

Miljøministeriet i Danmark  
Miljöministeriet i Finland  
Umhverfisraduneytid/Miljøministeriet i Island  
Miljøverndepartementet i Norge  
Miljödepartementet i Sverige

# **Stadspolitik i Norden**

## **Mot en hållbar utveckling av städer**

## *Nordisk samarbeid om politikk for bærekraftig utvikling av byer*

”Stadspolitikk – hållbar utveckling av städer” er et prioritert innsatsområde i handlingsprogrammet ”Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden”, som de nordiske lands planministre vedtok i oktober 2001. Som oppfølging av handlingsprogrammet har Nordregio på oppdrag av og i samarbeid med de nordiske planmyndighetene, utarbeidet en oversikt over de nordiske lands bypolitikk. Oversikten skal gi grunnlag for en dialog om politikktutvikling og utveksling av erfaringer om hvordan planlegging kan være et effektivt virkemiddel for bærekraftig byutvikling og bedre bymiljø.

I alt bor mer enn 80 pst av innbyggerne i Norden i byer og tettsteder. Høyest andel byboere har Island, Danmark og Sverige, mens Norge og Finland, som kom senest i gang med urbaniseringen, ligger noe lavere. Innenfor det enkelte land skjer det en konsentrasjon til hovedstadsregionene og de største byregionene, som synes å bli stadig viktigere for den økonomiske veksten og den regionale utviklingen.

Sammenlignet med Europa for øvrig kjennetegnes de nordiske landene av høy andel små og mellomstore byer med til dels store funksjonelle regioner og en betydelig dominans av hovedstaden. Byene har relativt lav tetthet og spredt struktur med lett tilgjengelige grøntområder og nærhet til natur. Dette gir karakter i bybildet og er et særtrekk som gir mange av de nordiske byene sin identitet. Samtidig fører dette byutviklingsmønsteret til press på de grønne arealene og et ikke lite energi- og transportbehov.

*Utfordringen er hvordan vi kan sikre at de nordiske byene fortsatt skal være attraktive for befolkning og næringsliv, også i et internasjonalt perspektiv, samtidig som de lever opp til høye krav til bærekraftig bymiljø og ressursforvaltning.*

Et samlet bilde av hva som er politikk for en bærekraftig utvikling av byer i de nordiske landene, strekker seg fra det nasjonale til det lokale nivået og over flere sektorgrenser. Den aktualiserer problemstillinger som spenner over et bredt felt; fra bysystem og bebyggelsesstruktur til transportarbeid og den lokale miljøsituasjonen, teknisk infrastruktur og avfalls-håndtering samt helse, hverdagsmiljø og det bygde miljøets kvaliteter på naboskapsnivå.

Gjennomgangen av de enkelte lands bypolitikk viser at forskjellene landene imellom ikke ligger så mye i spørsmålet om hva som tas opp under dette politikkområdet, men snarere i hvilken vekt de ulike aspektene gis. Bypolitikken har derfor varierende tyngdepunkter, som f.eks. byenes interne organisering og utforming, storbyområdenes utvikling eller byer som motor for den regionale utviklingen. Bypolitikken har også varierende status i de ulike nordiske landene.

I de enkelte landene er ansvaret for bypolitikken delt mellom ulike departementer, og organiseringen gjenspeiler hvilke tema som blir vektlagt. Et blick på aktørene illustrerer at bypolitikk må ses som et politikkområde som krever samspill mellom de ulike sektorene.

De felles nordiske forutsetningene og de ulike perspektivene er et naturlig utgangspunkt for samarbeid, erfaringsutveksling samt forskning og utvikling. Fra et nordisk perspektiv og med tanke på politikktutviklingen i Europa, er det særskilt viktig å intensivere den nordiske dialogen om bærekraftig byutvikling for å øke merverdien i det nordiske samarbeidet og fremme:

### **1. En mer samordnet bypolitikk**

Mellom landene bør det legges opp til en dialog for utveksling av praktiske erfaringer med organisering og sektorsamspill på nasjonalt og lokalt nivå samt samarbeid mellom nivåene med sikte på å utvikle mer effektive grep for samordning av bypolitikken.

