

# Hållbar stadsutveckling

POSITIONSPAPPER





# Förord

Det är en kommunal och regional uppgift att skapa förutsättningar för människor att leva ett bra liv. Utgångsläget är att arbeta med det tre perspektiven i hållbar utveckling, social, ekonomisk och ekologisk. Utmaningen för kommuner och regioner är att bygga klimatsmarta, funktionsblandade, måttfulla och täta städer. Det är viktigt att kunna göra lokala politiska avvägningar och lösa intressekonflikter nära människorna. För att förverkliga detta krävs samverkan mellan många olika parter och verksamheter – först då kan den hållbara staden utvecklas.

Detta positionspaper tydliggör Sveriges Kommuner och Landstings inriktning på hållbar stadsutveckling. Det är en uppdatering och sammanlagning av två tidigare positionspaper, "Hållbar stads- och tätortsutveckling" från september 2004 och "Bra luft och hållbar utveckling" från februari 2007.

I detta positionspaper har Sveriges Kommuner och Landsting valt att fokusera på de större städerna i Sverige.

Positionspaperet antogs av förbundets styrelse i augusti 2010.

*Sveriges Kommuner och Landsting i augusti 2010*



Anders Knape

# Sammanfattning

Det viktigaste välfärdsuppdraget för kommuner och regioner är att erbjuda en attraktiv, trygg, jämställd, säker, hälsosam och tillgänglig livsmiljö för enskilda människor, näringsliv och det civila samhället. Ingen samhällssektor kan ensam förverkliga detta utan det krävs samverkan mellan många olika parter och verksamheter för att skapa hållbara stadsmiljöer.

De senaste åren har den byggda miljöns betydelse för människors välbefinnande fokuserats alltmer. Platsens identitet och attraktivitet samt kopplingen mellan samhällsbyggandet och människans hälsa och trygghet har fått ökad uppmärksamhet.

Kommunerna har det övergripande ansvaret för samhällsbyggande inklusive stadsplanering genom till exempel plan- och bygglagen. Det innebär att se till att staden i alla sina delar erbjuder goda och attraktiva livsmiljöer för alla människor och företag. En viktig del är kommunens ansvar att säkerställa att planeringsprocessen blir demokratisk det vill säga att delaktighet, dialog och möjlighet att påverka främjas.





## Sveriges Kommuner och Landsting anser:

- att** Sverige behöver en nationell stadspolitik i syfte att främja och ge förutsättningar för en utveckling av hållbara städer, den ska utgå ifrån och stödja den kommunala och regionala nivån i deras arbete,
- att** perspektiven jämställdhet och mångfald ska genomsyra resultat och processer,
- att** staten måste ge kommuner och regioner rådighet och samordnade verktyg för att bygga hållbara städer,
- att** staten ska fokusera och öka satsningen på forskning för stadsutveckling.



# HÅLLBAR STADSUTVECKLING

---

*Städer spelar en avgörande roll för tillväxten i Sverige. Det är en kommunal och regional uppgift att skapa förutsättningar för människor att leva ett bra liv. Vi bejakar denna utmaning och vill bygga den klimatsmarta, den funktionsblandade, den måttfulla och täta staden. Det kommunala självstyret, specifikt det kommunala planmonopolet, är viktigt för att göra lokala politiska avvägningar och lösa intressekonflikter vid utveckling av hållbara städer.*

En hållbar stadsutveckling bygger på tre perspektiv – det sociala, det ekonomiska och det ekologiska. Det innebär en planering som tar tillvara lokala erfarenheter, främjar delaktighet och använder dialogen som verktyg i ett helhetsperspektiv.



# Hållbar stadsutveckling kräver ett helhetsperspektiv

*För att nå en attraktiv och hållbar livsmiljö behövs ett helhetsperspektiv med både sektorskunskap och tvärspektoriell samverkan. Statens sektorsansvar på den nationella och regionala nivån måste kunna möta det lokala helhetsansvaret.*

## Utmaningar

Den rådande sektorspolitiken nationellt såväl som regionalt, riskerar att bli ett hinder för utvecklingen av våra städer. Den försvårar ett helhetsperspektiv.

EU och statens olika uppdrag och krav på kommunerna är många gånger direkt motstridiga. Det är ofta en stor utmaning när uppdragen ska realiseras i kommunerna och när avvägningar ska göras mellan de olika intressen som kraven föranleder. Dessutom sker ibland överenskommelsen direkt mellan EU och kommuner genom frivilliga åtaganden som inte samordnas på nationell nivå.

