplinär forskningsansats inom pilotprojektet ”Multi-level governance” inom Mistra Urban Futures 2010-2012 (Elias m.fl. 2012). Inom ramen för detta projekt genomfördes två separata fokusgruppsintervjuer med 20-25 nyckelaktörer (politiker och tjänstemän) inom K2020, S2020 och rådslagsprocessen i GR. Inom ramen för det Formasfinansierade projektet ”Mellanplats: Samspelet mellan medborgarinitiativ och inbjudet deltagande i stadsplanering: ett interaktionsforskningsprojekt” (2011-2013) har cirka 15 intervjuer genomförts med Göteborgs stads tjänstemän och politiker kring frågor om demokrati och social hållbarhet. Inom samma projekt har vi genomfört dokumentstudier samt en rad passiva och deltagande observationer på seminarier och konferenser kring teman om hållbar stadsutveckling och medborgardeltagande. Detta material har kompletterats med ytterligare dokumentstudier, intervjuer och observationer mellan 2013-2014, i huvudsak genomförda inom Mistra Urban Futures internationella pilotprojektet ”*Governance and Policy for Sustainable Urban Development (GAPS)*”.⁵ Under den första fasen i detta projekt gjordes en kartläggning över samtliga relevanta policydokument för hållbar utveckling som berör Göteborg och Göteborgsregionen (Cullberg m.fl. 2014). I projektets andra fas fokuserade vi på hållbarhetspolitiken inom Göteborgsregionen och den rådslagsprocess som mynnade ut i uppdateringen av strategidokumentet ”Hållbar tillväxt” (2013). Fyra rådslag har observerats passivt i fyra olika kommunfullmäktige (jan-feb 2013): Göteborgs stad, Kungsbacka, Kungälv samt Stenungsund. Därtill har också slutmötet (mars 2013) för rådslagsprocessen där fullmäktigeledamöter från hela Göteborgsregionen var inbjudna observerats, samt Göteborgsregionens förbundsfullmäktigemöte (maj 2013) och styrelsemöte (juni 2013) där besluten om strategidokumentet togs. Metoderna som använts i dessa sammanhang har varit etnografiska och innefattat en rad olika diskussioner och samtal som dokumenterats i fältstudieanteckningar. Intervjuer med GR:s förbundsordförande och två styrelseledamöter och tillika kommunalråd i Göteborg har genomförts i syfte att komplettera de perspektiv som framkom i rådslagsprocessen samt att få ytterligare inblick i Göteborgs stads politiska spänningar gentemot GR:s hållbarhetspolitik. På så sätt har perspektiv från både kranskommuners och Göteborgs stads politiker inhämtats och analyserats.

Vidare hölls två fokusgrupper med totalt 25–30 olika tjänstemän inom GR-kommunerna. I den ena fokusgruppen samlades tjänstemän från olika kommuner som ingår i Mistra Urban Futures och i den andra fokusgruppen samlades medlemskommunernas samhällsbyggnadschefer eller motsvarande. Ytterligare 10 individuella intervjuer och gruppintervjuer genomfördes med cirka 15 nyckelaktörer. Dessa var politiker inom Göteborgs stad och GR samt tjänstemän i GR:s och Business Region Göteborgs (BRG) organisation. Därtill har en rad olika officiella policydokument och rapporter studerats vilket kommer att presenteras fortlöpande i denna rapport. Länsstyrelsen har särskilt tillfört material om granskningar av kommunernas översiktsplaner genomförda sedan 2006. Denna

⁵ Förutom den lokala plattformen i Göteborg ingår även plattformar i Manchester, Storbritannien och Kapstaden, Sydafrika som fallstudier för den urbana hållbarhetspolitiken. Projektets övergripande frågeställningar och ramverk har formulerats av Tim May och Simon Marvin på Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, Salford University. Det övergripande syftet är att med jämförande metod utforska vilka *utmaningar* och *vägar för omställning* (transition pathways) som hållbar stadsutveckling står inför.

information kompletterar övrig information om vilken betydelse GR:s gemensamma strategier haft för medlemskommunernas översiktsplaner.

Materialet är givetvis inte heltäckande, men ger likväl ett både djupt och brett underlag för genomförande av den analys som kommer. Rapportens avslutande reflektioner är delvis ett resultat av en workshop som arrangerades den 2 april 2014 inom ramen för projektet på Göteborgsregionen i Göteborg. På denna workshop närvarade forskare i projektet samt tjänstemän från Göteborgsregionen, Göteborgs stad, Västra götalandregionen och andra organisationer verksamma i stadsregionen för att diskutera ett tidigare utkast av denna rapport och dess slutsatser. Diskussionen på denna workshop har inspirerat till de förslag och rekommendationer som redovisas i det avslutande kapitel.

DISPOSITION

Först ges en bakgrund till betydelsen av stadspolitiken för hållbar utveckling och en närmare definition av de centrala begrepp som används i rapporten för att beskriva och förklara hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen: *diskurskoalitioner* samt *sär- och sammankoppling*.

Därefter ges en översiktlig betraktelse över de diskurser som vi bedömer dominerar både i Göteborgsregionen och i den urbana hållbarhetspolitiken i allmänhet. I detta sammanhang identifieras det som vi kallar Göteborgsregionens hållbarhetskoalition och tillväxtkoalition samt vilka idéer, begrepp och kategorier som präglar respektive koalitions angreppssätt på stadsregionens ekonomiska, ekologiska och sociala hållbara utveckling.

Slutligen sammanfattar vi iakttagelserna och avslutar med att föra en principiell diskussion om hur en mer sammanhållen hållbarhetspolitik kan formas i Göteborgsregionen.

Kapitel 2: Perspektiv på hållbarhetspolitikens idéer och praktiker

I det här kapitlet diskuterar vi skillnaden mellan "svag" och "stark" hållbarhet. I praktiken ser vi att stadsutvecklingen i Sverige bygger på svag hållbarhet. Vi resonerar om innebörden av social hållbarhet och om "diskurskoalitioner", vilka som kommer till tals i hållbarhetspolitiken. Slutligen ser vi på olika former av sammanhållning eller särkoppling inom hållbarhetspolitiken; organisatoriskt, mellan dimensionerna samt mellan mål och utfall.

Som diskuterades i föregående avsnitt, har diskussionerna om utvecklingen världen över, allt mer ramats in i en retorik om "hållbarhet". Detta begrepp har lanserats och utvecklats främst i FNs policydeklarationer sedan 1970- och 1980-talen med Brundtland-kommissionen, Rio- och Johannesburgdeklarationerna som huvudsakliga riktmärken. Hållbar utveckling har också snabbt upp av EU och andra globala institutioner. Det är framför allt under senare delen av 2000-talet som det börjar formuleras politik för "hållbar utveckling" i Göteborgsregionen (se tabell 1 och 2).

Men huruvida det som vi kallar "hållbarhetspolitik" har förändrat den faktiska ekonomiska färdplanen och dess sociala och ekologiska kostnader för framtida generationer runt om i världen, råder det delade meningar om. FNs klimatpanel konstaterade 2014, apropå politiska åtgärder som pågår för att minska klimatutsläppen, att tusentals städer världen över har upprättat handlingsplaner, men att det råder ett svagt bevisläge om resultatet har minskat utsläppen. Panelen påpekar också att städernas handlingsplaner ofta berör energieffektiviseringar och att färre riktar in sig på markanvändningsstrategier och sektoröverskridande åtgärder som syftar till att minska "sprawl", städernas glesa utbredning och större transportberoende. Krueger och Gibbs (2007:6) påpekar att västvärldens städer för en *faktisk* hållbarhetspolitik i konkret form: cykelbanor och promenadstråk byggs ut, strategier skapas för att skydda allmännyttiga offentliga platser och olika former av miljövården och kulturarv; det planeras på olika sätt för minskade koldioxidutsläpp och förnybara energikällor. Samtidigt bäddas hållbarhetspolitiken in i den tillväxtorienterade politiska ekonomin, vilket föranleder kritik från forskare och det civila samhället vad gäller hur verkningsfull den är och hur motsägelsefullt den används. Därmed råder osäkerhet kring hur samstämmig den faktiska hållbarhetspolitiken är med Brundtlandkommissionens (1987) visionära princip att "*tillfredsställa dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov*".

En växande skara kritiska röster menar att hållbarhetspolitikens paradoxala kärna ligger i att den bäddas in i en kapitalistisk produktions- och konsumtionsorienterad ekonomi som både har påvisats vara kraftigt beroende av fossila energikällor och som dessutom skapar social ojämlikhet, särskilt i sin samtida marknadsliberala form (Swyngedouw 2007). Trots att alla nationella och stadspolitiska regimer ramar in utvecklingspolitiken som "hållbar" kan vi alltså märka att utvecklingspolitiken är spårbundet i det samhällssystem som

skapade problemen med miljöförstöring, global uppvärmning och växande sociala klyftor (Jackson 2012).

Kritiken till trots pågår en faktisk hållbarhetspolitik och vår uppgift i denna rapport är att skapa en djupare förståelse för hur denna kommer till uttryck i Göteborgsregionens kraftsamling för ”hållbar tillväxt”. Från ett övergripande perspektiv kan det för den kommande analysen vara användbart att skapa en orienterande förståelse av hur begreppet hållbar utveckling har kommit att användas i konkreta ansträngningar för stadsutveckling. I detta syfte vill vi skilja på en ”svag” respektive en ”stark” tolkning av begreppet hållbarhet (Gibbs et. al. 1998, Rydin 2010, Larsson N. m.fl. 2012).

SVAG OCH STARK HÅLLBARHET

I till exempel Brundtlandkommissionens definition och de efterföljande FN-konventioner som ramar in begreppet ”hållbar utveckling” är det av betydelse att hållbarhetsdimensionerna balanseras och jämföras med varandra. Dock har ofta den faktiska hållbarhetspolitiken definierat hållbarhet på ett sätt som kan kallas *svag hållbar utveckling*. I denna tolkning fokuserar man på den ekonomiska dimensionen, medan negativa ekologiska och sociala effekter antas vara motiverbara genom ekonomiska vinster och kompensation. Ett exempel är att en industri kan göra miljöskadliga utsläpp, förutsatt att ekonomisk kompensation ges genom exempelvis köp av utsläppsrättigheter. Olika typer av ”kapital” (naturkapital, realkapital och humankapital) ses som i huvudsak utbytbara. Värderna som kan tillskrivas naturen och det ekologiska eller det sociala har inte överordnad betydelse i förhållande till ekonomiskt kapital. Vidare är det centralt för den svaga hållbarhetsmodellen att den totala mängden kapital växer. Detta perspektiv blir attraktivt för beslutsfattare då mönster för ekonomisk aktivitet och tillväxt endast behöver justeras, utan genomgripande förändringar av handlingsmönster eller livsstilar (jfr Rydin, 2010).

Kritiken mot det svaga perspektivet är att det undergräver och uttunnar hållbarhetsbegreppet, eftersom det bidrar till ”business as usual”: ekonomisk tillväxt, ökande konsumtion och exploatering av naturens och människors resurser till förmån för det ekonomiska systemets legitimitet. Ur stadsutvecklingsperspektiv innebär svag hållbarhet att ekonomisk tillväxt är det prioriterade målet. Grundtesen är att ju rikare vi blir, desto lättare blir det att hantera miljöproblem, sysselsättning och social välfärd. Det kan också innebära att tillväxten är önskvärd så länge den är ”grön” eller ”hållbar” vilket bygger på teknologisk innovationskraft med en grön prägel som ska gynna ett ekologiskt hållbart samhälle. Ett exempel på detta synsätt är när innovationerna görs inom den moderna fossilfria teknologin, där produkter produceras för den globala marknaden. Detta kallas ofta för ”ekologisk modernisering” där tillväxt och miljöhänsyn inte ses som konkurrerande, utan går hand i hand (Christoff 1996, Mol och Sonnenfeld 2000).

Stark hållbar utveckling fokuserar i stället på ekologins grundläggande betydelse utifrån perspektivet att naturresurserna inte kan bytas ut mot ekonomiska resurser, då de är unika och inte kan återskapas. Här ses ekologin som en förutsättning för all mänsklig aktivitet, inklusive ekonomi och andra former av interaktion. Det blir därför viktigt att inte ekonomiska eller sociala aspekter kommer i konflikt med miljön och skapar negativa ekologiska effekter. Ett starkt hållbarhetsperspektiv ökar kravet på det politiska systemet, då det innebär genomgripande transformerande ingrepp i etablerade handlingsmönster, det

ekonomiska systemet och människors levnadsstilar. ”Ett gott liv” måste med detta synsätt formas utan ständigt ökande konsumtion och hållbar stadsutveckling bör ta frågor om sociala orättvisor på allvar (Jackson 2012). Utan social och ekonomisk jämlikhet och mellanmänsklig tilltro kan samhället rasa samman närmast oberoende av den ekonomiska tillväxten. Socialt hållbar utveckling blir då målet, ekonomin ett medel och de ekologiska förutsättningarna en kraftfull restriktion för samhällets resursanvändning.

SVAG HÅLLBARHET I SVENSK STADSUTVECKLING

Trots att Sverige internationellt anses vara ett föregångsland vad gäller hållbarhetspolitik, har den faktiska hållbarhetens resultat inte levt upp till visionen om ”det gröna folkhemmet” lanserades av Göran Perssons regering 1996. Trots massiv mobilisering för grön tillväxt som samlat olika politiska läger och samhällsaktörer i samförstånd kring målet om hållbar utveckling har det varit svårt att åstadkomma önskvärda resultat. Av de 16 nationella miljö kvalitetsmålen är det ytterst få som anses vara på väg åt rätt håll och allt fler som är oförändrade eller går åt fel håll (Elander & Lidskog 2012). Till det kan läggas ekonomiska kriser, stigande arbetslöshet (åtminstone i vissa grupper), ökande social ojämlikhet och social och etnisk boendesegregation, som tycks vara oundvikliga konsekvenser av den ekonomiska politiken.

Även vad gäller hållbar stadsutvecklingspolitik i Sverige pekar tillgänglig kunskap på att utvecklingen av de sociala och ekologiska dimensionerna i stort är på väg åt fel håll. Trots att svenska storstäder framgångsrikt attraherar både företag och befolkning, och lyckas i konkurrensen i den nya globala kunskapsdrivna ekonomin, tycks de växande rikedomarna samtidigt leda till ökande belastning på miljön, klimatet och den sociala sammanhållningen.

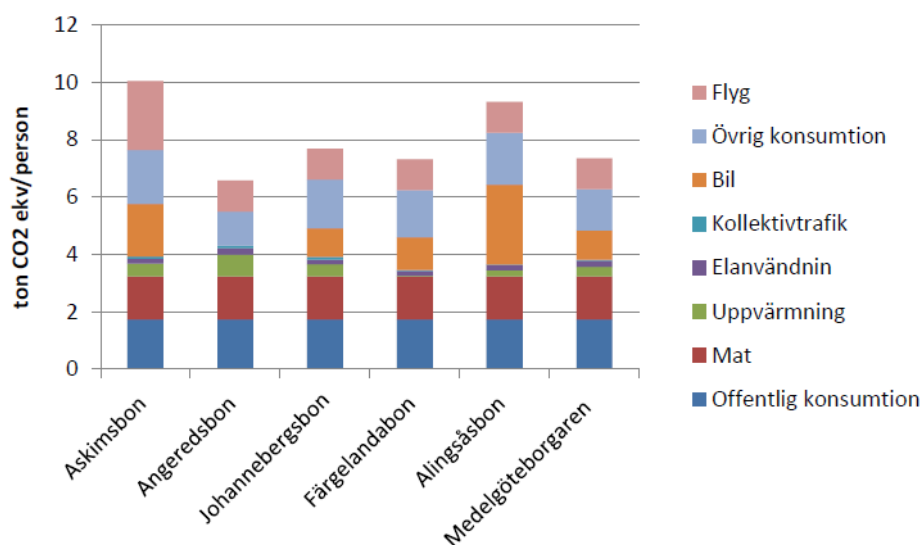
Klimatpåverkan

I en kritisk betraktelse av hållbarhetspolitiken i Stockholm, en stad som marknadsför sig själv som ”Skandinavians gröna huvudstad” och som fick EU:s nyinrättade pris ”European Green Capital” 2010, behandlar Bradley med flera (2013) samt Gunnarsson-Östling med flera (2013) de inbyggda målkonflikterna i den tillväxtorienterade hållbarhetsvision som Stockholm har formulerat, vilket bland annat manifesteras i visionen om ”promenadstaden”. Bland annat tas frågan om stadens utsläpp av växthusgaser upp. I den offentliga redovisningen från Stockholms stad anges att utsläppen var omkring tre ton per capita år 2005, vilket var mindre än fler andra städer i landet, samt att utsläppen hade minskat med 25 procent sedan 1990. Detta har legat till grund för en självbild att Stockholm är på god väg att nå målet en fossilfri ekonomi år 2050. Beräkningen av utsläppen omfattar emellertid endast produktion, inte konsumtion eller transporter. Stockholm Environment Institute har beräknat invånarnas ekologiska fotavtryck; om även konsumtionen räknas in uppgick utsläppen av växthusgaser i Stockholm år 2004 till 15,7 ton per capita (Axelsson 2012, Bradley m.fl. 2013).

Om vi ser till hela landets ekologiska fotavtryck, är även det betydligt större om man räknar med konsumtionen. År 2011 var den officiella siffran sju ton per person i landet, men inkluderas konsumtionen hamnar nivån på ungefär 10 ton. I själva verket beräknas varje person i Sverige använda 5,7 globala hektar (gha), jämfört med genomsnittet i EU på

4,7 gha och det globala genomsnittet 2,7 gha. Den globala kapaciteten har beräknats till 1,8 gha per person för att nå målet om att begränsa den globala uppvärmningen till två grader (Lidskog & Elander 2012).

I en rapport publicerad av Mistra Urban Futures och författad bland andra av tjänstemän från Göteborgs stad, Västra Götalandsregionen och forskare från Chalmers tekniska högskola, skissas olika scenarier upp för utsläppet av koldioxid för olika hushållstyper i Göteborg (Bolin m.fl. 2013). Resultaten visar att de hushåll som i snitt bidrar till mest koldioxidutsläpp befinner sig i egna-hemsdominerande stadsdelar som Askim, medan de som har minst ekologiskt fotavtryck är hushåll som bor i flerfamiljshus, till exempel i Angered.



Tabell 1. Utsläpp från olika typhushåll i Göteborgsregionen 2010 uppdelat på olika områden

Bohlin m.fl. 2013

Ett "business as usual-scenario", där rådande livsstilar och system inte förändras, beräknas leda till en ökning av de klimatpåverkande utsläppen med över 30 procent till 2050 jämfört med i dag. Med dagens svaga hållbarhetsstrategier framstår det som mycket troligt att minskade utsläpp inom transporter och energiförsörjning skulle ätas upp av ökade utsläpp inom livsmedelskonsumtion och flygtransporter. I stället skulle VGR:s och Göteborgs stads politiska nivåer behöva fokusera på att ställa om samhällets infrastrukturer och livsstilar, bland annat genom minskad konsumtionen av flygresor och mat samt genom arbetstidsförkortning (Bolin m.fl. 2013).