### **2. Planlegging og gjennomføring av tiltak for bedre bymiljø**

I utviklingen av de nordiske byene bør det særlig fokuseres på byomforming og byfornyelse, revitalisering av sentrumsområder og andre bymessige miljøer. Hensynet til kulturarv, grønnstruktur og muligheter for fysisk aktivitet bør ha stor oppmerksomhet. Byenes arealer bør utnyttes bedre, og nye bystrukturer skal sikre en effektiv utnyttelse av det samlede trafikksystem, slik at flest mulig kan benytte kollektivtransport, sykkel og gange. Landene bør utveksle erfaringer og samarbeide om hvordan planlegging og plangjennomføring kan sikre høy kvalitet i byområder og bidra til et mangfoldig og godt bymiljø fysisk og sosialt. Av særlig interesse er erfaringer med partnerskap mellom offentlig og privat sektor.

Landene bør også ha dialog om hvordan planleggingen på regionalt nivå kan bidra til utvikling av en flerkjernet bystruktur med effektive miljøvennlige transportløsninger. Særlig vekt bør legges på samspillet mellom transport og arealbruk som er vesentlig med sikte på å redusere transportbehovet og fremme muligheter for overgang til mer miljøvennlige transportformer, spesielt kollektivtransport.

### **3. Kunnskap om bærekraftig byutvikling**

Det bør vurderes et felles opplegg for innhenting og formidling av gode eksempler på planlegging og miljøvennlige løsninger i nordiske byer. Tilgang til praktiske eksempler kan anspore byene til sterkere innsats for å bedre bymiljøet. En oversikt over planleggingspraksis kan også legge grunnlag for utvikling av planleggingsverktøyene.

Det bør videre overveies å utvikle et felles system for overvåkning av miljøtilstanden i de nordiske byene, gjerne koordinert i forhold til arbeidet med bymiljøindikatorer i Europa for øvrig. Dette vil gi muligheter for å følge utviklingen over tid og gjennomføre benchmarking mellom byer.

Ansvar for å koordinere gjennomføringen tilligger det nordiske embetsmannsforumet ”Nordisk planmyndighetsmøte”, som rapporterer til miljø/planministermøtene.

Helsingfors, 27. oktober 2002

*Hans Chr. Schmidt*  
Miljøminister  
Danmark

*Børge Brende*  
Miljøvernminister  
Norge

*Siv Friðleifsdóttir*  
Miljøminister  
Island

*Jouni Backman*  
Miljøminister  
Finland

*Lena Sommestad*  
Miljøminister  
Sverige



# **Stadspolitik i Norden**

## **Mot en hållbar utveckling av städer**

## Innehållsförteckning

Förord.....	9
1 Inledning .....	10
1.1 Utgångspunkter .....	10
1.2 Stadspolitik i Norden och Europa .....	11
2 Dansk Stadspolitik .....	16
2.1 Inledning .....	16
2.2 Den nationella stadspolitiken.....	18
3 Finsk Stadspolitik.....	20
3.1 Inledning .....	20
3.2 Den nationella stadspolitiken.....	21
4 Isländsk Stadspolitik.....	23
4.1 Inledning .....	23
4.2 Den nationella stadspolitiken.....	24
5 Norsk Stadspolitik.....	26
5.1 Inledning .....	26
5.2 Den nationella stadspolitiken.....	27
6 Svensk Stadspolitik.....	30
6.1 Inledning .....	30
6.2 Den nationella stadspolitiken.....	31
7 Nordisk Stadspolitik.....	34
7.1 Nordiska särdrag .....	34
7.2 Mål och drivkrafter för stadspolitik i Norden .....	35
7.3 Aktörer med ansvar för stadspolitik.....	39
7.4 Frågor för fortsatt dialog.....	40

## Förord

I handlingsprogrammet ”Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden”, som de nordiska ländernas planministrar antog i oktober 2001, är ”Stadspolitik – hållbar utveckling av städer” ett av de prioriterade insatsområdena.

Denna rapport är en del i arbetet med att skapa en dialog om stadspolitikens utveckling och dess bidrag till hållbar utveckling. Rekommendationen som antogs på de nordiska planministrarnas möte i Helsingfors den 27 oktober 2002 är baserad på denna bakgrundsrapport. Rapporten som är utarbetad av Nordregio ger en översikt över de nordiska ländernas stadspolitik, och avslutas med förslag på frågor för fortsatt dialog. Översikten utarbetades på uppdrag av och i samarbete med de nordiska planmyndigheterna.