Idag uppstår ofta motstridigheter vid utbyggnad av hållbara städer på grund av konflikten mellan sektorsstyrning via statliga normer och kommunala politiska avvägningar. Det lokala politiska handlingsutrymmet har minskat över tid till förmån för europeisk och nationell sektorstyrning. Utmaningar som uppstår är till exempel att klara miljökvalitetsnormerna för luft och buller vid förtätning av städer utan att andra viktiga kvaliteter går förlorade.

En annan utmaning är att forskningen som rör städer både är spretig och teorifokuserad och inte gynnar ett helhetsperspektiv. Forskningsområdet har en förhållandevis liten budget i tider där hållbar stadsutveckling finns på mångas agendor.

## Möjliga åtgärder och förbättringar

Det kommunala självstyret och specifikt det kommunala planmonopolet ger bra förutsättningar för att göra politiska avvägningar och lösa konflikter vid stadsutveckling. Att bibehålla och utveckla det kommunala planmonopolet så att det fortsättningsvis är en grund för lokal fysisk planering är viktigt.

Sveriges Kommuner och Landsting ska agera proaktivt i EU-frågor.

Kommunens roll i stadsbyggandet har förändrats. För att uppnå hållbara städer krävs mycket samordning, samverkan och en strävan att arbeta med ett helhetsperspektiv. För att vara en attraktiv kommun och attrahera företag, institutioner, besökare och nya invånare arbetar kommunen i samverkan med andra aktörer. Kommunens roll som samordnare och processledare ställer nya krav på kompetens och arbetssätt.

Kommunerna i samverkan med staten och dess regionala företrädare måste utveckla en gemensam bild av hur hållbara städer ska utvecklas. Det är viktigt att även staten gör avvägningar mellan statliga sektorsintressen och har en dialog med kommunerna om detta. Regelverket måste tolkas likartat.

För att samverka bättre behövs både sektorskunskap och övergripande samverkan mellan samhällets olika aktörer och beslutsnivåer. Att arbeta med ett helhetstänkande på alla nivåer innebär också att alla parter måste ges rådighet och samordnande verktyg som passar rätt nivå. Staten måste ge kommunerna förutsättningar att göra avvägningar mellan olika målkonflikter. Det behövs till exempel nya strategier för att förena trafik- och bebyggelseplanering i städer för att minimera både ohälsosamt trafikbuller och luftföroreningar och samtidigt eftersträva täthet ur klimathänsyn. Staten måste ta större hänsyn till kommunens politiska beslut i översiktsplanen så att det är meningsfullt för kommunerna att arbeta översiktligt.

Forskningsområdet för stadsutveckling behöver kompletteras med mer praktikrelevant, processinriktad och ämnesövergripande forskning som gynnar en helhetssyn i byggandet av hållbara städer.



# Social hållbarhet i staden

*Social hållbarhet handlar om att skapa ett samhälle där alla människor ges lika möjlighet till en god livsmiljö utifrån skilda behov och förutsättningar samt att behov och rörelsemönster beaktas ur ett vardagsperspektiv genom en väl planerad integrerad stadsstruktur.*

## Utmaningar

I en globaliserad värld får stadens särdrag allt större betydelse för den enskilda människan. Hon reser allt mer idag och får därmed ett ökat behov av att känna identitet med sin hemort.

Städer och tätorter utgör idag livsmiljö för mer än 85 procent av befolkningen. Det urbana livet lockar med sitt utbud av varor, service och kulturaktiviteter. Här finns mötesplatser som möjliggör sociala kontakter och utvecklandet av kreativa idéer. Trycket på städerna ökar.

Den ökande segregationen mellan människor är en stor utmaning i det hållbara samhället. Den tar sig uttryck i att mentala och fysiska barriärer skapas mellan olika stadsdelar och dess befolkning. Skillnaden mellan dessa blir allt tydligare i samhället, inte bara i storstäderna utan också i mindre städer. Uppdelningen i olika sociala och etniska grupper och isoleringen mellan människor i olika skeden av livet skapar otrygghet för alla.

Det är också en utmaning att bygga ett jämställt samhälle som främjar mångfald och nyttjar sina resurser optimalt. En mer jämlik hälsa är etisk, kostnadseffektiv och tillväxtfrämjande för samhället.

Utmaningarna i den fysiska miljön är att skapa fungerande miljöer och rörelsemönster för vardagslivets behov som gynnar både kvinnor och män.



## Möjliga åtgärder och förbättringar

Att skapa förutsättningar för ett bra vardagsliv är centrala uppgifter för såväl kommuner som landsting och regioner.