Infrastruktur

Bristande infrastruktur är för regionen och Göteborgs stad en nyckelfråga för omställningen. Detta gäller transportsystemet, där kollektivtrafikens andel av resandet bör öka och dess utsläpp samtidigt minska, samtidigt som biltrafiken minskar. Detta skulle innebära att staden förtätades, att möjligheten att cykla, gå och använda bilpooler ökade. Men det skulle också innebära att se över användandet av fossila bränslen för

fjärrvärmeproduktion, att energieffektivisera bostäderna och se över arbetstidsförkortningens möjligheter (ibid.).

Sociala polarisering

Vad gäller den *sociala polariseringen* pekar även en hel del tillgänglig kunskap på en utveckling i oönskad riktning. I de ovan refererade studierna om Stockholm framgår hur det sociala rättviseperspektivet i stort lämnas utanför hållbarhetsdefinitionen i huvudstadens målsättningar. Den mest genomgripande analysen av den svenska storstadens hälso- ojämligheter är "Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö" (Malmökommissionen) som med utgångspunkt i Marmotrapporter presenterade forskning som visade på skillnader i hälsa mellan olika befolkningsgrupper i Malmö stad. Malmökommissionen visar att skillnaden i förväntad medellivslängd har ökat de senaste 20 åren och kan skilja upp till fem och ett halvt år mellan olika stadsdelar och upp till sex år mellan låg- och hög- utbildade. Bland sexåringar är dålig tandhälsa ungefär sex gånger vanligare i områden som präglas av låga inkomster bland de vuxna (Malmökommissionen 2012, s. 5). Dessa och fler hälsojämligheter bestäms enligt rapportens analyser av faktorer som utbildning, genus, etnicitet och bostadsort. Kommissionen föreslår en rad olika handlingsalternativ (24 mål och 72 åtgärder) som anses kunna minska ojämligheterna inom ramen för rådande stadspolitiska ambitioner.

Trots att Göteborg inte har haft någon motsvarighet till Malmökommissionen har frågan om den ökande sociala polariseringen i stadsregionen uppmärksammats som en av stadsregionens största utmaningar (Cullberg m.fl. 2014). Detta kan märkas i en rad olika initiativ. Göteborgs stad tillsatte för några år sedan *Rådet för integration och samhällsgemenskap*⁶ (RIS) som skulle ta fram förslag och rekommendationer till kommunledningen, i syfte att öka att hitta nya sätt att öka den sociala rörligheten och därmed integrationen samt skapa ökad gemenskap i Göteborg. Rådet lämnade 2014 sina förslag till kommunledningen (Göteborgs stad/RIS 2014).

Andersson, Bråmås och Hogdal, som i samarbete med Göteborgs stad tagit fram statistik på den sociala och etniska polariseringen i Göteborgsregionen, visar i rapporten *Fattiga och rika – segregerad stad* (2009) att inkomsterna under perioden 1990-2006 kraftigt polariserades mellan olika stadsdelar. Polarisationen beskrivs också som kraftigare än i Malmö. Denna sociala och etniska boendesegregation härleds ur bostadsstrukturen i stadsregionen där cirka hälften av befolkningen lever i egna hem. Men medan kranskommunerna till Göteborg har ungefär 70 procent eller mer egna hem har Göteborgs stad, som inhyser hälften av regionens befolkning, knappt 30 procent av befolkningen egna hem. I stora drag flyttar barnfamiljer med svensk bakgrund ut från stadskärnan till villaboende i kranskommunerna, medan utlandsfödda etablerar sig i områden där den socioekonomiska situationen redan är ansträngd. I GR:s rapport *Välfärdsbilder i Göteborgsregionen* (2012) presenteras statistik på bland annat medelinkomst, arbetslöshet, försörjningsstöd och ohälsa uppdelat på regionens kommuner och Göteborgs tio stadsdelar. Angered och Östra Göteborg uppvisar de högsta arbetslöshets- och försörjningsstödsnivåerna i regionen, samtidigt som ohälsotalen förvärras. Ungefär liknande klyftor råder mellan stadsdelar i

⁶ http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/kommunstyrelsen/radet-for-integration/ut/p/b1/04_SjzS1NDexNLawM9aP0L_KSyzLTE8svczPS8wB8aPM4gMMvQltnAwdDfzdLd0MPEO8A9z8vH38q7xNgAoIqQoMcABHA0L6_Tzyc1P1c6NylLABZD6MS/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Göteborg med övervägande bostadsbestånd från miljonprogrammen och kranskommuner som Kungsbacka och Lerum. Denna bild av ojämlikhetens geografi bekräftas i en nyligen publicerad rapport av Göteborgs stad där det framgår att inkomstskillnaden mellan exempelvis Östra Bergsjön och Långedrag är hela 511 000 kronor år 2011, medan denna skillnad uppgick till 197 000 kr 1992. På knappt 20 år har alltså ojämlikheten mer än fördubblats i staden (Göteborgs stad 2014).

Dessa socioekonomiska skillnader mellan regionens olika kommuner och Göteborgs olika stadsdelar är i hög grad etnifierade vilket innebär att rika och fattiga i hög utsträckning sorteras utifrån etnisk bakgrund och hudfärg. Den socioekonomiska segregationen och de negativa effekter som följer av denna drabbar främst grupper med icke-västerländsk bakgrund och icke-vita, särskild dem med bakgrund i Somalia, Etiopien, Irak, Libanon och Bosnien-Hercegovina (Andersson m.fl. 2009, s 29). Huvudparten av invandringen till Göteborgsregionen består av utlandsfödda. Varaktigt höga arbetslöshetsnivåer, diskrimineringseffekter på arbets- och bostadsmarknaden (VGR 2011) samt ett bostadsbyggande som är i otakt med befolkningsökningen i stadsregionen (GR 2012, s 11) riskerar att ytterligare förvärra den redan mycket prekära situation som en betydande andel av nuvarande göteborgare befinner sig i.

De mest påtagliga och akuta sociala frågorna som svenska stadsregioner har att hantera förefaller således vara dels arbetslöshet som stänger ute stora grupper från ett jämlikt samhällsdeltagande, dels bostadsbyggandet och -förvaltningen där bostadsbristen och de ständigt ökande kostnaderna för boende förstärker de socioekonomiska klyftorna. Vid sidan om frågor om klass och etnicitet ska också ojämlikhetens genusdimensioner betonas; kvinnor har generellt lägre inkomster och sämre hälsa än män (GR välfärdsbilder 2012).

INNEBÖRD AV SOCIAL HÅLLBARHET

Trots de många och omfattande kunskapsunderlag och indikatorer som kartlägger de sociala skillnaderna i samhället, används begreppet ”socialt hållbar utveckling” alltför flytande: definition är inte entydig av vad som är önskvärt att uppnå när i strävan mot ett ”socialt hållbart” samhälle (Gustavsson & Elander 2013). Murphy (2012) har kartlagt variationerna i hur det sociala benet av hållbar utveckling definieras, utifrån deklARATIONER och rapporter i FN, EU och andra multilaterala policydokument, samt den akademiska diskussionen i fem separata policyfält om hållbar utveckling. Han finner att begreppet ”social hållbarhet” kan kopplas till fyra distinkta koncept:

1. *Rättvisa* i bemärkelsen jämlik fördelningen av välfärd, varor och livschanser till alla i samhället oavsett klass, kön, ras, generation eller annan position,
2. *Medvetenhet om hållbarhet* vilket innebär att individer ska bli varse om hållbarhetsfrågor i syfte att ta ett ökat ansvar,
3. *Deltagande av samhällets alla grupper* förväntas lägga grunden för hållbar utveckling både genom att människor kan förbättra sin egen situation, men också för att politiken för hållbar utveckling kommer bli mer legitim, samt
4. *Social sammanhållning* som definieras olika i olika sammanhang men som generellt kan relateras till mål om människors välmående, tillit och socialt kapital och känsla av mening och samhörighet. Således finns många potentiella aspekter att ta hänsyn till i politiska mål som strävar efter ”social hållbarhet”.

För att precisera hur begreppet kan användas i fysisk stadsplanering i linje med gemensamma EU-mål, kan skrivningarna i ”The Bristol Accord” ge en utgångspunkt för en möjlig inramning. I detta dokument som byggde på ”Agenda 21” och ”Aalborg Charter” definieras det socialt hållbara samhället som platser ”där människor vill leva och arbeta, nu och i framtiden. De möter de mångfaldiga behov som nuvarande och framtida boende har, är uppmärksamma på deras miljö och bidrar till hög livskvalitet. De är säkra och inkluderande, välplanerade, byggda och förvaltade, och erbjuder jämlika möjligheter och god service till alla”⁷ (Dempsey m.fl. 2009, 290).

Det kan diskuteras huruvida visionen om ett socialt hållbart samhälle och den politik som formulerats inom detta diskursiva ramverk egentligen skiljer sig från den svenska välfärdsstatens traditionella mål och syften, med dess inkomstfördelning inriktning. Plan- och bygglagens portalparagraf stadgar exempelvis att stadsbyggandet syftar till att ”... med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”. ”Social hållbarhet” har hur som helst blivit ett policyfält som allt mer börjar mobilisera diskursiva och materiella resurser för politisk handling. Gustavsson och Elander (2013) har undersökt hur begreppet social hållbarhet tillämpats ”underifrån” genom att kartlägga åtta investeringsprojekt med fokus på stadsbyggande som fick stöd av regeringsinitiativet *Delegationen för hållbara städer*. Inte helt oväntat fann de att tillämpningen av begreppet varierade mellan de olika projekten, men att de ändå kunde ramas in i tre övergripande teman: social inkludering, deltagande och platsidentitet.

DISKURSKOALITIONER OCH HÅLLBARHETSPOLITIK

Under 2000-talet har allt tydligare politiska diskurser vuxit fram om ”hållbar stads- och regionutveckling” som tar hänsyn till ekonomiska, ekologiska och sociala dimensioner av hållbar utveckling. Med ”diskurs” avser vi här ”en samling idéer, begrepp och kategorier som ger mening åt specifika fenomen” och formas till ett bestämt sätt att se på världen (Hajer 1995) som t.ex. ”hållbarhet”, ”ekologi”, ”tillväxt”, ”social rättvisa”. Diskurserna speglar världsbilder, det vill säga sociala konstruktioner eller uppfattningar om hur världen är sammansatt. I olika politiska områden och akademiska discipliner formas olika diskurser som kämpar om dominans. Diskurserna ramar in problem genom att sätta fokus på vissa aspekter av ett fenomen, samtidigt som det kan sägas finnas andra aspekter av samma problem i det reella. De kan därför vara normativa, alltså präglas av specifika värden om hur världen bör vara betingad, eller beskrivande övertygelser. Diskursernas bilder av verkligheten flyter däremot inte helt fritt, utan knyter an till institutioner och aktörer; vissa diskurser blir mer framgångsrika och dominerande än andra.

Huruvida diskurserna blir framgångsrika och därför också konstituerar hur vi ser världen, har att göra med hur väl diskurserna institutionaliseras. Detta sker inte automatiskt utan är som Hajer påpekar resultatet av övertalning, tvång och andra former av maktutövning där aktörer använder sina positioner för att mobilisera andra i led med sina egna

⁷ Egen översättning av engelska

insikter och övertygelser. Det är dock viktigt att vara medveten om att olika diskurser samexisterar parallellt, vilket är naturligt, eftersom det finns många aktörer, institutioner; t.ex. vetenskapliga discipliner, ideologiska konflikter i och mellan partier, och organisationer med olika funktion och uppdrag i flernivåsystemet.

Frågan som är intressant när vi ska spåra diskurserna om hållbar utveckling i Göteborgsregionen är varför en eller flera diskurser blir dominerande i en institutionell kontext? Här framstår Hajers begrepp ”diskurskoalitioner” som användbart. En diskurskoalition kan ses som en grupp av aktörer som delar en bild av verkligheten. En sådan koalition kan identifieras genom att studera hur diskurser artikuleras i samtal, texter, dokument och andra typer av uttalanden och utsagor. Varje diskurs har också en ”story line”, en *berättelse* om specifika problem och utmaningar som till exempel behöver hanteras av politiska organisationer. Politiska problem hanteras vanligtvis genom att olika aktörer, individer och institutioner samlas runt specifika berättelser som ger mening åt verkligheten, formar framtida handlingsalternativ och därför påverkar praktiken. En koalition kan därför studeras genom att undersöka vilka aktörer som samlas kring vilka berättelser om ett specifikt fenomen (ibid). Nya diskurser uppstår ständigt men samtidigt dominerar vissa koalitioner över andra. Dominansen avgörs enligt Hajer av två kriterier:

1. Koalitionen dominerar det diskursiva rummet. Det innebär att centrala aktörer är övertygade av, eller tvingade att acceptera den retoriska kraften i nya diskurser (*discourse structuration*).
2. Detta präglar institutionella praktiker i politikens domäner; politiska processer ordnas utefter idéerna i en given diskurs (*discourse institutionalization*).

Att använda begreppen diskurser och koalitioner för att analysera hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen, ger oss möjlighet att förstå varför politiska strategier och handlingsmönster uppstår i specifika kontexter och institutionella praktiker. Det ger oss också redskap att förstå eventuella kontroverser om specifika politiska problem i en vidare historisk och politisk kontext. Diskurskoalitionsperspektivet ger oss också inblickar i hur olika politiska intressen faller ut i olika diskurser samt öppnar upp för att förstå hur olika aktörer återskapar diskurserna eller gör motstånd mot dem.

Att koalitioner skapas innebär inte att de aktörer som ingår i dessa mer eller mindre lösa nätverk nödvändigtvis är överens om allt, utan snarare att en löst sammanhållen grupp av aktörer samlas kring formulerandet av gemensamma visioner och mål för hållbarhetspolitiken. Det är i mötet mellan olika koalitioner som strategin för hållbar utveckling i Göteborgsregionen kan tolkas och förstås så som den kommer till uttryck i strategidokumentet ”Hållbar tillväxt”.

SAMMANHÅLLEN ELLER SÄRKOPPLAD POLITIK?

Nästa steg i vår analys består i att problematisera hur väl sammanhållen hållbarhetspolitiken är. I vår studie av hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen har flera typer av särkopplingar identifierats, som vi kommer att redogöra för empiriskt, men först teoretiskt avgränsa. Vi menar att en sammanhållen politik för hållbar stadsutveckling är en förutsättning för att med politiska medel uppnå uppställda visioner och mål. Vi vill framhålla tre särskilt betydelsefulla aspekter av en sammanhållen politik:

1. *Organisatorisk sammanhållning*: samarbete och mobilisering förekommer mellan politiska aktörer och andra som har betydelse för hållbarhetspolitikens innehåll och utfall.
2. *Sammanhållning mellan hållbarhetsdimensioner*: balans mellan de tre dimensionerna av hållbar utveckling – ekonomiskt, socialt och ekologiskt.
3. *Sammanhållning mellan hållbarhetspolitikens idéer, policy och utfall*: det finns en logisk koppling mellan de visioner, mål och praktiker som sätts i verket i hållbarhetspolitiken.

Organisatorisk sammanhållning

Organisatorisk sammanhållning har alltså att göra med samarbete mellan aktörer i syfte att skapa förmågan att lösa gemensamma problem. Sedan början av 1990-talet har en regionalpolitik formats som tonar ned statliga aktiva åtgärder för att dämpa struktur-omvandlingarnas effekter (Andersson m.fl. 2008). I stället för direkt statlig styrning, ska regionala aktörer i allt större utsträckning, bland annat med hjälp av EU:s strukturfonder, i större utsträckning klara sig själva och med sin egen samlade kapacitet åstadkomma hållbar regional tillväxt. I detta sammanhang blir frågan om (inter)-organisatorisk sammanhållning central, det vill säga hur organisationer, myndigheter och sektorer samarbetar eller inte samarbetar inom hållbarhetspolitikens område. Ett uttryck som ofta förekommer är ”stuprör”, med vilket avses att varje sektor i sig kan vara effektiv för att hantera avgränsbara problem, men mindre effektiv när det gäller att hantera gemensamma problem (Delegationen för hållbara städer 2012). Att organisationer inte samarbetar trots att ”alla” anser att samarbete är nödvändigt är ett klassiskt dilemma (Ostrom 1990). Det som är särskilt utmärkande i idén om regional utveckling i allmänhet är förväntan om mellan-kommunalt samarbete. Flertalet av de visioner och strategier som antagits av VGR och GR bygger på att kommunerna inom Göteborgsregionen samarbetar och därmed följer de överenskommelser som är gjorda. Tidigare studier pekar på flera faktorer som kan påverka i riktning mot såväl lösligt som mer integrerat samarbete (se t.ex. Mörck 2008; Rader Olsson & Cars 2011).

Ett ofta förekommande begrepp i detta sammanhang är ”governance”, som bland annat refererar till vilka olika former av styrning som förekommer för att främja att gemensamma mål och handlingsstrategier byggs upp (Wurzel m.fl. 2013). Det kan handla om allt från att med regler ”tvinga” fram samordning, skapa ekonomiska incitament för att främja samarbete, till att övertala andra organisationer om fördelen med samarbete. Ett till synes framgångsrikt samarbete i termer av gemensamma visioner, mål och strategier kan dock i första hand handla om gemensamma idéer, men lida brist på gemensamt handlande. Det kan också vara så att det under ytan av gemensamma idéer finns spänningar och konflikter som inte kommer fram. För att anknyta till diskussionen om diskurser ovan, så kan det vara så att olika aktörer i samarbetet underordnar sig den gemensamma idén och strategin för att inte spräcka diskurskoalitionen. Vidare kan det vara så att idéer och strategier för den hållbara utvecklingen är så pass vida att de flesta medverkande aktörerna åtminstone finner något som är i enlighet med deras mål eller intressen. GR framstår som ett av få exempel på framgångsrika samarbeten i detta avseende.

Sammanhållning mellan dimensionerna

Sammanhållning mellan de tre hållbarhetsdimensionerna är något som ofta behandlas i hållbarhetslitteraturen, nämligen att ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling ofta är något som diskuteras och hanteras var för sig. Inte minst visar litteraturen att den sociala dimensionen ofta lyser med sin frånvaro. Även om det kan finnas tydliga ambitioner att föra samman, balansera eller integrera de tre dimensionerna är det svårt att hitta en politisk praktik där detta faktiskt förekommer (Meadowcroft 2011). Samtidigt är det viktigt att lyfta fram de ansträngningar som faktiskt görs för att koppla samman olika hållbarhetsaspekter. Utifrån vår diskussion ovan kan vi alltså resonera att ”stark hållbarhet” innebär en ganska sammanhållen eller ”balanserad” strategi för hållbar utveckling. ”Svag hållbarhet” där ekonomisk tillväxt sätts i förgrunden framför de andra två dimensionerna, kan då anses vara en särkopplad strategi.