Rapporten är författad av Kai Böhme och Malin Hansen, med värdefulla inspel från Micaela Schulman, Hólmfríður Bjarnadóttir, Susan Brockett, Karin Bradley och Janne Antikainen.

Författarna svarar själva för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Februari 2003

# 1 Inledning

Inom ramen för ”handlingsprogram för hållbar utveckling i Norden”, som de nordiska ländernas planministrar antog i oktober 2001, har Nordregio tagit fram en nordisk översikt över stadspolitik för hållbar utveckling av städer.

Rapporten bygger på de enskilda nordiska ländernas strategier och politik för stadsutveckling och på observationer av trender i den europeiska stadspolitiken. Vad gäller allmänna slutsatser om stadspolitiken i Europa och Norden så har Micaela Schulmans rapport (Nordregio WP2000:4) varit en viktig utgångspunkt för diskussionen.

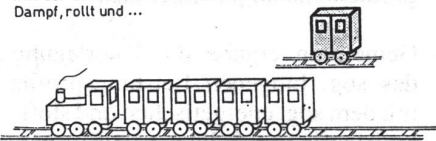
Efter en allmän genomgång av utgångspunkter för rapporten samt av nordisk och europeisk stadspolitik, beskrivs stadspolitiken i de olika Nordiska länderna i fem separata kapitel. Rapporten avslutas med ett kapitel som berör de nordiska särdragen, mål och drivkrafter för stadspolitik i Norden samt mångfalden av aktörer med ansvar för denna politik. I slutet finns dessutom förslag på frågor för fortsatt dialog.

## 1.1 Utgångspunkter

Arbetet med nordisk stadspolitik för en hållbar utveckling av städer tar utgångspunkt i två bilder.

### WANDLUNG DES STELLENWERTS DES UMWELTSCHUTZES ZWISCHEN 1950 u. 1990

Der Eisenbahnzug "Entwicklung der Humangesellschaft" mit der Lokomotive "Wirtschaftswachstum" steht unter Dampf, rollt und ...



... hatte zwischen 1950 und 1970 den Umweltschutzwaggon auf einem Abstellgleis gelassen und wenig beachtet,



... hatte seit etwa 1970 den Umweltschutzwaggon ange-koppelt und in die Abwägung einbezogen,

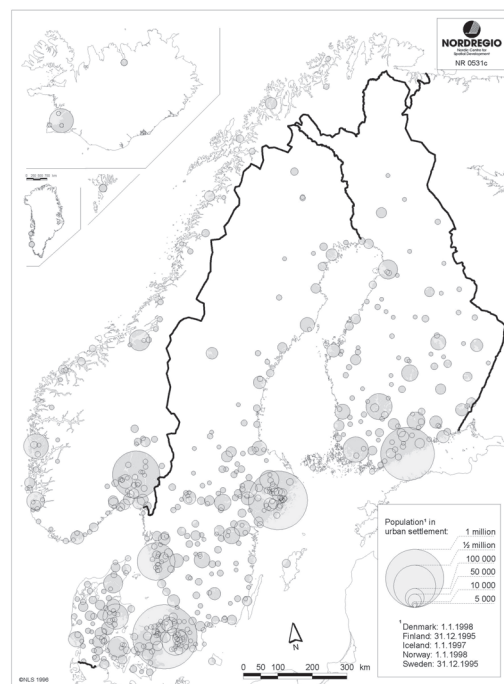


... hatte seit etwa 1980 den Umweltschutzwaggon nach vorn gezogen und ihm zunehmend Bedeutung zugemessen,



... wird ab etwa 1990 lernen müssen, die Umweltqualität als Leitschiene und Restriktion zu begreifen und ihr unausweichlich zu folgen.