Det är viktigt att i städer arbeta tillitshöjande och trygghetsfrämjande. Staten ska verka för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet samt en väl fungerande samverkan mellan polismyndigheter och kommuner. Kommuner behöver arbeta med barn och ungdomar i skola och barnomsorg samt inom fritidssektorn.

Att ta tillvara det kulturhistoriska arvet i form av byggnader, miljöer och strukturer från olika tidsperioder ger förutsättningar för att skapa lokal identitet.

Att systematiskt och målinriktat arbeta för att åstadkomma en god och jämlik hälsa för hela befolkningen är angeläget ur ett tillväxtperspektiv både för dagens människor och kommande generationer. Den enskildes anknytning till arbetslivet genom både en väl fungerande frivilligsektor och ett lönearbete är viktigt för delaktigheten i samhället.

Den gemensamma inne- och utemiljön spelar stor roll för livet i staden. Miljön i centrum, på gator och torg och parker samt vid till exempel hållplatser ska inbjuda både till vistelse och till rörelse och till möten mellan människor. Den ska ge både kvinnor och män goda förutsättningar att uppleva trygghet, mångfald, skönhet, trivsel – en god livskvalitet. När det uppfylls kan vi räkna med att alla intresserar sig för och tar ett ansvar för den egna miljön. Detta i sin tur är en förutsättning för en långsiktigt hållbar stad. Kommunen har ett stort ansvar för att dessa mötesplatser är funktionella, tillgängliga, trygga och estetiskt tilltalande. Kommunen behöver verktyg för att verka för en blandad bebyggelse och se till att olika upplåtelseformer byggs för att möta segregationen.

Städerna är viktiga nav i den regionförstoring som pågår i olika delar av landet. I staden finns samlad kompetens och mångfald som inte lika enkelt kan tillgodoses på mindre orter. Men även boende på landsbygden lever i hög grad ett urbant liv genom att utnyttja stadens.

En samordnad "hela resan", genom bra utformning och funktion av trafiksystemet, ger både kvinnor och män goda förutsättningar till trygga, säkra, hälsosamma och tillgängliga resor, såväl lokalt som regionalt. Genom att öka både städers täthet och deras samspel i regionen skapas goda förutsättningar för en attraktiv kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik i sammanhängande nätverk.

En tydlig nationell strategi för att stödja utvecklingen av "hela resan" behöver tas fram av staten i samverkan med kommuner, landsting och regioner.



## Ekonomisk hållbarhet i staden

*En god ekonomisk hushållning innebär att skapa ett långsiktigt, hållbart förhållningssätt till ekonomin.*

### Utmaningar

Städer består historiskt sett av en kompakt stadskärna som är tydligt avgränsad från den omgivande landsbygden. Sedan 1900-talet har det emellertid skett en fortlöpande upplösning och utspridning av stadsbebyggelsen. Resultatet är en helt ny stadskaraktär som mer kan liknas vid ett stadslandskap. I de storskaliga områden som byggdes upp under 60- och 70-talen utifrån då rådande ideal om en funktionsuppdelad stad utgör till exempel trafiklederna ofta barriärer. Trenden har nu delvis vänt och städer förtätas i befintliga miljöer och gamla hamn- och industriområden. Konkurrensen från externa köpcentra är stor och det är en utmaning att få ett balanserat utbud mellan stadskärnan och den externa handeln i stadernas utkant så att stadskärnorna inte utarmas.

Kommunerna står inför utmaningen att skapa funktionsblandade och kreativa miljöer där nya affärsidéer kan födas samt att tillgodose tillgång på mark och lokaler för företag av varierande storlek och utbud.

En annan utmaning är att få en väl fungerande infrastruktur som ger tillgänglighet och fungerande transporter, vilket är viktigt för utveckling och tillväxt. Ansvaret för detta är uppdelat på många aktörer och på flera nivåer idag vilket komplicerar planeringen.

Infrastrukturen för vatten och avlopp är finansierad av staten på 60- och 70-talen och ofta dimensionerad för förra seklets befolkningstätheter. Ökade miljökrav, teknisk utveckling och fortsatt förtätning av städer utmanar kommunernas ekonomiska möjligheter att hålla jämn takt i bl a utbyggnaden av vattenrening.

Även den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning är en utmaning som ställer nya krav på samhällsutvecklingen och samhällsbyggandet. Nya livsmönster hos kommuninvånarna ställer också nya krav och förändrar rollen för många städer. Många människor bor i en kommun men arbetar, studerar och utnyttjar service och rekreation i intilliggande kommuner. Stads- och tätortscentra får därmed nya roller och fungerar inte bara som centrum för det närmaste omland, utan också i växande utsträckning som centrum för människor och verksamheter i angränsande kommuner.