Sammanhållning mellan mål och utfall

Den tredje aspekten av sammanhållning handlar om *hur väl politiska idéer, mål (policys) och utfall hänger samman*. Inom forskning om policyprocesser beskrivs ofta verkligheten på så sätt att idéer i form av visioner och strategier kan leva sitt eget liv; den förda politiken har egna mål och utfall av olika slag kan varken relateras till den politikens mål eller till strategier och visioner.

Särkoppling (decoupling) i denna betydelse innebär att politiska idéer och mål inte är sammanhållna med organisationernas praktiker (Meyer & Rowan 1992). I alla organisationers vardagliga styrning måste de institutionella villkoren, det vill säga resurser, regler, strukturer, värderingar och kulturer som präglar varje organisation, hanteras samtidigt som det ställs krav och förväntningar på organisationen från omvärlden. ”Omvärlden” kan för politiska organisationer vara samhällseliga krafter som globalisering, medier, sociala rörelser och kultur- och värderingsförändringar, men också mer specifikt de krav och förväntningar som ställs av överordnande politiska institutioner i flernivåsystemet. Det är vanligt att omvärldens krav på organisationen i fråga förändras utan att de interna institutionella villkoren gör det. Olika politiska mål formuleras ständigt, men sällan ges utökade resurser eller ändras de anställdas värderingar och attityder, vilket gör att organisationer anammar en retorik som förmedlas utåt, men som särkopplas från den verksamhet som faktiskt pågår. Det kan betyda att organisationsledningarna säger en sak, men gör en annan. Det kan också betyda att en organisation har så pass många mål att det i praktiken är omöjligt att arbeta för samtliga mål. Eftersom det inte alltid är legitimt att utåt säga att man prioriterar bort vissa av målen, låter man det hela vara och särkopplingen är ett faktum. Slutligen kan det vara så att olika nivåer och sektorer inom den offentliga politiken formulerar policyer som inte harmonierar med varandra.

Vissa dokument och utsagor kan betraktas som i första hand idéer, medan andra kan betraktas som uttryck för politiska målsättningar och konkret formulerade åtgärder. I vårt fall hänförs framför allt kunskapsunderlag, visions- och strategidokument och diskussionerna i samband med att dessa dokument tas fram till idénivån. Till policynivån för vi politiska beslut med relativt kort tidshorisont som budget, men också kommunala fysiska planer (översikts- och detaljplaner), specifika projekt och planer som relativt lätt kan relateras till idén om hållbar utveckling. Enkelt uttryckt antas att ju starkare den språkliga kopplingen är mellan idénivån och policy nivån, desto mer sannolikt är det att idéerna materialiseras.

Till dessa två nivåer läggs en tredje, nämligen utfall. Det genomförs i allt större utsträckning mätningar av hur framgångsrik hållbarhetspolitiken är, i relation till exempelvis miljö kvalitetsmålen (Lidskog & Elander 2012). En rad olika hållbarhetsindikatorer vägleder uppföljningen av de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna. Vissa av dessa syftar till att ligga till grund för bedömning av specifika åtgärder, medan andra syftar till att beskriva tillstånd som kan ligga till grund för diskussioner om tänkbara och möjliga åtgärder. I Göteborgsregionen görs till exempel återkommande mätningar av olika tillstånd som kan användas för att beskriva utfall, till exempel lägesrapporter från GR, "Välfärdsbilder i Göteborgsregionen", Hyresgästföreningens "Kalla fakta om hur vi bor" (2012) samt olika organisationers och myndigheters årsberättelser.

Att koppla utfall till specifik policy är svårt; det finns sällan några tydliga belägg för orsak och verkan i detta avseende, vilket gör att tolkningsutrymmet är stort. Det enda man möjligen kan sluta sig till är att om problemen (arbetslösheten, segregationen, koldioxidutsläppen) har förvärrats, så har policien inte varit särskilt effektiv, men ibland med tillägget att det kunde varit ännu värre om inte åtgärderna hade vidtagits. Den har i alla fall inte varit tillräcklig. Observerade utfall kan också direkt relateras till idénivån. På samma sätt som policier, kan utfallen tolkas på olika sätt beroende på i vilket diskursivt ljus de betraktas. Ett utfall kan vara att antalet flygresenärer ökat. Sett ur perspektivet "ekologiska begränsningar" framstår inte detta utfall som positivt, men sett i perspektivet "ekologisk modernisering" kan det tolkas som relativt oproblematiskt med hänvisning till att de ökade utsläppen kompenseras av andra aktiviteter som de ökade flygresorna bidragit till. Betraktas det enbart ur ett regionalt ekonomiskt tillväxtperspektiv är utfallet enbart positivt.

I denna rapport hanterar vi hållbarhetspolitikens utfall genom uppföljningar som olika organisationer genomför relaterade till olika sociala, ekologiska och ekonomiska faktorer. Länsstyrelsens samråds- och granskningsyttranden, samt de aktualitetsprövningar som Länsstyrelsen har gjort av de kommunala översiktsplanerna ger indikationer på GR-strategiernas inverkan på medlemskommunernas planering. Fokus har lagts på hur Länsstyrelsen ser på mellankommunala frågor och regionala program som "Uthållig tillväxt" och "strukturbilden", där särskilt fokus också läggs på social hållbarhet.⁸ Det är viktigt att nämna att dessa översiktsplaner inte specifikt har berörts av strategin "Hållbar tillväxt" från 2013, men av de tidigare överenskommelserna. Dessutom är kommunala översiktsplaner inte direkt bindande, utan vägledande för den efterföljande planeringen. Av olika anledningar kan kommunerna frångå bestämda strategier i sina egna översiktsplaner för att göra andra prioriteringar. Därför bör vårt mått på "utfall" vad gäller översiktsplanerna snarare ses som indikationer snarare än absoluta utfall i kommunernas fysiska planering och dess tillämpning.

Mot bakgrund av den komplexitet som hållbarhetspolitiken omfattar och vistas i, är det föga överraskande att hitta särkopplingar av olika slag. Vad som däremot egentligen är mer intressant och relevant att undersöka är hur särkopplingar motverkas eller inte uppkommer över huvud taget. När olika organisationer samarbetar främjar eller hindrar en rad faktorer att de når samsyn och gemensamma handlingsstrategier (Montin m.fl. 2014).

⁸ Länsstyrelsens yttranden av översiktsplaner fastställda under perioden 2004-2007 gäller kommunerna Ale, Göteborg, Kungsbacka, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungssund och Öckerö kommun. Under perioden 2011-2012 gäller yttranden översiktsplaner upprättade av Härryda, Kungälv, Lilla Edet och Tjörn kommun.

Kapitel 3: Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen: utvecklingsstrategin "Hållbar tillväxt"

Inledningsvis beskriver vi processen som ledde fram till GR-kommunernas vision "Hållbar tillväxt". Därefter diskuterar vi den övergripande diskurs som präglar utvecklingsarbetet i regionen: regionförstoring och förtätning av staden. Det följs sedan av en analys av de diskurser som lyser igenom "Hållbar tillväxt". Vi fokuserar särskilt på hur dessa diskurser har påverkat strategierna för att hantera de tre utmaningarna: klimatförändringar, bristande infrastruktur och social polarisering.

Ända fram till slutet av 1990-talet, då samarbetet på allvar påbörjades om gemensamma regionala problem och utmaningar, hade Göteborgsregionen, i likhet många andra stadsregioner, kännetecknats av oenighet och ömsesidig misstänksamhet mellan kommunerna. Många kommunala aktörer i regionen menade att de konkurrerade med varandra och framför allt med Göteborg. Från slutet av 1940-talet fram till mitten av 1970-talet hade Göteborgsregionen två olika former av samarbetsorganisationer: Storgöteborgs samarbetskommitté, och Regionplaneförbundet. De två organisationerna slogs samman 1974 och bildade Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Mellan 1940-1994 var också Göteborgs förorters förbund verksamt som en intresseförening för kranskommunerna till Göteborg stad. Som ett tecken på den nya samarbetsdoktrinen i stadsregionen ingår samtliga regionens kommuner i ett samarbetsorgan (GR) sedan 1995 (Ronge 2002). Under årens lopp uppträdde flera strukturella utvecklingstendenser som på olika sätt underblåste konkurrensen mellan Göteborg och förortskommunerna. En sådan tendens var utvecklingen på bostadsmarknaden. Huvuddelen av bostadsbeståndet som tillkom i Göteborg mellan åren 1950 och 1980 bestod av flerbostadshus i ytterområdena. Det lade grunden till bostads-segregationen som förstärktes på regional nivå under 1980- och 1990-talen, då huvuddelen av bostadsbyggandet var småhus i attraktiva förorter. Dessförinnan hade också medelklassen börjat flytta ut från Göteborg till en expanderande villabebyggelse i flera av kranskommunerna, bland annat Kungsbacka, Partille, Mölnlycke och Kungälv (Jörnmark 2005).

En annan faktor var konkurrensen om företagsetableringar. Så sent som i slutet av 1990-talet konkurrerade kommunerna om var Ericsson skulle nyetablera verksamhet efter att de vuxit ur sina anläggningar i Örgryte. Tänkbara kommuner var bland annat Mölndal och Härryda, men genom utvecklingen av norra älvstranden till ett attraktivt "klusterkoncept" hamnade Ericssons nyetablering i Göteborg (Jörnmark 2005). Misstro och konkurrens vändes till samsyn och samarbete, bland annat beroende på ett politiskt ledarskap som lyckades övertyga kommunerna om att alla skulle kunna dra nytta av att Göteborg får en positiv utveckling. Det politiska ledarskapet personifierades framför allt av socialdemokraten Göran Johansson (ordförande i Göteborgs stads kommunstyrelse och i GR:s styrelse), som enligt uppgift från andra politiker hade lunchträffar med var och en av kommunstyrelseordföranden i de 12 kommunerna för att prata om den regionala

utvecklingen (Elias m.fl. 2012). Det bidrog till goda förutsättningar för de 13 kommunerna i GR att forma en gemensam bild av den regionala utvecklingen.

Ytterligare en viktig faktor för den ömsesidiga förståelsen av lokala specifika problem mellan kommunerna var de så kallade ”rådslag” som har hållits med kommunernas fullmäktigepolitiker i fem omgångar sedan 2002. Rådslag definieras som en planerad och strukturerad dialog och samverkan mellan intressenter inom ett geografiskt område. Vid dessa rådslag besökte tjänstemän och politiska representanter från GR var och en av fullmäktigeförsamlingarna i regionens 13 kommuner i fyra omgångar (rundor). Rådslagen pågick mellan ca 3 och 18 månader och uppskattningsvis deltog cirka två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöterna. Vid varje rådslagstillfälle hölls inledande föredrag och deltagarna organiserades sedan i grupper för att diskutera. Två styrdokument producerades under 2006 och 2008, varav det senare antogs som en ”överenskommelse” av GR (GR 2006, GR 2008). Under hösten 2012 och vintern 2013 genomfördes en femte rådslagsrunda som resulterade i att strategidokumentet ”Uthållig tillväxt” från 2006 uppdaterades och gavs namnet ”Hållbar tillväxt”.

HÅLLBARHETSPOLITIKENS FRAMVÄXT OCH UTVECKLING I GR

I inbjudan till den första rådslagsrundan (GR 2002) ställdes först och främst en förhoppning om att rådslaget skulle leda till att det skulle växa fram en ”insikt om det regionala samarbetets betydelse samt ett gemensamt förhållningssätt till övergripande planeringsfrågor och en samsyn om verktyg och arbetsmetoder”. Inledningsvis talades det om att GR har ett regionalt, men också nationellt och globalt ansvar för att bidra till att ”säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling”. Den hållbara utvecklingen beskrevs i tre dimensioner: social dimension (”medborgarkraft”), miljödimension (”bärkraft”) och ekonomisk dimension (”konkurrenskraft”). Den sociala dimensionen kom således först. Även i den inledande texten som utgjorde en inramning av de tre dimensionerna kom den sociala först och den första frågan som ställdes var: ”Hur bygger vi en region med så små klyftor som möjligt mellan invånarna?” (GR 2002, s 8). När de tre dimensionerna var för sig beskrivs lite utförligare kommer också den sociala dimensionen först och här påstås bland annat att ”(E)tt samhälle med små sociala skillnader har ett egenvärde oavsett om det är en konkurrensfaktor eller ej” (GR 2002, s 10).

HUR 2050

Denna definition av hållbar utveckling följde den begreppsramning som genomförts av tjänstemannanätverket ”HUR 2050” i Västra Götalandsregionen (VGR). ”HUR 2050” bestod av 35 representanter för 14 olika myndigheter och organisationer som på olika sätt deltog i den kommunala och regionala planeringen (fysisk översikts- och detaljplanering, planering för infrastruktur och transportplanering). Syftet med nätverket var framför allt att främja en dialog mellan professionella aktörer från olika sektorer med speciell inriktning mot att utveckla den fysiska infrastrukturen i Göteborgsregionen. Idén var att en satsning på infrastruktur skulle främja en långsiktigt hållbar utveckling där de ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarhetsdimensionerna skulle integreras.

Arbetet inom nätverket har beskrivits och analyserats av Merritt Polk (2010 & 2011) utifrån olika perspektiv på vad hållbar utveckling kan vara och hur samarbete och

gemensam kunskapsutveckling kan främjas. Det som framkommer ur dessa studier, samt ur de dokument som producerades inom nätverket, är att HUR 2050 är ett tämligen framgångsrikt exempel på att det är möjligt att realisera den alltmer uppmärksammade och eftersträvansvärda idén om att organisatorisk sammanhållning, dvs. samarbete mellan sektorer som bidrar till bättre kunskap om vad hållbar utveckling kan vara och formar strategier för att främja en sådan utveckling. Samtidigt visar Polks analyser att HUR 2050 också är en god illustration till kända dilemman mellan att, å ena sidan, föra fram och diskutera förhållningssätt som är kritiska mot det dominerande tillväxttänkandet och att, å andra sidan, underordna sig en fortsatt tillväxtpolitisk inriktning.

HUR 2050 anslöt sig till en tämligen distinkt definition av hållbar utveckling. I denna definition är social hållbarhet målet ("en utveckling med minskade klyftor och allas lika värde"), ekonomisk hållbarhet är medlet ("en utveckling med ett differentierat växande näringsliv och hög utbildningsnivå") och ekologisk hållbarhet refererar till ramen för allt detta ("en utveckling utan att viktiga resurser uttöms eller att miljöns föröds") (HUR 2050, 2006). Detta synsätt på hållbar utveckling knyter an till det som ovan kallats "stark hållbarhet". Denna definition frångicks dock i praktiken i vad som faktiskt föreslogs som visioner för 2050, där den övergripande rubriken är "Västsverige – en starkt och tydlig region i Europa". Denna berättelse gör tydligt att den ekonomiska dimensionen tilläts dominera, och då framför allt i termer av ekonomisk tillväxt. I samband med att tillväxtmålet fick dominera kom flera resultat av nätverkets kunskapsprocess att urvattnas. Kunskapsresurserna om vad som kan vara hållbart togs inte till vara, det långsiktiga perspektivet tonades ned och diskussionen om hur de tre hållbarhetsdimensionerna kunde integreras avstannade (Polk 2011). Utvecklingen av hållbarhetsdiskussionen inom HUR 2050 utvecklades från "stark hållbarhet" i retoriken till "svag hållbarhet" i praktiken. Tillväxtorienteringen blev den faktiskt styrande, inte minst på grund av att den var och alltså är politiskt prioriterad.

Rådslagen 1–4 och "Uthållig tillväxt"

En liknande tendens att den "svaga hållbarheten" får dominera, kan också märkas i GR:s strategiutveckling och rådslagsprocesser. Montin (2013) har beskrivit GR:s rådslagsprocesser från 2002 till 2008 och menar att den sociala dimensionen av hållbar utveckling var den dominerande för samarbetet i början, men att det 2006 vände inriktning till att fokusera på den ekonomiska dimensionen. Det tredje rådslaget som genomfördes januari–mars 2006 handlade om att fullmäktigeförsamlingarna i de tretton kommunerna skulle diskutera och ta ställning till ett färdigt förslag som hade titeln "Uthållig tillväxt – mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur". Ytterligare arbetsmaterial som lades fram för kommunerna i tredje rundan var en studie med titeln "Tillväxt i Göteborgsregionen – ett strategiunderlag". I dokumentet "Uthållig tillväxt..." anges att syftet "är att lägga en stabil grund för det fortsatta gemensamma arbetet med att utveckla Göteborgsregionen till en stark och tydlig tillväxtregion i Europa – en region som är attraktiv att bo, leva och verka i, samt besöka" (GR 2006). Även om det också anges att man vill verka för en "utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna" visar dokumentet inte hur en sådan balans skulle kunna se ut eller hur en balansering skulle kunna gå till. Det är uteslutande det ekonomiska tillväxtperspektivet som behandlas och i detta sammanhang betonas också att man har vetenskapligt stöd för en specifik inriktning: "(E)konomisk

forskning visar att det finns starka samband mellan en regions storlek och dess förmåga att generera tillväxt” (ibid., s 4).

Samstämmiga uppgifter från intervjuer visar att en expert på regionutveckling från Business Region Göteborg, BRG, (Ulf Strömqvist) fick stor betydelse för processens fortsättning i detta sammanhang. Några har kallat honom för ”predikant”, ”missionär” och ”tillväxtguru” eftersom han hade ett mycket tydligt budskap som gick hem i församlingen (Elias m.fl. 2012). Budskapet var i korthet att det är uthållig ekonomisk tillväxt som är det viktigaste målet och att det framför allt åstadkoms genom regionförstoring. Det gäller att underlätta för företag och andra att förflytta sig inom regionen. Enligt uppgifter från intervjuer med deltagare i rådslagsprocessen var föreläsaren inte inbjuden av kommunerna, utan initiativet kom från GR:s dåvarande ordförande, socialdemokraten Göran Johansson (ibid.).

De konkreta mål och strategier som antogs i dokumentet ”Uthållig tillväxt” (2006) var att stimulera en befolkningsökning i Göteborgsregionen med minst 8 000 invånare per år och att den lokala arbetsmarknaden skulle omfatta 1,5 miljoner invånare. Närheten till naturen skulle värnas för att stärka regionens attraktivitet och tätortsmiljöer skulle utvecklas för att ”inbjuda till ett rikt stads- och vardagsliv”. Vidare borde Göteborgs stad, regionens ”kärna”, stärkas med 40 000 arbetsplatser och 30 000 boende. Till sist skulle också en långsiktigt hållbar infrastruktur skapas med utbyggnad av attraktiv kollektivtrafik som kan öka andelen av resandet från 20 till minst 40 procent. Åtgärder för att uppnå uppsatta mål var att ta fram en strukturbild och utveckla en ”hållbarhetsmodell”.

Inför den fjärde rådslagsrundan fanns ett än mer konsoliderat förslag, som med vissa kompletteringar också kom att bli det som kommunerna kom överens om skulle gälla som gemensam grund för arbetet med att utveckla ”en långsiktigt hållbar struktur i Göteborgsregionen”, vilket förkortades till ”strukturbilden” (GR 2008). Ett tydligt uttryck för att medlemskommunerna var på väg att forma en gemensam strategi, är att den fjärde rundan genomfördes under endast två månader våren 2008.

Strukturbilden för Göteborgsregionen handlar om den fysiska strukturen och sammantaget bildar den ett ramverk inom vilket medlemskommunerna förväntas utvecklas när det gäller transportinfrastruktur, planering för stationsnära boende m.m. Det uttrycks: ”Vi har ett gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar. Lokalt gör vi det genom att ta ansvar för våra delar av den regionala strukturen och genom att stödja övriga kommuner i att utveckla sina delar” (GR 2008, s 2). Det är språkligt sett inte enbart ett ekonomiskt tillväxtperspektiv som framträder i överenskommelsen. Men det är ganska tydligt hur den ekonomiska hållbarhetsdimensionen dominerar. Den sociala dimensionen lyser med sin frånvaro och den ekologiska dimensionen nämns huvudsakligen i två sammanhang, nämligen i samband med att en ökad andel kollektivtrafik kan minska utsläppen av koldioxid och att Göta älv bör skyddas på olika sätt.

HÅLLBAR TILLVÄXT 2013: DEN FEMTE RÅDSLAGSPROCESSEN

GR:s femte rådslagsprocess handlade om att ”uppdatera” strategierna i dokumentet ”Uthållig tillväxt” från 2006 och GR:s förbundsstyrelse ville uttryckligen lyfta frågor om

”social sammanhållning, miljö och klimatfrågor”.⁹ Det som skilde förutsättningen för processen från tidigare var Allians för Sveriges valframgångar nationellt och i kranskommunerna vilket påverkade GR genom att moderaterna övertog den politiska ledningen i form av Jan Hallberg (M) och den efterträdande ordföranden Jonas Ransgård, båda kommunalråd i Göteborgs stad. Vidare fanns den uttryckliga ambitionen att stärka hållbarhetsdimensionerna i strategin. GR ville också stimulera medlemskommunernas politiker att diskutera huruvida resultaten ”var på rätt väg” i relation till målen, vilka förutsättningar som behövdes samt hur kommunen kunde bidra till en starkare utveckling i regionen.

Detta rådslag inleddes med en presentation av planerare från GR som visade statistik på resultaten sedan 2006. I stort ingöts en optimistisk stämning med andemeningen ”vi har uppnått målen” där det refererades till olika positiva resultat. Befolkningstillväxten hade från det uppsatta målet om 8 000 invånare ökat till cirka ca 10 000 och det konstaterades att Göteborgsregionen låg bra till i en internationell jämförelse av tillväxt beräknat som bruttoregionalprodukt (BRP). Dessutom hade Göteborg jämfört med Stockholm och Malmö den högsta tillväxten i lönesumman 2000–2011 samtidigt som de regionala utbildningsnivåerna hade ökat. Arbetsmarknadsregionen började också se ut att bli allt mer sammansvetsad och resorna med kollektivtrafiken hade ökat.

GR-kommunerna hade emellertid också ett antal utmaningar att hantera. Det som föreföll vara mest oroande i den officiella berättelsen var att högutbildade i regionen tenderar att flytta till Stockholmsområdet och att majoriteten av stadsinvandrarna är resurs-svaga individer, antingen ungdomar i 20-årsåldern eller utlandsfödda (BRG 2011). Trots att många upplever att de lever ett gott liv i Göteborgsregionen, anger en grupp på cirka 8 procent att de inte mår bra, vilket relateras till faktorer som arbetslöshet och ohälsa. Koldioxidutsläppen ökar och bostadsbyggandet på ca 2 000 nybyggen matchar inte den starka efterfrågan som 10 000 nya invånare per år ställer. Därför uppmanades politikerna i rådslagsprocessen att reflektera över vilka av dessa utmaningar, alltså frågor om klimat och social polarisering som ”är angelägna att driva gemensamt” och ”när GR bedöms vara en bra plattform för det fortsatta arbetet” (GR 2012b).

Efter rådslagen i medlemskommunerna samlades nära 200 fullmäktigeledamöter på Svenska mässan i Göteborg i mars 2013 för att reflektera över resultatet av rådslag fem och föra ett kommunöverskridande samtal om regionens utveckling. I en summering av rådslaget konstaterade Ylva Löf, planeringschef på GR: ”Vi är på god väg att nå målet, men målen om infrastruktur uppnås inte i tid. Det finns ett behov av gemensamma bilder av social hållbarhet och ett större ansvar krävs för miljö- och klimatfrågorna” (GR 2013b).

⁹ Enligt GR:s hemsida om rådslagsprocessen
<http://www.grkom.se/toppmenyn/politiskstyrning/radslagsprocessen/radslag5.4.2032fbd513a0358ed0a80001538.html>

Hållbarhetspolitik: en kortfattad historik över globala, nationella och lokala policy för hållbar utveckling

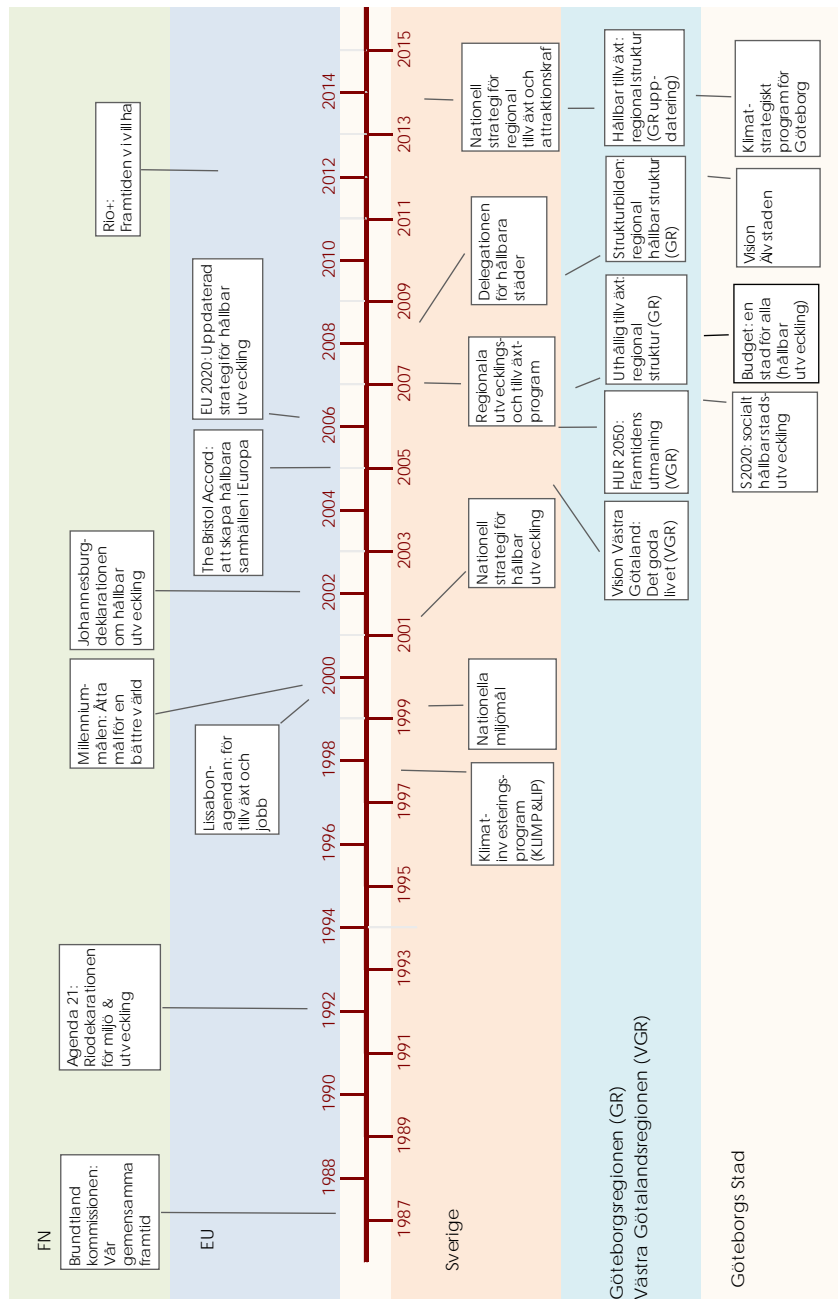


Bild 1. Hållbarhetspolitik: en kortfattad historik över globala, nationella och lokala policy för hållbar utveckling

(Bild: Nazem Tahvilzadeh)

Centrala policydokument, processer och kunskapsgrunder för hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen 1987-2014

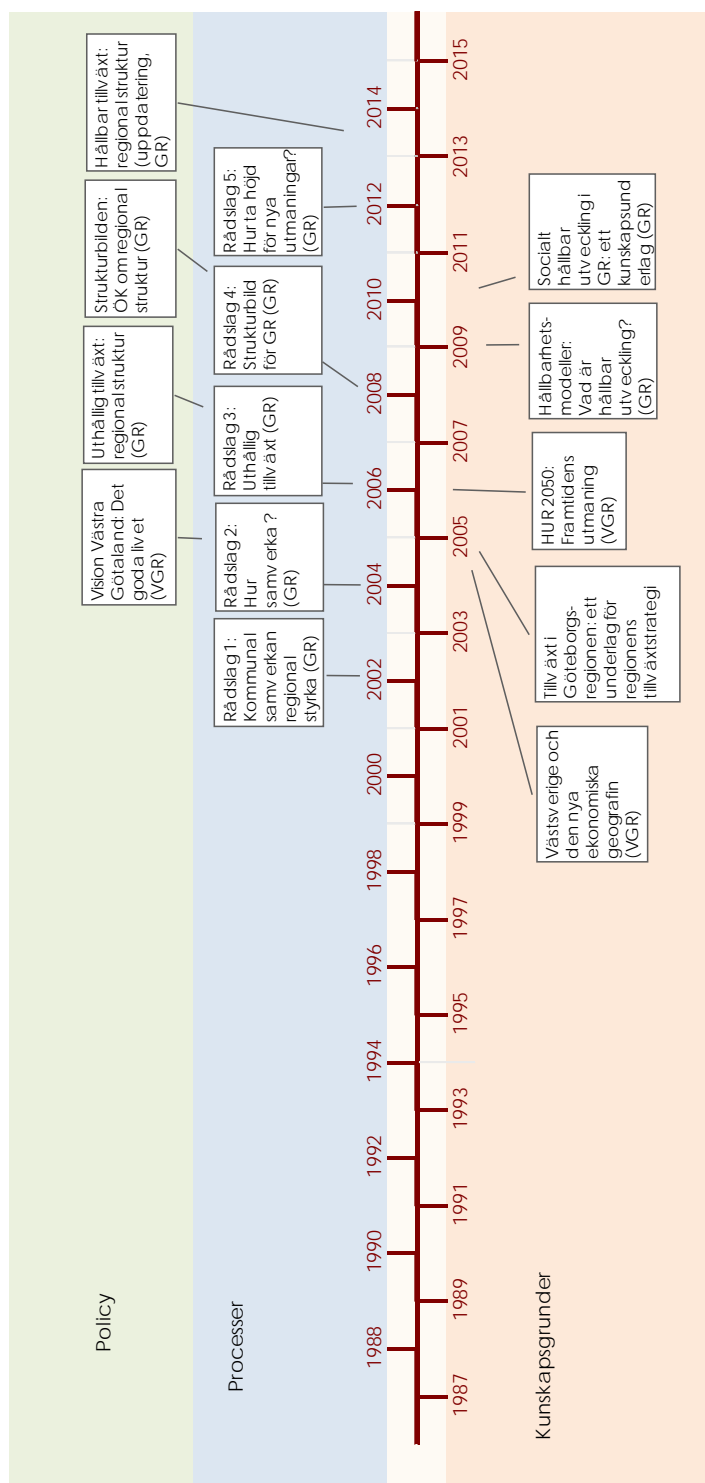


Bild 2. Centrala policydokument, processer och kunskapsgrunder för hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen 1987–2014

(Bild: Nazem Tahvilzadeh)

Nedan gör vi en analys av de diskurser som ligger bakom strategidokumentet ”Hållbar tillväxt” utifrån ovan nämnda ambitioner. Vi fokuserar särskilt på hur dessa diskurser har påverkat strategierna för att hantera de tre utmaningarna: klimatförändringar, bristande

infrastruktur och social polarisering. Vi börjar dock med den övergripande diskurs som präglar utvecklingsarbetet i regionen: regionförstoring och förtätning.

EKONOMISK TILLVÄXT: FÖRSTORING OCH FÖRTÄTNING

I grova drag kan sägas att många av de samtida regionala utvecklings- och tillväxtstrategier som formats är starkt inspirerade av något som kommit att kallas ”den nya ekonomiska geografin” (NEG), vilket i synnerhet gäller för Västra Götalandsregionen (2005) och Göteborgsregionen genom framför allt BRG:s idéarbete (BRG, odaterat). NEG har i princip inget med hållbar utveckling att göra. Snarare består den av ett antal föreställningar om vad som främjar ekonomisk tillväxt som sedan har tolkats på ett sätt så att det sammanfaller med vad som också anses främja hållbar regional utveckling.

Den som i första hand förknippas med NEG är ekonomipristagaren Paul Krugman, som i början av 1990-talet formulerade en teoretisk ekonomisk modell som fått stort genomslag inom nationalekonomi och ekonomisk geografi (Krugman 1998; 2011). Ett av hans bidrag var att ge den ekonomiska teorin en geografisk dimension, det vill säga att ekonomisk utveckling är platsbunden. Att företag söker sig till geografiska platser där det finns god avsättning för deras produkter eller tjänster och att detta påverkar andra företag att också söka sig till denna geografiska plats är knappast någon ny upptäckt. Andra ekonomer t.ex. Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin har framhållit geografiska faktorer för ekonomisk utveckling, men det fanns ingen ekonomisk teori om hur och varför detta sker och hur det kan komma sig att ekonomisk tillväxt uppstår i vissa regioner, men inte i andra. Forskning om NEG och politiskt utnyttjande av normativa slutsatser från denna forskning har expanderat kraftigt sedan början av 2000-talet. Även om det huvudsakligen handlar om slutsatser byggda på abstrakta modeller har NEG fått ett tydligt politiskt genomslag (Garretsen & Martin 2010).

NEG kan sammanfattningsvis sägas ha två huvudbudskap: Det ena är att ekonomisk tillväxt framför allt uppstår i urbana och täta regioner. Regionerna, inte nationen som helhet, är bärare av konkurrens fördelar. Den globala konkurrensen ökar mellan allt större stadsregioner snarare än mellan stater. Men dessa regioner underlättar inte bara för exportföretag, utan utgör också marknadsplatser för utbud och efterfrågan på varor och tjänster. Det andra budskapet är att ju större regionerna är, desto större är dessa lokala hemmarknader (VGR 2005b). Slutsatsen blir att det är positivt med geografisk koncentration av företag och arbetsplatser. Det innebär att NEG omfattar både regionförstoring och förtätning av städer och stadsregioner.

Regionförstoring

Begreppet regionförstoring avser huvudsakligen att arbetsmarknadsregionerna växer, vilket innebär att antalet människor som arbetar inom en och samma arbetsmarknadsregion ökar. Denna ökning kan uppnås genom inflyttning till en region eller genom att allt fler pendlar till arbetsplatser inom en region. Regionala politiker och tjänstemän som presenterar sin ”region” har därför ett starkt intresse av att förmedla en bild av en stor men samtidigt koncentrerad och sammanhållen arbetsmarknadsregion (Westholm m. fl. 2008).

Hur länkas detta till hållbar utveckling? För det första kan det hävdas att ekonomisk tillväxt likställs med den ekonomiska dimensionen i hållbarhetsbegreppet. Att den skall

vara ”hållbar” kan då helt enkelt betyda att man vill ha en stadigvarande tillväxt som medel för att kunna främja sociala och ekologiska mål. För det andra handlar den regionala utvecklingen ofta om att främja transporter av gods och människor. I allmänhet betraktas det exempelvis som svårt att minska koldioxidutsläppen inom transportsektorn, bland annat eftersom vägtransporterna tenderar att öka och att dessa transporter tydligt kopplas till en ekonomisk tillväxt. Det som lyfts fram som mer hållbart är att öka transportererna med järnväg och att öka kollektivtrafiken. Det har getts särskild prioritet i Göteborgsregionen genom målet att andelen persontransporter med kollektivtrafik ska öka från 20 till 40 procent. Också nationellt inom transportsektorn är målet att fördubbla kollektivtrafiken (antalet resenärer) fram till 2020. Tanken är att om kollektivtrafiken ökar och biltrafiken minskar, så minskar också utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. För det tredje relateras den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken till den sociala dimensionen, framför allt i form av att främja mobilitet för dem som oftast inte pendlar med egen bil, t.ex. kvinnor, ungdomar och människor med lägre utbildning och mindre resurser. När kollektivtrafiken ökar, får de ökade möjligheter att pendla. Vidare kan en utbyggd infrastruktur med betoning på kollektivtrafik minska hälsofarliga utsläpp, vilket kan bidra till bättre folkhälsa.

Föreställningen om att regionförstoring är positiv för den regionala utvecklingen och hållbar utveckling är naturligtvis inte oemotsagd. En kritisk hållning är att många mindre orter hamnar utanför de prioriterade delarna av en region, till exempel när kollektivtrafiken ska fördelas. En annan kritisk hållning är att vägar prioriteras framför järnvägar, vilket betyder att utsläppen av koldioxid inte kommer att minska. Ytterligare en kritik är att infrastruktur i form av vägar och järnvägar tar stora arealer i anspråk, vilket kan få negativa ekologiska och sociala effekter.

Förtätning

Precis som bilden av regionen har förändrats i den samtida politiken, har bilden av staden också genomgått förändringar och ett uttryck för detta är framväxten av en stadspolitik (Granberg, 2004). Stadspolitik (även om det formellt inte finns någon sådan) handlar om att staden själv driver en utveckling som syftar till att stärka den egna attraktiviteten och konkurrenskraften (Dannestam, 2009). Konkret innebär det att marknadsföra platsen (staden) bland annat genom stadsomvandlingsprojekt. Ett synsätt som dominerar i den svenska stadspolitiken är att städerna bör förtätas. Regionförstoring och förtätning av staden vilar i grunden på samma logik, nämligen att föra samman olika resurser, människor och aktiviteter rumsligt. Delegationen för hållbara städer, som var verksam under åren 2008–2012 var mycket tydlig på denna punkt, nämligen att utglesningen måste bromsas upp till förmån för en förtätning av befintlig bebyggelse.

Inom den internationella forskningen finns flera teorier som denna stadspolitiska inriktning knyter an till. Den kanske främsta inriktningen härvidlag, som omfattar såväl forskare som praktiker (planerare och arkitekter) är ”nyurbanismen” som eftersträvar en ”kompakt stad” som kontrast till den utglesning (sprawl) som uppstått i många städer, stora såväl som små (Neuman 2005). Nyurbanismen är framför allt en amerikansk företeelse som bland annat har sin grund i att amerikanska städer ofta är betydligt mer utspridda än europeiska städer. En förgrundsgestalt som ofta åberopas i dessa sammanhang är Jane Jacobs klassiska studie om New Yorks modernistiska omvandling (Jacobs 1961/2005).