Utmaningen ligger också i att knyta samman staden och tätorten med omgivande landsbygd.

## Möjliga åtgärder och förbättringar

Idag fungerar städerna som tillväxtmotorer för samhällsutvecklingen oavsett om det gäller ekonomiska, sociala eller kulturella aktiviteter. Städerna spelar en betydande roll för tillväxten i Sverige, som bas för företagens rekrytering, kapital och marknad.

Tillgången till rent vatten och trygga attraktiva livsmiljöer utgör grunden för ett hållbart samhälle. Tillgången till arbetskraft, god utbildning, kultur och fritid påverkar den växtkraft som gör att kommunen och företagen är fortsatt konkurrenskraftiga. En viktig faktor är att, såväl socialt som ekonomiskt, kunna integrera hela befolkningen i arbetsmarknaden och då särskilt i befolkningstäta områden.

Företag bidrar också till en attraktiv och levande stadskärna. En utvecklad samverkan mellan fastighetsägare, centrumorganisationer och kommunen är avgörande för att städer och tätorter ska attrahera både kommersiell och offentlig service till stadskärnorna.

Vid en förtätning av städer är det viktigt att bygga vidare på vårt europeiska arv med den funktionsblandade och måttfulla staden. Tillväxt-, utvecklings- och planeringsfrågor är centrala i den kommunala samhälls-



planeringen. Här är också samspelet mellan kommunen och näringslivet viktigt för en effektiv och bra service i kommunens myndighetsutövning.

Staten måste öka sina investeringar i transportinfrastrukturen. Det bör göras med en tydlig klimatprofil, genom breda satsningar på kollektivtrafik. Satsningarna behöver kombineras med andra styrmedel för att minska behovet av biltrafik och öka incitamentet att avstå bilen. En ökad andel spårbundna transporter är nödvändig för såväl pendling som gods. Det första gäller framförallt i storstadsområdena.

Statens agerande och beslut bör stödja en utveckling mot att integrera kollektivtrafiken i samhällsplaneringen genom planering, investering, drift och underhåll och i detta arbete är kommuner, landsting och regioner centrala samarbetsparter.

Staten ska vara en trovärdig samhällsbyggare genom att kommuner, landsting och regioner betraktas som likvärdiga samarbetspartners. Det bör tas fram ett regelverk som reglerar Trafikverkets samarbete med kommuner, landsting och regioner.

En region med god infrastruktur och bra kollektivtrafik som möjliggör resande mellan städer är attraktiv för alla människor och gynnar även arbetsmarknadsregioner och utbildningsmöjligheter.

Utveckling av innovationer och näringslivssamverkan för hållbara och effektiva resor och transporter ska uppmuntras av staten liksom av kommuner, landsting och regioner.

# Ekologisk hållbarhet i staden

*Ekologisk hållbarhet handlar om att långsiktigt bevara ekosystemens produktionsförmåga och biologiska mångfald och att minska påverkan på naturens och människans hälsa.*

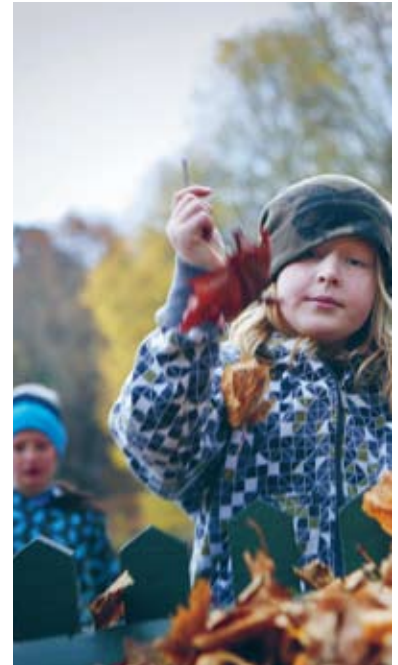
## Utmaningar

En av dagens främsta utmaningar, såväl globalt som lokalt, är att radikalt minska människors negativa påverkan på klimatet samtidigt som samhällets energiförsörjning tryggas. Stora insatser kommer att krävas av och i kommuner och regioner både för att medverka till att genomgripande minska klimatpåverkan och att anpassa samhället till förväntade klimatförändringar.

Att bygga en tätare stad så att stadsstrukturen planeras och byggs för samverkan och samordning mellan trafik och bebyggelse är ett sätt att minska klimatpåverkan. En av de största utmaningarna vid förtätning av städer är att samtidigt klara normerna för luft och buller och att bevara en grön struktur.