Idéerna har emellertid fått tydligt fäste även i Europa och i Sverige i synnerhet. Göteborg är ovanligt glest bebyggd jämfört med andra svenska och europeiska städer.

Ytterligare en forskningsinriktning som lyfts fram som stöd för både regionförstoring och förtätning av staden är det som populärt kallas teorier om ”den kreativa klassen” (Florida 2002). Tanken är att en stad eller snarare en stadsregion på olika sätt bör locka till sig kreativa och talangfulla människor. Därmed finns det också goda chanser att det utvecklas nya företag och att investerare också drar sig till regionen (för en översikt, se Antoni 2010).

Vilka anses då vara fördelarna med en förtätad stad ur ett hållbarhetsperspektiv? Listan kan göras lång, men ofta förekommer:

- De geografiska avstånden minskar, vilket betyder färre resor med bil, vilket betyder mindre utsläpp av växthusgaser.
- Givet att husen som byggs är energisnåla, skapar förtätning högre energi-effektivitet, vilket också bidrar till mindre utsläpp av växthusgaser.
- Förtätning antas också innebära ökad social och ekonomisk interaktion, vilket främjar tillväxten av socialt kapital, liksom innovationer och nytänkande inom olika områden. Framför allt betonas att stadslivet ger utrymme för möten mellan människor med olika bakgrund, vilket antas motverka olika former av främlingsfientlighet.

Även i detta sammanhang höjs kritiska röster; både inom forskningen och politiken har bland annat framförts:

- Den minskning av utsläpp av växthusgaser som förtätningen kan leda till, motverkas ofta av ökade resor på fritiden, och minskad energiförbrukning i samband med uppvärmning uppvägs av ökad konsumtion av varor och tjänster som bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser på global nivå.
- I praktiken blir inte den sociala och kulturella blandningen av människor så framträdande. Tvärtom tenderar segregationen att öka. En förklaring till det är att fastigheterna ökar i värde och att priserna därmed stiger för både hyres- och bostadsrätter. Det skapar en så kallad ”gentrifiering”, det vill säga att medelklassen flyttar in i hus och kvarter som tidigare befolkades av människor med lägre löner. När hyror och huspriser ökat, tvingas människor med lägre löner att flytta till andra områden.
- Grönområden kan försvinna och bullernivån ökar.

Förtätning av staden, eller det som på engelska ofta kallas ”smart growth” handlar till stor del om fysiska former, inte ekonomiska och sociala förhållanden. Detta samtida planeringsparadigm har dock fått ett starkt fäste vilket bland annat kan relateras till att den harmoniserar med nyliberala och konkurrensorienterade tillväxtstrategier i kombination med ett hyllande av förmoderna urbana strukturer och livsstilar där ett bilfritt rörelsemönster var centralt (Kreuger & Gibbs 2008).

Kritiska iakttagare menar att ”nyurbanisterna” tror, på samma sätt som de tidigare modernisterna, att man med hjälp av design kan förändra mänskligt beteende (Tunström 2009). Vissa forskare menar att de som företräder förtätningsspolitiken behöver ta ställning till en paradox: Det mest effektiva instrumentet för att utveckla en stad är fysisk planering, men fysisk design har liten betydelse för ekologisk hållbar utveckling. Människors vardagsliv och konsumtionsbeteende har störst betydelse, men det är inte lika lätt att reglera

(Jensen m.fl. 2011, Bolin m.fl. 2013). Således finns det gränser för vad den fysiska samhällsplaneringen kan åstadkomma när det gäller att minska utsläpp av växthusgaser eller begränsa den globala resursanvändningen. Självfallet påverkar utgångsläget i en given stad, hur stor inverkan som den kan ha.

Som vi beskrivit ovan utgår diskurserna i ”Uthållig” och sedan ”Hållbar tillväxt” från NEG med regionförstoring och förtätning som grundläggande strategier. Det är ett samarbete som med andra ord har byggts upp med den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling i förgrunden. Som vi nedan ska beskriva skapar det utifrån de tre hållbarhetsutmaningarna paradoxer i relation till de ekologiska och sociala dimensionerna. Den stora utmaningen för att uppfylla målen om regionförstoring och förtätning är samtidigt den bristande infrastrukturen i stadsregionen. Som vi visar nedan har sökandet efter en lösning till denna utmaning lett till kraftansträngningar för att skapa en organisatorisk sammanhållning mellan nyckelaktörer i Göteborgsregionen.

KLIMATPÅVERKAN

Hur kom då klimatfrågan till uttryck i ”Hållbar tillväxt” efter det medvetna försöket att lyfta fram den på agendan genom den femte rådslagsprocessen? Det framstår som att frågan om klimatförändringar aktualiserades relativt sent i Göteborgsregionen. Omkring 2006 börjar den synas i strategidiskussionerna, för att sex år senare ta plats i Göteborgsregionens övergripande utvecklingsstrategier. Som jämförelse hade år 2007 över 80 procent av landets kommuner antagit en klimatstrategi. Det framgår att de rådslag som föregick uppdateringen visade på viljan hos kommunerna att ta ansvar för klimatförändringen, att GR ”skall bidra till att skapa en fossiloberoende ekonomi till 2030”, att man ställer sig bakom VGR:s klimatstrategi (som antogs 2009) samt att det behöver utvecklas ett klimatsmart transportsystem (GR 2013).

Innan de tre strategidokumenterna formades, hade HUR 2050 publicerat flera rapporter, bland annat en som behandlar miljörelaterade kriterier för hållbarhet som fokuserar på utsläpp av växthusgaser (koldioxid). Några konkreta handlingsstrategier angavs inte, utan det talades mer allmänt om behovet av att minska energianvändningen, gå över till förnybara energikällor och en yteffektiv transportförsörjning samt hänvisning till forskning som visar att kostnaderna för att ställa om energisystemet kan kompenseras över tid, givet en fortsatt tillväxt i den globala ekonomin. Skrivningarna tyder på att författarna i första hand knyter de an till det ”svaga” hållbarhetsperspektivet.

Det kunskapsunderlag som framstår som viktigast för utvecklingen av ”Uthållig/Hållbar tillväxt” och ”Strukturbilden” är BRG:s idéskrift ”Tillväxt i Göteborgsregionen”. Här nämns inte klimatpåverkan eller klimatanpassning över huvud taget. Sammanfattningsvis kan utifrån dokument och samtal med inblandade aktörer sägas att det framstår som att klimatfrågan kom in ganska sent i Göteborgsregionens hållbarhetsdiskussioner och att den inte uppmärksammades i regionens tillväxtstrategi. I nätverket HUR 2050 diskuterades klimatpåverkan, men endast i ”Hållbar tillväxt” relateras den till något hållbarhetsmål.

Samman- och särkoppling i klimatfrågan

Betraktar vi hanteringen av klimatpåverkan inom regionen med hjälp av de tidigare redovisade begreppen särkoppling och sammankoppling kan följande slutsatser dras:

Kopplingarna är svaga mellan idéer, policy och utfall. Klimatpåverkan har definierats som en av de tre viktigaste utmaningarna, men några särskilda åtgärder har inte föreslagits för att möta denna utmaning. Snarare förväntas utsläppen av växthusgaser automatiskt minska om kollektivtrafiken byggs ut och som följd av en minskad energianvändning. Det kan uttryckas som att det är smart tillväxt (förtätning) som ska leda till mindre klimatpåverkan. När det gäller anpassning till kommande klimatförändringar lyser också åtgärder med sin frånvaro. Ser vi till utfallet, har inte utsläppen av koldioxid minskat under 2000-talet.

Däremot kan sägas att klimatpåverkan är sammankopplad med den ekonomiska hållbarhetsdiskussionen på så sätt att regional ekonomisk tillväxt förväntas uppnås samtidigt som utsläppen minskar. Någon koppling mellan ekologisk och social hållbarhet kan heller inte observeras, trots att det kan visas att grupper med olika resurser också tar olika stor plats i koldioxidkonsumtionen (Bolin m.fl. 2013).

SOCIAL POLARISERING

Det är viktigt att minnas att den sociala dimensionen och sociala klyftor i regionen var den fråga som sattes i främsta rummet i de första rådslagen. Efter den första rådslagsrundan konkluderas att ”de sociala klyftorna och deras geografiska polarisering är ett gemensamt bekymmer för GR:s samtliga medlemskommuner” och gemensamma krafttag förordades mot ”ökande utanförskap” och ”trygghetsfrågor” (GR 2002). Inför den andra rådslagsrundan stod frågan om ”social struktur” och ”medborgarkraft” som första punkt i samrådsdokumenten. Det först i det tredje rådslaget som tillväxtdiskursen överskuggar de andra.

I flera av Göteborgsregionens politiska dokument ramas sociala ojämlikheter in som ”ohållbara” och därför önskvärda att förändra i strävan mot ett hållbart samhälle. I idéarbetet med social hållbarhet är en utmärkande tendens att de olika kunskapsproducenterna söker vägar att legitimera regionförstoring och förtätning med sociala hållbarhetsmått. I HUR 2050 ägnades till exempel frågan om social hållbarhet ett särskilt kunskapsunderlag av medicinforskaren Peter Vährborg som identifierade fem tänkbara sociala problemområden förutom utspridd ohälsa i ett framtida Göteborg 2050: avskiljning (etnisk segregation och arbetslöshet), okontrollerbart beroende (mat, socker, spel etc.), avvikelser (gäng och organiserad kriminalitet), socialt stödbehov (allvarligt utslagna grupper) samt deltagande/påverkan (minskat lokalt inflytande) (HUR 2050, ej daterat, s 12). Polk (2011, s 489) menar att definitionen påverkades starkt av Vährborgs expertis inom medicin, men att det för nätverket var svårt att få någon annan att ta sig an uppdraget att definiera begreppet.

Vährborg gifter ihop social hållbarhet med förstörings- och förtätningdiskurserna genom att utveckla ett antal scenarier och en rekommendation för den fortsatta strategin. Utgångspunkten i hans analys är att huvudsakligen två variabler påverkar regiontillväxtens effekter på hälsa och sociala problem: graden av förtätning och fördelningen av de ekonomiska resurserna. Hans rekommendation, som uttryckligen utgår från att ekonomisk tillväxt är en förutsättning, är att utveckla stadsregionen till en ”flerkärnig – utjämnad” infrastruktur där vad som beskrivs som en ”lokalsamhällesstruktur” med resursomfördelande åtgärder förväntas ge flera positiva effekter på hälsa och miljö: ökade möjligheter till fysiska aktiviteter, fritid, social närhet med mera (ibid. 15).

Även BRG:s ”Tillväxt i Göteborgsregionen” länkade samman idéer om förstoring och förtätning med regionens sociala utveckling. Mot bakgrund av utvecklingen i den svenska

politiska ekonomin under 1990-talet, argumenterade BRG för att välfärdssamhällets utveckling vad gäller sysselsättning och ett uthålligt bostadsbyggande i hög grad är beroende av stadsregionernas ekonomier och tillväxt (BRG odaterad, s 97). Göteborgs-regionen behöver därför enligt denna rapport utarbeta en tydlig tillväxtpolitisk strategi som syftar till att binda samman regionen med mer och effektivare kollektivtrafik och till att öka stadskärnans kapacitet för bostäder och arbetsplatser. Det framställs också att ”teori och fakta talar för att urbana regioners storlek spelar en grundläggande roll för ekonomisk utveckling, konkurrenskraft och välfärd” och mer specifikt: högre sysselsättningsstillväxt, högre utbildningsintensitet, högre löner, lägre arbetslöshet och lägre beroende av socialförsäkringar (ibid, s 9).

Även om Göteborg inte har haft någon motsvarighet till Malmökommissionen, där strategier för en socialt hållbar framtid samlades in i organiserat samarbete med forskare från olika fält, kan vi alltså se att forskare i olika samverkansformer (BRG och HUR 2050) har bidragit med kunskapsunderlag som på olika sätt kopplats samman med politiska handlingsplaner. Vid sidan av dessa organ för policysamverkan, kan deklARATIONEN I Göteborgs stads rödgröna majoritetsbudget (2013) ses som ett tydligt ställningstagande för ett övergripande socialt mål: ”en stad för alla”. Uppdraget att utveckla strategin för en socialt hållbar utveckling delegerades redan 2007 till Social resursförvaltning i Göteborg och döptes till ”S2020”. Denna enhet med ett fåtal tjänstemän är en kunskapssamlande och -spridande funktion fick i uppdrag att mobilisera stadens förvaltningar för den sociala dimensionen av hållbar utveckling, i syfte att den ska ges lika stor tyngd som de ekologiska och ekonomiska aspekterna. I detta arbete har stadens sociala polarisering uttryckt som ”segregation” fått ett stort utrymme. Utöver att ha rekryterat forskare med expertis inom sociala aspekter av fysisk planering, har S2020 skapat forum som fungerar som kunskapsnav för social hållbarhet. Enheten har också haft en framträdande roll i utvecklandet av ett antal interna styrinstrument för att integrera sociala perspektiv i planeringen som barnkonsekvensanalys, sociala konsekvensanalyser, Kunskapsmatrisen och metodutveckling för dialoger med medborgare i stadsplaneringen.

Socialt hållbar utveckling i GR:s strategi

Hur har då GR närmat sig och ramat in frågor om social hållbar utveckling, och hur kan vi relatera detta policyformuleringsarbete till ramverket för samman- och särkoppling? ”Uthållig tillväxt” utgår från VGR:s vision ”det goda livet”, *Vision Västra Götaland* (2005), det vill säga en ”utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna och en tillämpning av perspektiven; den gemensamma regionen, jämställdhet, integration och internationalisering” (s. 4). De fem strategiområden som tas upp i ”Uthållig tillväxt” kopplas dock inte uttryckligen samman med social hållbarhet. Däremot formuleras i ett av de fyra åtgärds målen för att uppnå strategierna att GR ska samverka för att utveckla en hållbarhetsmodell, där en av de ”stora och aktuella utmaningarna” identifieras som ”att minska de sociala klyftorna”. En uthållig tillväxt förklaras också vara beroende av ett gemensamt arbete att ”klara ett balanserat bostadsbyggande” (s.7). I detta strategidokument är således idéer och policy om social hållbarhet svagt sammankopplade, liksom integrationen av de tre hållbarhetsdimensionerna. Målet förefaller snarare vara att utveckla samarbetet kring hållbarhetskonceptet, för att på det sättet främja ett arbetssätt som kan inlemma de sociala utmaningarna.

Vilket handlingsutrymme skapade ”Uthållig tillväxt” med sitt infrastrukturprogram för gemensamma åtgärder för socialt hållbar utveckling? Det förefaller som att GR framför allt har tagit rollen som idéproducerande institution som förser de 13 kommunerna med världsbilder, idéer och framför allt ett språk kring begreppet hållbar utveckling. För att ytterligare fördjupa samarbetet om social hållbarhet tog GR fram kunskapsunderlaget ”Socialt hållbar utveckling i Göteborgsregionen” (2010). Där betonas att samarbete för infrastruktur inte bara handlar om trafikinfrastruktur och miljöfrågor, utan också om att värna om och förbättra ”villkoren för samspelet mellan människor” eftersom det inte är vägar som håller samman regionen ”utan de människor som rör sig på dem” (s 3).

Fyra sociala aspekter lyfts fram som särskilt relevanta för att utveckla det goda livet genom de regionala strukturerna:

- En attraktiv livsmiljö som möjliggör ett gott boende och plats att mötas.
- Människors möjligheter att finna mål och mening handlar om sysselsättning, men också om delaktighet i samhället.
- En god välfärd är avgörande för människors känsla av trygghet och rättvisa, vilket i sin tur är nödvändigt för en välfungerande demokrati.
- Sammanhållningen i regionen är ömsesidigt beroende av samtliga ovanstående aspekter och grundläggande för en socialt hållbar utveckling. (Citerat ur GR 2010).

Kunskapsunderlaget betonar att de utmaningar som GR har att hantera handlar om att underlätta det ökande behovet av resande i regionen, den åldrande befolkningen, den ökande invandringen och alltmer mångskiftande familje- och livssituationer. Här identifieras också ”den accelererande segregationen med ökade klyftor och geografisk polarisering” som ”det enskild största hotet mot socialt hållbar utveckling” (s 22). I kunskapsunderlaget tas det fram rekommendationer för hur GR kan fördjupa samarbetet inför dessa utmaningar. Frågor som ställs är bland annat: Hur stärker vi förutsättningarna för ett gott boende i regionen oavsett resursstyrka och situation? Hur kan vi bättre utnyttja regionförstoringen för att erbjuda fler en väg ur arbetslöshet och bättre karriärutveckling? Hur underlättas etableringen på arbetsmarknaden för utrikesfödda och unga?

Utfallet av rådslagen

Resultaten av de fyra tidigare rådslagen med regionens fullmäktigepolitiker pekade dock inte mot något konkret samarbete kring det sociala perspektivet förutom nätverksarbete och kunskapsspridning inom ramen för GR. Enligt flera informanter drev den sociala styrgruppen (en politisk sammansatt grupp med ansvar för de sociala frågorna inom GR) frågan om att ha ett särskilt rådslag om social hållbar utveckling, men av olika anledningar föll detta förslag bort från agendan. En betydelsefull faktor förefaller ha varit Göteborgs stads motvillighet att ge GR starkare beslutsmyndighet i sociala frågor på grund av att den politiska sammansättningen i övriga kommuner präglas av de borgerliga partierna. Den styrande rödgröna koalitionen i Göteborg befarade att greppet om flera viktiga politiska profiler kunde tappa om det borgerligt präglade GR skulle få större makt i sociala frågor.

I det femte rådslandet varierade angreppssätt och värderingar om social hållbarhet avsevärt i fullmäktigeledamöternas samtal. Vissa teman dominerade dock. Frågan om det tröga bostadsbyggandet som ger dyra lägenheter oavsett om de är bostads- eller hyresrätter var en sådan fråga. I Göteborgs stad diskuterades orsakerna till det långsamma byggandet och det faktum att de nya bostäderna inte är tillgängliga för merparten av de nyinflyttade

stadsinvånarna, medan det i kommuner som Kungsbacka, Kungälv och Stenungsund påpekas att kommunens yngre befolkning blir svår att hålla kvar på grund av bostadsbrist och kostnader. Vidare nämndes i samtliga kommuner strategier för att skapa en hållbar situation för den åldrande befolkningen vad avser bland annat boende och fritid, men också hur barnomsorgen och skolan kan hantera de stora utmaningar som invandring, ökat barnafödande och krav på flexibla arbetstider ställer.

”Social hållbarhet” och ”social sammanhållning” konkretiserades således till dessa socialpolitiska utmaningar, där bostadsbyggandet som inte hinner ikapp invandringen vilket i sin tur skapar många sociala problem, var framträdande. Det var också tydligt att en annan tolkning av begreppet präglade samtalen. Frågan om ”sammanhållning” tenderade också att användas i betydelse av en kommunövergripande kollektiv stadsregional *identitet*. I denna tolkning handlar alltså social hållbarhet inte nödvändigtvis om rättvisa, välfärd och demokratifrågor utan huruvida regionen har en gemensam identitet som ”Göteborgsregion”. I flera av de observerade samtalen hade således begreppen ”social hållbarhet” och ”sammanhållning” inte någon entydig definition, trots GR:s inramning av begreppen.

I det slutliga dokumentet var konkretiseringen av ”social hållbarhet” lika otydlig som i dokumentet ”Uthållig tillväxt”. Den uppdaterade strategin ”Hållbar tillväxt” refererar återigen till VGR:s strategi om ”det goda livet” och slår fast att:

En positiv utveckling i regionen är beroende av att det finns en social sammanhållning mellan människor som lever under skilda villkor och i olika sammanhang. En sådan sammanhållning vävs genom människors ömsesidiga relationsskapande och allas möjlighet till aktiv medverkan i samhällslivet.

Vi vill utveckla det kommungemensamma arbetet som ökar den sociala sammanhållningen och skapar tryggare levnadsförhållanden. Den är en viktig drivkraft för regionens utveckling och grunden för en positiv bild av regionen. En identifiering av vilka områden som gagnas mest av ett kommungemensamt arbete är ett första steg.

GR 2013, s.11

Vad som avses med ”social sammanhållning” enligt formuleringen ovan är i stort sett upp till läsaren att avgöra. Formuleringen pekar mot att det är ”sammanhållning mellan människor som lever under skilda villkor” och ”allas möjligheter till aktiv medverkan i samhällslivet” som är målsättningarna, särskilt för att skapa utveckling och ”en positiv bild av regionen”. Men hur detta ska uppnås, med vilka åtgärder och medel, definieras inte närmare utan överläts, återigen, till framtida samtal. Strategin är i jämförelse med det tidigare dokumentet ”Uthållig tillväxt” faktiskt aningen uddlösare, då den inte längre nämner ”utjäma sociala klyftor” eller ”balanserat bostadsbyggande” som önskvärda åtgärder. Konkret har man ökat ambitionerna med bostadsbyggande i kärnan från 30 till 45 tusen bostäder, men inte formulerat något mål om vilka typer av bostäder som ska produceras. Detta är en fråga som Göteborgs stad givetvis äger i verkställandet. Även i jämförelse med de frågor som reses i GR:s kunskapsunderlag för socialt hållbar utveckling (2010) som föremål för gemensamt samarbete är målen i ”Hållbar tillväxt” uddlösa.

Åtminstone kan denna tolkning göras efter första läsningen. Om man återgår till begreppet ”social sammanhållning” i GR:s diskurser skulle en annan tolkning vara möjlig. Enligt Murphy (2012) är *social sammanhållning* ett väldigt flytande begrepp som definieras

annorlunda i andra policytexter, och som nämndes ovan kan begreppet reduceras till strävan att skapa en gemensam identitet, snarare än att utjämna sociala klyftor. I GR:s begreppsdefinitioner kan dock begreppet ”social sammanhållning” tolkas i mycket ambitiösa termer som en gemensam strävan till att skapa attraktiva levnadsmiljöer för alla, god välfärd, trygghet, rättvisa och deltagande (GR 2010). I ljuset av den tolkningen framstår målsättningen som ambitiös, dock utan konkret åtgärdsplan förutom att bygga ut kärnan, stråken och binda samman regionen genom minst 40 procent andel kollektivtrafik. Hur begreppet social sammanhållning tolkas i det vidare konkreta arbetet, är dock upp till var och en av medlemskommunerna.

Samman- och särkoppling inom social hållbarhet

Sammankoppling mellan regionförstoring (tillväxt) genom ekonomisk modernisering (utökad kollektivtrafik) och social hållbarhet förstått som minskad arbetslöshet och ökad välfärd görs i BRG:s analyser. Trots att ”Hållbar tillväxt” inte tar ställning i frågan om socialt hållbar utveckling, är den generella tanken att tillväxt och välfärd (minskade klyftor) är sammankopplade, liksom att utbyggd kollektivtrafik främst gynnar mindre bemedlade gruppers rörlighet. Diskussioner och problematiseringar om huruvida ökad tillväxt i regionen kan leda till minskade sociala klyftor och boendesegregation saknas dock.

Länsstyrelsens yttranden över de kommunala översiktsplanernas innehåll visar många synpunkter på planerna utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv, där framför allt beredskapen att planera för invandringen till kommunerna generellt brister. Till exempel påpekas att Härryda, Kungälv och Tjörns kommun visserligen nämner sociala aspekter av hållbar utveckling, men att kommunernas översiktsplaner saknar fokus och beredskap för kommunernas del i den etniska segregationen i regionen, då de har en låg andel utrikesfödda bland de boende och att de inte anpassar bostadsbyggande till de grupper som flyttar in i regionen. Frågan om att bereda plats för de nyinflyttade medborgarna prioriteras alltså inte enligt Länsstyrelsen i GR-kommunernas översiktsplanering.

Kapitel 4: Sammanfattande diskussion: sammanhållen hållbarhetspolitik?

Efter att ha redogjort för hållbarhetspolitiken i Göteborgsregionen, med fokus på det mellankommunala samarbetet inom GR och strategin "Hållbar tillväxt", ska vi nu diskutera möjligheter och hinder att skapa en *sammanhållen politik för hållbar stadsutveckling*. Fokus är tre aspekter av sammanhållning: organisatorisk, balans mellan hållbarhetsdimensionerna och relationen mellan idéer, politiska mål och utfall.

TVÅ MOTSTRIDIGA BERÄTTELSE OM HÅLLBARHET

Sammantaget kan vi konstatera att Göteborgsregionen har en sammanhållen politik för hållbar utveckling vad gäller *organisatoriskt samarbete*. En politisk vilja från kommunernas ledning, olika nätverksformationer och GR:s fem rådslagsprocesser med stadsregionens fullmäktigepolitiker har bidragit till en rad olika kunskapsunderlag och strategidokument som uttrycker en sammanhållen idé om hur Göteborgsregionen ska utvecklas. Inspirerat av Hajers (1995) resonemang kan vi se att det bildats en "hållbarhetskoalition" som kan förstås som en grupp politiska institutioner som frivilligt ingår i samarbete med andra aktörer (HUR 2050, K2020, GR, VGR, BRG) i syfte att öka kapaciteten för att nå gemensamt uppsatta mål. Dessa forum för samarbete kan ses som informella i den bemärkelsen att de verkar parallellt med de formella beslutsfattande forumen i den representativa demokratin: fullmäktige, kommunstyrelser, politiska nämnder med flera. Hållbarhetskoalitionens aktörer samlas under en gemensam och tillväxtorienterad diskurs, eller berättelse om "hållbar utveckling". Den starka sammanhållningen inom koalitionen kommer bland annat till uttryck genom infrastruktursatsningen "Västsvenska paketet". Det är således inte bara en gemensam berättelse, konkretiserad i specifika idéer och strategier som binder denna koalition samman, utan också konkreta och resurskrävande investeringspaket.

Hållbarhetskoalitionens berättelse

De idéer, eller diskurser, som binder samman denna koalition utgår från en gemensam berättelse om Göteborgsregionens utveckling och framtid: den har en tillväxtorienterad utgångspunkt genom visionen om "det goda livet" i Västra Götalandsregionens övergripande strategi. Alla GR:s strategier kan härledas till denna övergripande berättelse som för fram idén om att det är möjligt att kombinera flera saker: ekonomisk tillväxt, ekologisk hållbarhet och social sammanhållning, genom att fokusera på hindren mot ekonomisk aktivitet och lokal arbetsmarknadsförstoring. De konkreta idéer som underbygger "Hållbar tillväxt" som strategi utgår från teorier om den *nya ekonomiska geografien* som för fram regionförstoring som mekanism, *nyurbanismen* eller *smart tillväxt* som sätter mål om urban förtätning som huvudstrategi och *ekomodernismen* som förhåller sig optimistisk till möjligheter att med tekniska innovationer hantera t.ex. klimatförändringarna. Kopplingen

mellan denna övergripande dominerande berättelse och minskade koldioxidutsläpp och social sammanhållning kan ses som det vi i kapitel två definierade som *svag hållbarhet* (Rydin, 2010). Denna tolkning fokuserar på den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Negativa ekologiska och sociala effekter anses motiverbara genom ekonomiska vinster och kompensation.

Denna diskurs har institutionaliserats i Göteborgsregionens politiska samarbeten, nätverk och organisationer och dominerar därför synen på vad som är önskvärt att uppnå och hur det ska uppnås. Berättelsen har en stark retorisk kraft som lyckas förena stora, mäktiga och i andra fall till och med oeniga institutioner. Berättelsen präglar den nationella och regionala politiken, näringslivet som det kommer till uttryck genom BRG:s arbete, politiker och kommunledningar och en rad olika forskare. Denna berättelse har alltså en tydlig organisatorisk sammanhållande kraft. Processerna som föregick ”Hållbar tillväxt” samt strategierna som stakades ut i ”HUR 2050” (Polk 2010, 2011) och ”Uthållig tillväxt” (2006) visar hur denna svagt hållbara och tillväxtorienterade strategi har haft kraften att överkomma ideologiska och politiska motsättningar. Samtliga partier från vänster till höger som ingår i koalitionen kan trots kritiska perspektiv och symboliska manifestationer få egna intressen tillgodosedda i överenskommelserna. Resultatet är dock att idén om hållbar utveckling inte blir särskilt sammanhållen, liksom kopplingen mellan policy och utfall.

Den kritiska berättelsen

Spänningar hotar dock den organisatoriska sammanhållningen. Den kritiska folkopinionen mot trängselskatten i Göteborgs stad, som bland annat ledde till att partiet ”Vägvalet” bildades, skulle kunna spräcka sammanhållningen. Utifrån perspektivet att Göteborgs stad och GR driver en ”bilfientlig” politik, drev denna opinion fram en folkomröstning i Göteborgs stad i september 2014 som riskerar en betydelsefull del av finansieringen till infrastrukturpaketet. Inom GR:s politiska styrning höjs också kritiska röster emot infrastrukturpaketet, senast av en centerpartistisk ledamot i GR:s förbundsstyrelse som i en debattartikel i GP menar att det finns allvarliga problem med ”Västsvenska paketet” (Wassenius 2014).

Parallellt med berättelsen om ”svag” hållbarhet som institutionaliserats i GR finns en alternativ och kritisk berättelse som inte är lika dominerande och organisatoriskt sammanhållen. Denna kritiska diskurs utgår från det som ovan definierats som ”stark hållbarhet”, det vill säga att naturens resurser inte kan bytas ut mot ekonomins resurser, då de är unika och inte kan återskapas. Denna kritiska diskurs uppmärksammar paradoxerna inbyggda i den tillväxtorienterade agendan och för fram behovet av både ekologiska resurser och social sammanhållning i Göteborgsregionen. Till exempel argumenterar vissa för att hot mot lokala och globala ekologiska system måste beaktas ur ett produktions- och konsumtionsperspektiv. Andra menar att vi avverkar flera gånger den andel av jordens resurser som vi ur ett generationsperspektiv har rätt till och att vi är på väg mot gränserna för vad de ekologiska systemen, miljön och klimatet kan hantera. Från detta perspektiv behövs radikala livsstilsförändringar som kraftigt minskad klimatpåverkan och som återanvändning, återvinning samt att bryta sambandet mellan resursuttag och ekonomisk tillväxt (Rockström 2013). Flera argumenterar att målet om tillväxt bör justeras till ”nerväxt” där ekonomisk hållbarhet inte likställs med ekonomisk tillväxt, utan snarare pekar på att det behövs en omfördelning av de resurser som redan finns tillgängliga för att tillgodose befolkningens behov om ”ett gott liv” (Jackson 2011). Det handlar därför inte

bara om ett ekologiskt perspektiv utan också om perspektiv som för fram social rättvisa och välfärd, segregationens negativa konsekvenser, bostadsbrist och inkomstjämligheter som kontraster till målet om ekonomisk tillväxt.

Denna kritiska koalition är betydligt mindre sammanhållen; den är fragmenterad och lever i skuggan av den dominerande hållbarhetskoalitionen och dess tillväxtorienterade berättelse. Det kan tyckas vara märkligt att denna berättelse inte har institutionaliserats i GR:s politiska processer. Den kritiska berättelsen drivs nämligen av internationellt välrenommerade forskare, etablerade tjänstemän, partier, politiker och omfattande kunskapsunderlag som används i inramningen av det som kom att bli "Hållbar tillväxt". I samtalen om hållbar utveckling har till exempel Miljöpartiet öppet uttryckt denna kritik mot tillväxtperspektivet och lagt fram förslag om kraftigare tag mot koldioxid utsläpp (GR 2013b, 2013c). I Göteborgs stad driver till exempel S2020 ett starkt hållbarhetsperspektiv och det miljöpolitiska programmet från 2013 har anammat ett konsumtionskritiskt perspektiv. Denna kritiska berättelse finns alltså närvarande inom den kommunala organisationen. Den finns också närvarande i det civila samhället¹⁰, bland både nya och gamla sociala rörelser och sammanslutningar som från både ekologiska och sociala perspektiv lyfter upp sitt missnöje med rådande politik och föreslår alternativa handlingsvägar i offentlig debatt.

SÄRKOPPLAD POLITIK FÖR KLIMATPÅVERKAN OCH SOCIAL POLARISERING

Utifrån den "svaga" hållbarhetspolitik som utmejslas i "Hållbar tillväxt" kan vi peka på en rad paradoxer i sammanhållningen mellan de tre hållbarhetsdimensionerna. Den uttalade ambitionen i strategin är att "verka för en utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna ...". I själva verket kan de tre dimensionerna ses som tämligen särkopplade från varandra. I grunden är strategin en politik för ekonomisk tillväxt. Den ambitionsnivå som GR har satt genom målet med en "fossiloberoende ekonomi 2030" samt att uppnå "social sammanhållning" har därför inte omsatts i strategin.

Vår bedömning är att klimatfrågorna inte har getts tillräcklig prioritet. Visserligen kan utbyggd kollektivtrafiken minska utsläppen, men detta råder det delade meningar om och andra målsättningar eller avsaknad av politiska strategier riskerar att äta upp denna utsläppsminskning. Till exempel kan också "hållbar tillväxt" innebära ytterligare en miljon flyglandningar på Landvetters flygplats, vilket står i stark kontrast med målet om minskade koldioxidutsläpp. Även om utsläppen från biltrafiken kommer att minska, kommer Göteborgsregionens konsumtionsvanor och flygresande att bidra till en oproportionerlig andel utsläpp ur ett globalt perspektiv (Bohlin m.fl. 2012).

De utsläpp av koldioxid som göteborgarnas livsstil leder till riskerar därför att bli oförändrad och alltför stora i relation både till övriga delar av världen och framtida generationer. Detta gör att retorik och praktik är särkopplade i fråga om klimatpåverkan. Idéer om fossiloberoende ekonomi, politiska mål om infrastruktursatsningar och faktiska koldioxidutsläpp som utfall hänger inte ihop.

¹⁰ Med det "civila samhället" menar vi organisationer, sammanslutningar och individer utöver de politisk-offentliga och privata organisationerna i stadsregionen.

Vår bedömning är också att åtgärder mot social polarisering inte prioriteras i strategin och att retoriken om ”social sammanhållning” och dess praktik därför är särkopplade. Trots målet om 10 000 nya invånare varje år i regionen, saknar överenskommelsen i GR konkreta åtgärder för hur den ökade geografiska polariseringen, segregationen och inkomstojämlikheterna ska hanteras. Dessa utmaningar fördes i tidigare kunskapsunderlag fram som det största hotet mot social hållbarhet i Göteborgsregionen.

Särskilt påtaglig är de bristande åtgärderna mot bostadsbristen. Bostäder är liksom transporter en infrastrukturfråga och tidigare var det föremål för samarbete GR-kommunerna emellan. De allra flesta som flyttar in till Göteborgsregionen är resurssvaga grupper, främst ungdomar och utlandsfödda som behöver inte har tillräckligt med inkomster och kapital för varken banklån eller höga hyror. De höga kostnaderna för de få nyproducerade hyresrätterna samt de hyreshöjningar som energieffektiviseringar och renoveringar av hyresrätter medför riskerar att försätta dessa redan utsatta grupper i en än mer trängd situation.

Kapitel 5: Avslutande reflektioner: Alternativ för sammanhållen och stark hållbarhetspolitik

I denna slutdiskussion har vi inte för avsikt att försöka tala om vad stadsregional hållbar utveckling "egentligen är". Vårt budskap är snarare en uppmaning att uppmärksamma olika synsätt – och att skapa forum för samtal utifrån dessa synsätt – om den faktiskt förda politiken och dess positiva och negativa konsekvenser för människor och miljö. För det första pekar vi på skiljelinjer, inom både politiken och bland professionella, som behöver få utrymme att luftas i gemensamma reflektioner i de planerande organisationerna. För det andra föreslår vi en normativ grund att stå på i de fortsatta samtalen och för det tredje ger vi förslag på hur det fortsatta samtalet om stadsregional hållbar utveckling kan utformas. För det fjärde diskuterar vi att representativiteten brister hos dem som har inflytande över samhällsutvecklingen och hur nya former för samspel med det civila samhället kan vara en viktig källa till bredare deltagande och alternativa perspektiv. Vi avrundar med en diskussion om de utmaningar som kommunerna i Göteborgsregionen står inför.

Kommunerna i Göteborgsregionen har valt att samarbeta om hållbar utveckling på ett sätt som både ger möjligheter och innebär hinder för omställning till ett hållbart samhälle. Den form av samverkande planeringsprocesser som kommunalförbundet GR representerar ger ett forum för att samordna sig och utveckla gemensamma lösningar. Men den kan bara hantera de utmaningar som kommunerna kan och vill komma överens om att hantera gemensamt. De riktigt svåra frågorna, i synnerhet olika aspekter av socialt hållbar utveckling och de ramar som sätts av de ekonomiska strukturerna, riskerar därför att inte hanteras.

Vi ställer oss frågan hur denna styrning kan utvecklas för att förbättra utsikten till att stadsregionen ställer om till en mer hållbar utveckling. Självklart menar vi att kommunerna måste ta sig an alla de viktigaste gemensamma utmaningarna, särskilt i tider då städer står för en explosiv befolkningsökning. Om ett kommunalförbund är den effektivaste modellen för att åstadkomma detta kan diskuteras, men i nuläget ger samhällsstyrningsmodellen i Sverige den möjligheten. Den fortsatta diskussionen i Göteborgsregionen bör därför söka sätt att uppnå gemensam handlingskraft för att möta konkreta gemensamma problem.