Trafiken är en förutsättning för tillgänglighet men också en källa till buller, luftföroreningar och trafikolyckor. De största svenska kommunerna klarar inte rikt- och gränsvärdena för miljö kvalitetsnormerna för buller och luft. Att inte klara normerna innebär en risk för människors hälsa och välmående.

Buller är den miljö störning som berör flest människor i Sverige. Andelen trafikbullerstörda människor är störst i storstäderna men problemet finns även i övriga landet. I stadskärnor med slutna kvarter bör även ljud från fläktar, nöjeslokaler och så kallat bullerregn beaktas när den totala besvär bilden av buller vägs samman. Centrala och regionala myndigheter



tolkar nuvarande riktvärden för buller olika. En samsyn måste till för att göra det mer tydligt för kommunerna vad som gäller.

Dagens områden av riksintresse behöver moderniseras, det saknas ofta värderande beskrivningar vilket medför konflikter framförallt i tidigt avgränsade områden. Dessutom är de inte samordnade sinsemellan avseende prioritet eller omfattning.

## Möjliga åtgärder och förbättringar

Att bygga den täta staden kan innebära att effektivisera energiförsörjningen, minska transportbehoven och gynna kollektiva transportsystem. Det ska vara enkelt att ta sig fram till fots eller på cykel och att kunna vila i gröna lungor, vilket är viktigt bl a ur ett folkhälsoperspektiv. Rent praktiskt gäller det att skapa närhet och integration mellan olika funktioner i vardagslivet.

Kommunernas fysiska planering är viktig för att uppnå en klimatanpassad och energieffektiv samhällsstruktur. Ett anpassat regelverk behövs för att kommunerna ska kunna arbeta för en klimatanpassad utveckling i samhällsplaneringen. Den kommunala planeringen måste stödjas genom ett samlat kunskapsunderlag från de statliga myndigheterna.

Staten måste samordna verksamheter, planeringsunderlag och regler för att möjliggöra ställningstagande för en klimatanpassad samhällsplanering och fritt tillhandahålla planeringsunderlag och analysverktyg anpassade för lokal och regional nivå.

Vidare behöver samhället en långsiktig, trygg och hållbar energiförsörjning och ett robust elförsörjningssystem. Särskilda satsningar för energieffektivisering bör göras i fastighetsbestånd med dåliga energiprestanda, såsom många av miljonprogrammets områden. Till stor del är sådana effektiviseringar direkt lönsamma. Särskilda statliga bidrag eller lån kan dock spela en viktig roll för dessa omfattande investeringar.

Staten behöver fritt utveckla styrmedel för att ge möjlighet att styra mot bättre energiprestanda för både ny och befintlig bebyggelse.

Staten måste i samverkan med regionen och kommunen gemensamt utveckla ett hållbart resande som ger förutsättningar för minskad energiförbrukning.

Staten måste ha en helhetssyn vid bedömning av miljö kvalitetsnormer och samordna de centrala myndigheternas tolkning av riktvärdena för buller. Komplexiteten inom området innebär att det krävs förståelse och åtgärder inom en mängd olika områden för att utmaningarna ska kunna bemötas på ett konstruktivt och effektivt sätt. Utmaningarna är störst på kommunala gator och vägar vilket innebär att kommunen som väghållaren har ett stort ansvar att vidta åtgärder till exempel avseende beläggning, hastigheter och avskärmning.

Staden lever i symbios med sitt omland, både som leverantör av resurser såsom mat, energi, vatten, byggnadsmaterial och som mottagare av restprodukter i olika former. Resurserna måste återgå i kretsloppet.

Staten måste samordna hushållningen med mark, vatten och bebyggd miljö bättre vid uppgradering av planeringsunderlag för områden av riksintresse samt göra en avvägning mellan dem.







Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010

Beställningsnr: 5208

Foto, omslag och inlägga: sid 7 (övre bild): Casper Hedberg; sid 13 (nedre bild): Martin Sylvest Andersen; sid 13 (övre bild): Casper Hedberg.

Produktion: forsbergvonessen

Tryck: Ljungbergs Tryckeri

Läs mer på [www.skl.se](http://www.skl.se)

Ett positionspapper är ett dokument inom ett område där Sveriges Kommuner och Landsting vill tydliggöra förbundets inriktning. Detta positionspapper är en uppdatering av två tidigare positionspapper dels "Hållbar stads- och tätortsutveckling" från september 2004 och dels "Bra luft och hållbar utveckling" (miljökvalitetsnormer för luft) från februari 2007.

Målgruppen är främst förbundets styrelse, beredningar och kansli men även medlemmar, riksdag och regering, myndigheter och andra intresseorganisationer ska kunna nyttja papperet.

Beställ eller ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30.

Beställningsnr: 5208