En invändning kan vara att Göteborgs stad i egenskap av Sveriges näst största stad och regionens ekonomiska och politiska motor har en större betydelse för stadsregionens utveckling än vad kommunalförbundet GR har. Vi instämmer delvis i detta: Göteborgs stad är en kraftfullare organisation än GR och har givetvis mycket betydelsefull inverkan på hela Västsveriges utveckling. Dessutom har staden anammat en starkare hållbarhetspolitik än vad GR-kommunerna gemensamt har gjort. Detta kan märkas både i etablerandet av S2020:s verksamhet för social hållbarhet och medborgardeltagande, samt i det miljö-

politiska programmet från 2013 som är ett internationellt framgångsexempel på ett konsumtionskritiskt perspektiv som grund för att begränsa göteborgarnas klimatpåverkan.

I denna rapport har vi återkommande nämnt den avgörande roll som de näringslivs-utvecklande organen har för hur kommunerna i Göteborgsregionen har valt att se på hållbar utveckling och de gemensamma utmaningarna. Organisationer som sätter ekonomisk utveckling och konkurrenskraft i främsta rummet verkar ha getts ett stort inflytande både på inriktningen av samarbetet och på vilka mål och medel som är lämpliga. Det är framför allt deras berättelse om vad ”attraktivitet” innebär som har slagit rot i hållbarhetskoalitionen. Vare sig det var avsiktligt eller inte har dessa organs dominans bidragit till att regionen landade i en ”svag” tolkning av hållbarhetsbegreppet där spänningen mellan ökad tillväxt och hållbarhet inte uppmärksammas tillräckligt mycket. Självfallet låg samtidigt ansvaret hos dem som tog emot och hanterade beslutsunderlagen. Vi ser att nya forum för samtal inom och mellan offentliga organisationer och interaktion med det civila samhället kan ha en stor betydelse för stadsregionens utveckling. Genom en bredare dialog kan hänsyn tas till andra synsätt än näringslivsutvecklarens.

VIKTEN AV ATT SYNLIGGÖRA POLITISKA MOTSÄTTNINGAR I HÅLLBARHETSPOLITIKEN

En läsning av hur hållbarhetspolitiken utformats i Göteborgsregionen under de senaste tio åren ger vid handen att den domineras av ett svagt hållbarhetsbegrepp. Det är inte unikt på något sätt. Långt innan hållbarhetsbegreppet fick en central plats på den politiska agendan kämpade stadsregionerna ständigt med att hantera spänningar mellan tillväxt, miljökonsekvenser och de ojämlikheter som snabbt utkristalliserats i det fysiska rummet. I själva verket är det troligen ingen stadsregion i världen som på något entydigt sätt bedriver en stark hållbarhetspolitik. Man ska inte heller se det som antingen-eller, utan som grader på en skala. Således framstår GR:s strategi för hållbar utveckling mer orienterad mot stark hållbarhet än motsvarande inriktningar i exempelvis Kapstaden och Manchester. Det är inte heller överraskande att det är den ekonomiska dimensionen, eller tydligare uttryckt: idén om befolkningsmässig och ekonomisk tillväxt i syfte att stärka stadens konkurrenskraft, som dominerar hållbarhetstänkandet. Generellt sett förefaller de dominerande strategierna för ökad hållbarhet i olika städer att utgå från att skapa strukturer för ökat kollektivt resande och ett förtätningsparadigm som huvudsakligen riktar in sig på att bereda plats för resursstarka individer som man förväntar ska attraheras av stadens egenskaper och arbetsmarknad, men som tidigare bosatte sig i enfamiljshus utanför stadskärnan (Savitch & Vogel 2009, Gibbs & Kreuger 2008).

I Göteborg liksom i andra städer är det starka koalitioner som håller samman den teknoekonomiska idén om tillväxt och förtätning som hållbarhet. I denna idé saknas generellt visioner om ett jämlikare samhälle bortom det samhällssystem som på många sätt skapat de problem som nu ska hanteras. Att forma en sammanhållen idé om ”välfärd utan tillväxt”, eller en alternativ syn på tillväxt och hur det mäts, framstår inte som politiskt gångbart för närvarande. Naturligtvis råder politiska spänningar inom den övergripande hållbarhetsdiskursen, men en tämligen tydlig samsyn har byggts om att minskad tillväxt inte bidrar till ökad hållbarhet. Det kan uttryckas som att inriktningen mot fortsatt ekonomisk tillväxt är starkt spårbunden. Det som möjligen skiljer Göteborg och den

svenska kontexten från omvärldens hållbarhetspolitik är det starka stöd som idéer om välfärd och jämlikhet har både i politiska organisationer och i samhället. Att frågan om social hållbarhet finns närvarande i förhandlingar om regional utveckling är givetvis en språngbräda för ett starkt hållbarhetsperspektiv som både belyser de ekonomiska och ekologiska strategiernas sociala aspekter och konsekvenser.

Det har också hävdats att regionala samarbeten för hållbarhetspolitik tenderar att vara ”opolitisk” i betydelsen att den inte blir föremål för partipolitiska motsättningar i någon större utsträckning. Strävan efter samförstånd om idén om tillväxt och politiska åtgärder för att skapa en ekonomisk konkurrenskraftig region gör att partierna närmar sig varandra och samlas runt en gemensam berättelse om samtida utmaningarna och framtida möjligheter. Lite förenklat kan sägas att det handlar om grader av grönhet eller graden av jämlikhet som skiljer sig mellan partierna. Det är dock en förenklad världsbild. Bakom den till synes konsensusorienterade hållbarhetspolitiken ligger ideologiska skiljelinjer, som dock inte alltid kommer till uttryck i den politiska debatten och inte eller alltid företräds av valda politiker. Olika idéer om vad som är och vad som främjar en hållbar utveckling är allestädes närvarande, men döljs ofta under en våtvarm filt av gemensamma vaga målsättningar och strategier. Vi menar att skiljelinjerna i debatten måste lyftas fram, oavsett om de bär partipolitiska märken eller inte.

Det är också viktigt att belysa att de offentliga institutionerna har olika uppgifter och roller. GR kan inte bedriva en självständig hållbarhetspolitik, som till exempel skulle utmana den kommunala självstyrelsen vad gäller skatter och budgetfrågor. I en svensk kontext är det den nationella och den kommunala nivån som huvudsakligen har de politiska verktyg som kan användas för att forma och främja en hållbar utveckling (även om stora delar av dessa verktyg är anpassade till medlemskapet i EU). Det som GR ansvarar för är delegerat från kommunal nivå. Det är upp till kommunerna att genomföra det som den politiska ledningen i GR kommer överens om, men de kan inte tvingas till det. Således blir hållbar utveckling framför allt en fråga för den kommunala självstyrelsen.

Vidare är arbetsfördelningen tydlig mellan olika regionala och lokala institutioner. Exempelvis har BRG uppdraget att främja regional ekonomisk tillväxt och näringslivsutveckling, medan delar av GR sysslar med exempelvis utbildningsfrågor. På kommunal nivå tar också arbetsfördelningen sig uttryck i olika synsätt på vad som är hållbar utveckling. På samma sätt som olika kommuner har olika förhållningssätt i frågor om hållbarhet, är det också viktigt att påpeka att olika organisationer inom kommunalpolitiken kan anamma olika roller och logiker. Att rollerna skiljer sig åt märks bland annat i uppdelningen av de sektorsvisa nätverk som GR samordnar. I samma organisation kan därför den tillväxtorienterade inriktningen framställas som närmast helt oproblematiserad i vissa nätverk, medan den problematiseras i andra. Olika verksamheter drivs av olika logiker. Detta kan kallas ”sektorsbundna logiker”, eller i vardagligt tal ”stuprör”, som behöver bindas samman med ”hängrännor”, en helhetssyn och sammanhängande logik. Återigen menar vi att skillnader och spänningar mellan sektorsbundna världsbilder och handlingslogiker måste lyftas fram.

Men en utveckling mot ett hållbart samhälle kräver mer än en debatt eller organisering där motsättningar tydliggörs. Det finns troligen inga vägar runt att omställningen till ett hållbart samhälle kräver ideologiska och organisatoriska sammanhållna strategier och

kraftansträngningar. Denna kraftansträngning behöver förr eller senare förenas i ett normativt fundament som kan vägleda samarbeten och strategier.

NORMATIVA FUNDAMENT FÖR SAMTAL OM STARK HÅLLBARHET

En normativ grund för en tvärssektoriell diskussion som kan ha förmågan att anamma ett starkt hållbarhetsperspektiv är att påminna om vad relevant lagstiftning faktiskt säger och att ta det på allvar. Sveriges välfärdspolitiska historia kännetecknas till stor del av devisen att ”land skall med lag byggas”, det vill säga att lagstiftning är ett viktigt samhällsförändrande instrument. Folkets valda företrädare i riksdagen har i samförstånd enats om ett antal övergripande samhällsmål som i flera fall tillkom långt innan vi talade om ”hållbar utveckling”, men som i dag framstår som högst relevanta i det sammanhanget. Låt oss utgå från grundlagen och sedan se på syftena med tre lagar som vi har valt som exempel eftersom de har särskilt stor betydelse för ”samhällsbygget” och som normativ utgångspunkt för de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Regeringsformen säger inledningsvis:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Regeringsformens 2 §

Ovanstående principer genomsyrar i sin tur en rad olika lagområden som har inverkan på vilka visioner arbete för en hållbar framtid kan utgå ifrån. Det första exemplet är socialtjänstlagens (2001:453) portalparagraf:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,*
- jämlikhet i levnadsvillkor,*
- aktiva deltagande i samhällslivet.*

1 § socialtjänstlagen

Ett andra exempel av grundläggande betydelse är miljöbalken. Den har en syftesparagraf som lyder:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

1 § miljöbalken

Slutligen är även plan- och bygglagen (2010:900) ett belysande exempel. I inledningen sägs lagen ...

... syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

1 § plan- och bygglagen

Grundlagen och andra principformuleringar i speciallagstiftning är inga direkt tvingande regler, utan de uttrycker målsättningar som anger en önskad inriktning. Samtidigt vilar det politiska systemets legitimitet på att människor kan känna igen samhällsutvecklingen i relation till dessa målsättningar. Dessa och kanske liknande portalparagrafer i annan lagstiftning kan utgöra en normativ grund för samtal om den faktiskt förda stadsregionala (och kommunala) hållbarhetspolitiken och dess konsekvenser. Vi menar att det skulle öka sannolikheten att fullfölja fler *starka* perspektiv på hållbar utveckling.

TVÅ FORMER FÖR TVÄRSEKTORIELLA KRITISKA REFLEKTIONER

Hur kan det fortsatta samtalet fördjupas och breddas på ett sätt som gör att företrädare för olika logiker och synsätt på hållbarhet känner sig välkomna och motiverade? I detta sammanhang kan två förebilder lyftas fram:

Den ena är HUR 2050 som var ett tjänstemannanätverk inom Västra Götalandsregionen vars betydelse har varit stor för utvecklingen av exempelvis den nuvarande trafikinfrastrukturplaneringen. Arbetet i HUR 2050 är väl dokumenterat och flera av dem som var med kan säkert bidra till att överföra erfarenheter till nya nätverk över sektorsgränserna. Vi såg att HUR 2050 var ett tämligen framgångsrikt exempel på att det är möjligt att uppnå organisatorisk sammanhållning, dvs. samarbete mellan sektorer som bidrar till bättre kunskap om vad hållbar utveckling innebär och att forma strategier för att främja den. Samtidigt såg vi att HUR 2050 också visar på dilemmat mellan att, å ena sidan, föra fram och diskutera förhållningssätt som är kritiska mot tillväxttänkandet och att, å andra sidan, ingå i processer med tillväxtpolitisk inriktning.

Den andra förebilden är den grundläggande idé om samproduktion av kunskap mellan akademi, policy- och professionsgrupper som Mistra Urban Futures vilar på. Här möts praktikens och akademins fält i gemensam produktion av kunskap för reflektion och för handling. Båda dessa exempel som kan utgöra förebilder inkluderar emellertid i stor sett inte politikens fält. Det råder en institutionaliserad arbets- och ansvarsfördelning mellan politikens, professionens och akademins fält, men man bör också sträva efter att öka samspelet dem emellan.

Vi har parallellt med berättelsen om den ”svaga” hållbarhet som institutionaliserats i Göteborgsregionen, sett en alternativ och kritisk berättelse växa fram som utgår från ”stark hållbarhet”. Denna kritiska diskurs uppmärksammar paradoxerna inbyggda i den tillväxtorienterade agendan och för fram behovet av både ekologiska resurser och social sammanhållning i Göteborgsregionen. Den kritiska koalitionen är betydligt mindre sammanhållen, mer fragmenterad och lever i skuggan av den dominerande hållbarhetskoalitionen. Den kritiska berättelsen drivs av tjänstemän, partier, politiker och kunskapsunderlag som används i inramningen av det som kommit att bli ”Hållbar tillväxt” utan att nå dominans i programmets viktigaste strategier.

I Mistra Urban Futures allt större portfölj av rapporter och kunskapsproduktion syns att ett starkt hållbarhetsperspektiv växer fram och etableras i forskningsprocesser där deltagare är både forskare och tjänstemän. Vi ser kunskapsrapporter som är kritiska mot konsumtions- och flygvanor från ett både socialt och ekologiskt perspektiv (WISE-projektet¹¹), samtidigt som vi ser rapporter som lyfter frågan om social polarisering, segregation och demokratiskt deltagande (projektet KAIROS¹²). Att skapa en brygga för den kunskap som produceras i dessa rapporter till de politiska processer som formulerar framtida strategier för hållbarhet utveckling är inte en alltför stor utmaning. Mistra Urban Futures existerar redan och skapar myriader av institutionella brobyggare mellan akademi och praktik på ett sätt som enkelt kan användas i framtida kritiska reflektioner.

REPRESENTATIVITET OCH DIALOG MED DET CIVILA SAMHÄLLET

Samtal i politiska processer påverkas inte bara av de separata logiker som blir en följd av sektorsindelade organisationsformer. Vilka de samtalande parterna är, i betydelsen vilka bakgrunder och livserfarenheter de präglas av, har också stor inverkan på innehåll och inriktning på samtalen. Den sociala, etniska och könsmässiga representativiteten bland de politiker och tjänstemän som formulerar strategier för hållbar samhällsutveckling kan tänkas påverka inriktningen på samtalet. Politiker och tjänstemän drivs av frågor på basis av ideologiska eller professionella överväganden. Dessa perspektiv är dock inte frikopplade från individernas livssituation eller erfarenheter (Tahvilzadeh 2011). I de forum som hållbarhetsstrategier för Göteborgsregionen har diskuterats, framför allt fullmäktigen i respektive kommun, är särskilt ungdomar, invånare med utländsk bakgrund och personer bosatta i miljonprogramsområden kraftigt underrepresenterade. Även i tjänstemannaorganisationerna är dessa två grupper underrepresenterade. Representativiteten i dessa forum avgörs av val och rekryteringsprocesser vilket generellt är trögrörliga strukturer som på sikt borde styras mot att bredda representativiteten i samtliga beslutsfattande organ i det offentliga. I väntan på det finns dock andra metoder som kan komplettera skevheter i representativiteten, som olika former av medborgardialog och -deltagande. Dessa metoder har flitigt använts inom olika stadsplaneringsprojekt, varav dialoger i planeringen inför Älvstaden är ett sådant exempel (Åström & Brorström 2012).

Städerna har i regel ett rikt föreningsliv som på olika sett verkar för att utveckla och behålla en hållbar vardag för olika befolkningsgrupper och som driver frågor som kan komplettera de perspektiv som företräds i politik och förvaltning (Kings 2011). Ett levande och kontinuerligt samtal som strävar efter ökad lyhörddhet med det civila samhället kan förändra villkoren för samtalen i de politiska processerna. Det finns självklart inga garantier för att ett starkt hållbarhetsperspektiv företräds av lokala föreningar; det kan givetvis vara tvärtom. Men det är i samhällets vardagsnära pusslande där nya och alternativa livsstilar utvecklas som syftar till att hantera samtida utmaningar kopplade till hållbarhet i det civila samhället (Bradley & Hedrén 2014). Det är ofta liknande praktiker som bygger upp och sedan etableras och formaliseras i politiken och ekonomiska system. När det starka håll-

¹¹ <http://www.mistraurbanfutures.org/en/project/wise-%E2%80%93-well-being-sustainable-cities>

¹² <http://www.mistraurbanfutures.org/en/node/448>

barhetsperspektivet och den kritiska diskursen åsidosätts i politiska processer, kan vi se hur dessa perspektiv slår rot i det civila samhället. Både nya och gamla sociala rörelser och sammanslutningar lyfter upp problemen med rådande politik och föreslår alternativa handlingsvägar ur både ekologiska och sociala perspektiv. Dessa röster skulle kunna tas till vara som resurs i det framtida kunskaps- och beredningsarbete som GR och andra instanser gör för hållbar utveckling.

Att vara lyhörd för det civila samhällets förmåga att lösa problem kan vara ett innovativt förhållningssätt i lokala politiska processer som rör hållbarhetsstrategier. Mistra Urban Futures borde också kunna knyta civilsamhället närmare sitt ömsesidiga kunskapsarbete, då dessa forum för medborgarsamverkan rymmer en bred och ofta försummad kunskapsgrund om det samhälle som centret vill vara en del av att förändra. Att särskilt inkludera de röster som står längst ifrån det politiska beslutsfattandet skulle kunna vara ett omdanande sätt att informera framtida beslutsprocesser om perspektiv som annars kanske osynliggörs. Att till exempel inkludera de hemlösa, funktionshindrades, arbetslösa, långtidssjukskrivnas perspektiv och dem vars liv drabbas mest negativt av den regionala boendesegregationen kan möjliggöra för andra tolkningar av vad hållbarhet skulle tänkas betyda, än de definitioner som näringslivsutvecklare ställer. Samtidigt kan det rika svenska föreningslivets vardagsverkare bidra till både lokal platskännedom och insikter i komplicerade frågor som på intet sätt kan täckas till fullo av experter i offentlig sektor. Genom att uppfinna nya lösningar för att inkludera dessa grupper skulle GR kunna bli ett framgångsexempel för resten av världen i frågor om delaktighet och regional utveckling.

KONKRETA PROBLEM OCH UTMANINGAR

”Hållbar tillväxt” och strukturbilden för Göteborgsregionen har genom det unika och breda förankringsarbetet gett en stabil grund och ramar för det fortsatta arbetet för en hållbar stadsregion. Kommunerna behöver nu överväga vad de måste omsätta i praktisk handling, var för sig och gemensamt. Vad behöver de göra för att möta utmaningarna; segregation och social polarisering, bostadsbrist? Vad innebär attraktivitet och regionförstoring? Hur gynnar det invånarna och ökar deras välbefinnande? Kommunerna har ansvaret för att planera sina områden på ett sätt som främjar, eller åtminstone inte motverkar, de gemensamma syftena.

Social polarisering och segregation är inte enbart ett problem för Göteborgs stad. Hela stadsregionen är segregerad och befinner sig i den sociala polariseringens spänningsfält. Den utmaningen kan inte mötas med enbart åtgärder i Göteborgs stad, utan kräver också betydande insatser i hela regionen. Villaförorterna är lika segregerade som ”miljonprogramsområdena”; de är andra sidan av samma mynt. Självfallet krävs även insatser från den nationella nivån, vilket regionens politiker med all sannolikhet behöver driva inom sina partier och gemensamt gentemot regeringen. Samma sak gäller bostadsbyggandet; åtgärder och förändrade arbetssätt krävs i var och en av kommunerna, liksom nationellt. Om man fortsätter som hittills, kommer resultatet sannolikt inte att förbättras. Problemen med för få bostäder och nya bostadsområden enbart för de välbärgade kommer att kvarstå. Den socialt och innehållsmässigt blandade staden kommer inte att uppstå, utan dess motsats riskerar att byggas fast för lång tid framåt.

En attraktiv stadsregion är ett lovvärt mål som måste inkludera samtliga invånare, i nuet och i framtiden. Att skapa en attraktiv stad endast för att attrahera nya ”önskvärda” invånare skapar inte en attraktiv livsmiljö för alla stadens invånare. Nya visioner behövs som kan skapa trygghet för samtliga av stadsregionens invånare och som bygger fram en känsla av sammanhang och samhörighet. Stadsregionens syfte måste vara att utgöra ett fundament för samtliga invånares möjligheter att förverkliga sina drömmar och inte bara en minoritet. En socialt polariserad region kan inte erbjuda detta.

Regionförstoring måste också gynna hela stadsregionens sammanhållning och utveckling. Förbättrade kommunikationer är särskilt viktiga för utsatta stadsdelar och invånare, som inte har råd med egen bil och som måste pendla långa vägar för att nå arbetstillfällena. Västsvenska paketet är i huvudsak inriktat på åtgärder som gynnar resandet mellan kranskommunerna och centrala Göteborg. Behoven i utsatta stadsdelar, där andelen kollektivresande ofta är som högst, har inte ägnats någon särskild uppmärksamhet.

Således behöver kommunerna i stadsregionen nu ta nästa steg och omsätta sina visioner och sin gemensamma målbild i konkreta åtgärder och i nya arbetssätt. De kan inte möta utmaningarna var och en för sig, utan kommer att behöva samarbeta för att ha möjlighet till framgång. Det är mycket som talar för att långsiktig framgång inte kan byggas på något annat än en sammanhållen och stark hållbarhetspolitik.

Referenser

Andersson, F., R. Ek & I. Molina (2008), "Introduktion: En regional politik i förändring", i Andersson, Frida, Richard Ek & Irene Molina (red), *Regionalpolitikens geografi. Regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, R., Bråmås, Å. & Hogdal, J. (2010) *Fattiga och rika - segregerad stad flyttningar och segregationens dynamik i Göteborg 1990-2006*, Göteborgs stad, Social resursförvaltning.

Antoni, R. (2010), "Attraktiva städer", i Nilsson, Lennart (red) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-Institutet.

Atkinson, R. & J. E. Klausen (2011) "Understanding sustainability policy: Governance, knowledge and the search for integration", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13:3, 231-251.

Axelsson, K. (2012) Global miljöpåverkan från konsumtion på lokal och regional nivå. Fototrycksberäkningar med REAP Sverige. Stockholm: *Stockholm Environmental Institute, Project Report*.

Bolin, L., Göran Larsson Robin Sinclair, Pernilla Hellström, Kristofer Palmestål, Inger-Lise Svensson, Berit Mattsson, (2013) *Klimatomställning Göteborg: Tekniska möjligheter och livsstilsförändringar*. Mistra Urban Futures Reports 2013:5. Göteborg: Mistra Urban Futures

Boström, M. (2012) "A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: introduction to the special issue", *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, Vol. 8, Issue 1 (3-14).

Bradley, K. & Hedrén J. (eds) (2014) "Green Utopiansim: Perspectives, Politics and Micro-Practices". Routledge. London

Bradley, K., A. Hult & G. Cars (2013) "From eco-modernizing to political ecologizing. Future challenges for the green capital", i Metzger, J. & A. R. Olsson (red.) *Sustainable Stockholm. Exploring urban sustainability in Europe's greenest city*. New York: Routledge.

BRG (Odaterad rapport) *Tillväxt i Göteborgsregionen: Ett underlag för regionens tillväxtstrategi*. Business Region Göteborg AB

BRG (2011) "Analys av inflyttningen till Sveriges storstadsregioner", Business Region Göteborg AB. 2011-01-18

Brundtlandkommissionen (1987) "Vår gemensamma framtid" (eg. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future). FN: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Cars, G. (2011) "Vad är hållbarhet?", i *Urbaniserad värld. Nya steg mot hållbara städer*. Antologi från Global Utmaning.

Cullberg, M., S. Montin & N. Tahvilzadeh (2014), *Urban Challenges, Policy and Action in Gothenburg: GAPS project baseline study*. Göteborg: Mistra Urban Futures Report 2014:5.

Cox, R. H. & D. Béland (2013) "Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 27, No. 2, (pp. 307-328).

- Dannestam, T. (2009), *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund Political Studies 155. Lund, Lunds universitet.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. & Brown, C. (2011) The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19, 289-300.
- Edelman, M. (1985) *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press (originalutgåva 1965).
- Engström C-J. & G. Cars (2013) "Planning in a New Reality – New Conditions, Demands and Discourses" i Lundström, M. J., Fredriksson, C. & Wintzell, J. 2013. *Planning and sustainable urban development in Sweden*, Stockholm, Swedish Society for Town & Country Planning.
- Ekins, P. (1999), "European environment taxes and charges: recent experiences, issues and trends", *Ecological Economics*, 31, 39-62.
- Elias K., J. Forsemalm, J. Gustafsson, E. Johansson, M. Johansson, S. Montin, L. Lilled, Y. Löf, (2012) "Governance: att styra med insikt snarare än avsikt. En studie om flernivåstyrning och sektorssamverkan i Göteborg och Malmö". *Mistra Urban Futures: Göteborg*
- Esmailian S. (2012) *Ur askan: om människor på flykt i en varmare värld*, Stockholm, Natur & kultur.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the creative class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. New York: Basic Books.
- Forsberg (2002) *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling: en studie av miljöfrågan i tillväxksamhället*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2002:2.
- Fredriksson, C. (2012) "System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling. En kunskapsöversikt". Stockholm: KTH, Samhällsplanering och miljö.
- Garretsen, H. & R. Martin (2010) "Rethinking (New) Economic Geography Models: Taking Geography and History More Seriously", *Spatial Economic Analysis*, 5:2, 127-160.
- Granberg, M. (2004), *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik: Politiska processer mellan demokrati och effektivitet*. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro, Örebro universitet.
- Granberg, M. (2004), *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik: Politiska processer mellan demokrati och effektivitet*. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro, Örebro universitet. Granberg, M. (2004), *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik: Politiska processer mellan demokrati och effektivitet*. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro, Örebro universitet.
- GR (2002) "Kommunal samverkan – Regional styrka. Inbjudan till rådslag. Ett diskussionsunderlag". (Dokumentet är inte daterat, men av allt att döma skrevs det under 2002). Göteborgs kommunalförbund.
- GR (2004) "Inbjudan till fortsatta rådslag. Ett diskussions- och faktaunderlag Göteborgsregionens kommunalförbund" – december 2004 . Göteborgsregionens kommunalförbund
- GR (2006) "Uthållig Tillväxt. Mål och strategier med fokus på regional hållbar struktur. En del av det goda livet i Göteborgsregionen. Göteborgsregionens kommunalförbund

- GR (2008) ”Strukturbild för Göteborgsregionen. En överenskommelse omatt vi gemensamt tar ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar.” Göteborgsregionens kommunalförbund
- GR (2009), ”Avtal avseende ett paket för infrastrukturåtgärder i Västsverige”, Styrelseärende 2009-10-23.
- GR (2010) *Socialt hållbar utveckling i Göteborgsregionen: ett kunskapsunderlag*. Göteborgs kommunalförbund.
- GR (2012a) *Välfärdsbilder i Göteborgsregionen, En rapport från Göteborgsregionens kommunalförbund 2012*. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund
- GR (2012b) ”Uthållig tillväxt – uppdatering. Underlag inför rådslag 5, kommunal reflektion”. PM, Göteborgsregionens kommunalförbund.
- GR (2013a) ”Hållbar tillväxt. Mål och strategier med fokus på regional struktur” (www.grkom.se).
- GR (2013b) PM. Pamflett om mötet på Svenska mässan den 19 mars 2013. GR: Göteborg
- GR (2013c) Tilläggsyrkande MP. Hållbar tillväxt: Mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur. DNR 09/70.21/2 2013-05-24. Göteborgsregionens kommunalförbund
- Gunnarsson-Östling U., K. Edvardsson Björnberg & G. Finnveden (2013) ”Using the Concept of Sustainability. Interpretation in Academia, Policy and Planning” i Metzger, J. & A. R. Olsson (red.) *Sustainable Stockholm. Exploring urban sustainability in Europe’s greenest city*. New York: Routledge.
- Gustavsson E. och Elander I. (2012) *Social hållbarhet inte bara ”sustainababble”? Från mångtydig vision till analytiskt redskap vid uppföljning av stadsbyggnadsprojekt*. Örebro Universitet, Centrum för urbana och regionala studiers skriftserie, nummer 69.
- Göteborgs stad (2014) *Skilnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*. Delrapport. (www.goteborg.se).
- Göteborgs stad/RIS (2014) ”Det hållbara Göteborg, rapport till kommunstyrelsen i Göteborg från Rådet för integration och samhällsgemenskap”.
[http://goteborg.se/wps/wcm/connect/410a6e73-3b4d-45e2-98b2-e4e711462d9c/Det+ hallbara Goteborg RIS 2014.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/410a6e73-3b4d-45e2-98b2-e4e711462d9c/Det+hallbara+Goteborg+RIS+2014.pdf?MOD=AJPERES)
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2009) *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. 2009. *Den globala kapitalismens rum: på väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling*, Hägersten, Tankekraft.
- Hilding-Rydevik, T., Håkansson, M. and Isaksson, K. (2011) “The Swedish Discourse on Sustainable Regional Development: Consolidating the Post-political Condition”, *International Planning Studies*, 16:2, 169-187.
- Hugé, J., T. Waas, F. Dahdouh-Guebas, N. Koedam & T. Block (2013), ”A discourse-analytical perspective on sustainable assessment: interpreting sustainable development in practice”, *Sustain Sci* (2013), 8:187-198.
- HUR 2050 (Odaterad broschyr) Hållbar hälsa och social utveckling. HUR 2050

- Hyresgästföreningen (2012) *Kalla fakta om hur vi bor. Boendet i Göteborgsregionen 2012*. Hyresgästföreningen, Region västra Sverige
- Hysing, E., L. Frändberg & B. Vilhelmson, "Between strong and weak sustainability. The case of the Gothenburg congestion tax", work in progress.
- Jackson, T. (2012) *Välfärd utan tillväxt: så skapar vi ett hållbart samhälle*, Stockholm, Ordfront.
- Jacobs J. (1961/2005) *Den amerikanska storstadens liv och förfall*. Daidalos: Göteborg
- Jensen, J. O., T. H. Christensen & K. Gram-Hanssen (2011) "Sustainable Urban Development – Compact Cities or Consumer Practices?" *Danish Journal of Geoinformatics and Land Management*, Vol. 46, No. 1, 50-64.
- Jordan, A. (2008) "The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26:7-33.
- Jörnmark, J. (2005) *Göteborgs globalisering*. Göteborgs Stadsmuseum, Göteborg.
- Kings, L (2011) *Till det lokalas försvar: civilsamhället i den urbana periferin*. Stockholms universitet. Arkiv förlag.
- Krueger, R. & D. Gibbs (2007) "Introduction: Problematizing the Politics of Sustainability" i Kruger R. & D. Gibbs (red) *The sustainable development paradox: urban political economy in the United States and Europe*, New York, Guilford Press.
- Krueger, R. & Gibbs, D. (2008) " 'Third Wave' Sustainability? Smart Growth and Regional Development in the USA", *Regional Studies*, 42, 1263-1274.
- Krugman, Paul (1998) "What's New About the New Economic Geography?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 2 (7-17).
- Krugman, Paul (2011) "The New Economic Geography, Now Middle-aged.", *Regional Studies*, 45:1 (1-7)
- Larsson, B., Letell, M. & Thörn, H. (2012) *Transformations of the Swedish welfare state: from social engineering to governance?* New York, Palgrave Macmillan.
- Larsson, N., L. Bratt & J. Sandahl (2012) *Hållbar utveckling och ekonomi inom planetens gränser*. Lund: Studentlitteratur.
- Leibovitz, J. (2003) Institutional Barriers to Associative City-Region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in 'Canada's Technology Triangle'. *Urban Studies*, 40, 2613-2642.
- Lidskog, R. & I. Elander (2012) "Ecological Modernization i Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden", *Journal of environmental Policy & Planning*, 14:4, 411-427
- Lundqvist, L. J. (2000) "Capacity-building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation", *Geoforum*, 31, 21-32
- Lundqvist, L. J. (2013) "Environmental Policy Convergence Through Ecological Modernization. A Road to Sustainable Development?", Paper prepared for the "Jensen Seminar", February 2013.
- Machiba, T. (2011) "Eco-innovation for Enabling Resource Efficiency and Green Growth: Development of an Analytic Framework and Preliminary Analysis of Industry and Policy Practices", i Bleischwitz, R., P.J.J Welfens & Z. Zhang (eds.) *International Economics of Resource Efficiency*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Meadowcroft, J. (2011) "Sustainable Development", s 535-551 i Bevir, M (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.

- Meadowcroft, J. & R. Steurer (2013) Assessment Practices in the Policy and Politics Cycles: A Contribution to Reflexive Governance for Sustainable Development? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1-23.
- Meyer, J. W. & B. Rowan (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, pp. 340-363.
- Montin S. & M. Granberg (2014) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Montin S. (2013) "Samarbete för hållbar regional utveckling? I Olausson, P. & J. Nyhlén (red) *Regioner, regionalism och entreprenörskap. Festskrift till Marie-Louisa von Bergmann-Winberg*. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Montin, S, M. Johansson & J. Forsemalm (2014) "Understanding innovative regional collaboration: Metagovernance and boundary objects as mechanism", i Ansell, C. & J. Torfing (red) *Public Innovation through Collaboration and Design*. New York: Routledge (in print).
- Mukhtar-Landgren, D. (2012) *Planering för framsteg och gemenskap: om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Murphy K. (2012) The social pillar of sustainable development: a literature review and framework for policy analysis. *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 15-29., 8, 15-29.
- Mörck, J. (2008) *Regionalt samhällsbyggande i otakt. En studie av den varierande framväxten av samverkansorgan*. Örebro Studies in Political Science, 22, Örebro universitet.
- Neuman, M. (2005) "The Compact City Fallacy", *Journal of Planning Education and Research*, 25:11 (11-26).
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why inequalities keep rising*. OECD Publishing.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearson, L.J., P.W. Newton & P. Roberts, eds. (2014) *Resilient Sustainable Cities. A future*, New York: Routledge.
- Persson, C. (2013) "Deliberation or doctrine? Land use and spatial planning for sustainable development in Sweden", *Land Use Policy* 34:301-313
- Polk, M. (2010) "Sustainability in Practice: The Interpretation of Sustainable Development in a Regional Planning Arena for Dialogue and Learning in Western Sweden", *Planning Theory & Practice*, 11:4, 473-489.
- Polk, M. (2011) "Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making for Sustainable Development: Success or Failure?", *Planning Practice and Research*, 26:2, 185-206.
- Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 19.
- Rader-Olsson, A. & G. Cars (2011) "Polycentric spatial development: institutional challenges to inter-municipal cooperation", *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 31:155-171. Springer
- Rockström, J. (2013) *Omställningen till en hållbar utveckling*. Utgiven som e-bok 2013. Ingår som artikel i antologin *Framtidsutmaningar – Det nya Sverige*. Stockholm: Volante
- Ronge, C-H. (2002) PM: Samarbete över kommungränserna. Exempel på internkommunala arkiv i region- och stadsarkivet. Region- och stadsarkivet i Göteborg, 2002-01-31

- Ryding, Y. (2011) *The Purpose of Planning. Creating sustainable towns and cities*. Southampton: The Policy Press
- Sanderson, I. (2002) "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration*, Vol. 80, No. 2 (1-22)
- Savitch, H. & R. K. Vogel (2009) "Regionalism and Urban Politics." i Davies, J. S. & Imbroscio, D. L. 2009. *Theories of urban politics*. Los Angeles: Sage
- Stahre, U. (2007) *Den globala staden: Stockholms nutida stadsomvandling och sociala rörelser*, Stockholm, Atlas.
- Storbjörk, S., K. Lähteenmäki-Smith & J. Hilding-Rydevik (2009) "Conflict or consensus: The Challenge of Integrating Environmental Sustainability into Regional Development Programming", *European Journal of Spatial Development*, No. 34, 2-22
- Stuckler, D. & S. Basu (2013) *Åtstramning till döds. Om en ekonomisk doktrins misslyckande*. Stockholm: Natur och Kultur
- Swyngedouw E. (2007) "Impossible 'Sustainability' and the Postpolitical Condition" i Kruger R. & D. Gibbs (red) *The sustainable development paradox: urban political economy in the United States and Europe*, New York, Guilford Press
- Tahvilzadeh, N. (2011) *Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Avhandling. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
- Tunström, M. (2009) *På spaning efter den goda staden: om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion*. Örebro: Örebro universitet
- UN-HABITAT (2011) *Cities and Climate Change: Policy Directions*. Global Report on Human Settlements 2011. United Nations Human Settlements Programme
- UN-HABITAT (2013) *State of the world's cities 2012/2013*. New York: Routledge
- VGR (2005a) "Vision Västra Götaland. Det goda livet". Västra Götalandsregionen
- VGR (2005b) "Västsverige och den nya ekonomiska geografin". Västra Götalandsregionen
- VGR (2009) "Klimatstrategi för Västra Götaland. Hur vi tillsammans skapar hållbar tillväxt." Västra Götalandsregionen
- VGR (2011) *Migration: Attractiveness – Openness – Integration: An International Benchmarking for Västra Götalands Region*. November 2011. Bakbasel. Basel
- Wassenius, L. (2014) "Nej till trängselskatt kan ge bättre infrastruktur", Göteborgs-Posten, 2014-02-26)
- Westholm, E., J. Amcoff, J. Falkerby, M. Gossas & N. Stenlås (2008) *Regionen som vision. Det politiska projektet Stockholm – Mälardalenregionen*. Stockholm: SNS Förlag
- World Health Organization (WHO) & Commission on Social Determinants Of Health (2008). *Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health*. Geneva: World Health Organization
- Wurzel, R.K.W, A.R. Zito & A. J. Jordan (2013) *Environmental Governance in Europe. A Comparative Anaysis of New Environmental Policy Instruments*. Cheltenham: Edward Elgar
- Åström, J. & S. Brorström (2012) *Medborgardialog Centrala Älvstaden*. Mistra Urban Futures. Chalmers, Göteborg