(d'Alleux 1993)



(Nordregio 1998)

Å ena sidan uppfattas hållbar utveckling inte bara som en aspekt under stadspolitiken, dvs. hållbarheten är bara en vagn som är med i tåget, utan hållbarheten blir rälsen, ett genomgående spår i stadspolitiken. Å andra sidan ska det tas hänsyn till det som är genuint nordiskt, dvs. betrakta stadspolitiken utifrån de nordiska städernas särdrag, som bland annat är att de är präglade av relativt få invånare i europeiska mått och

långa avstånd mellan städerna. Dessutom är strukturerna inom de enskilda städerna präglade av ”arvet” efter 1960- och 70-talets välfärdspolitik med starka inslag av bostadspolitik, regionalpolitik samt kommunikationspolitik, och konsekvenserna av detta samt efterföljande politiska utvecklingar.

#### **Hållbar utveckling**

Referring to the report of the World Commission on Environmental Development (1987) sustainable development is here understood as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs”. In addition one aspect of the definition given by the EU Strategy for Sustainable Development (2001) may be taken into consideration, namely that sustainable development means making sure that different policies reinforce one another rather than pulling in opposite directions.

Stadspolitiken bör omfatta både politiken som är inriktad mot städernas ”inre” förhållande och förändringsprocesser, och politiken för att främja en balanserad stadsutveckling från nationellt och regionalt perspektiv. I båda fallen sker dock huvudvinklingen mot en politik för hållbar utveckling. I enlighet med diskussionerna på EU-nivå förstås detta som en strävan i riktning mot att utveckla en sammanhållen stadspolitik, där de tre politikområdena, hållbar utveckling, regional utvecklingspolitik samt (inre) stadspolitik samspelar.

## **1.2 Stadspolitik i Norden och Europa**

Fram till helt nyligen hade inget nordiskt land något som kunde liknas vid en samlad och samordnad stadspolitik av ”europeisk modell”. Ansatser till att mera tydligt sätta städerna i fokus för nationella initiativ har nästan alltid varit konfliktfyllda och lett till politiska konfrontationer mellan företrädare för landsbygd och stad – uppfattningen att de svåraste samhällsproblemen finns i perifera landsbygdsområden är djupt rotad i den nordiska politiken.

De nordiska ländernas implicita stadspolitik har under de senaste 20 åren haft flera gemensamma drag – som i hög grad har präglats av ”arvet” efter 1960- och 70-talets välfärdspolitik med starka inslag av bostadspolitik, regional politik samt kommunikationspolitik. Å ena sidan har målet för den nationella politiken i Sverige, Norge, Finland och Island länge varit att främja en balanserad tillväxt mellan stad och glesbygd och att motverka en alltför stark tillväxt av storstäderna på glesbygdens bekostnad. Å andra sidan har insatser inom andra politikområden samtidigt haft direkt fokus på att möta tillväxten i storstäderna, framförallt genom åtgärder i bostadspolitiken samt genom investeringar i städernas kommunikationssystem. Bostadssociala insatser, stadsförnyelse, fysisk upprustning av förortsområden präglade 1980-talets politik.

Under slutet av 1980-talet blev målet om en ekologiskt hållbar utveckling en stark drivkraft för nationella insatser i städerna i de nordiska länderna. Som framhålls i *Euricurs* studie ligger de nordiska länderna förhållandevis långt framme på detta område och en rad initiativ och åtgärder har vidtagits som rör städernas miljöförhållanden, miljöfrågor i vardagsmiljön och den byggda miljöns kvaliteter. Samtidigt med 1980-talets högkonjunktur, överhettningen på arbetsmarknaden och tillväxten i storstadsregionerna har den sociala och etniska boendesegregationen tilltagit i flera nordiska stadsregioner. Problemen med segregation har sedan början av 1990-talet stått högt på den politiska dagordningen i de nordiska länderna. En utlösande faktor för initiativ till en mer samlad stadspolitik har – åtminstone i Sverige,

Danmark och Norge – varit tendenserna till en ökande social och etnisk segregation i storstäderna.

I samtliga nordiska länder utom Island finns nu ansatser till en överordnad, nationell stadspolitik. Trots likartade utgångspunkter – i fråga om urbana förhållanden, institutionella och politiska förutsättningar – finns grundläggande skillnader i fråga om mål och inriktning i den *explicita* stadspolitik som f n är under framväxt. Fokus och drivkrafter i den explicita stadspolitiken varierar och stadspolitiken bedrivs f n utmed olika spår. Politikområdet är emellertid ständigt i en förändringsprocess, och det återstår att se hur de nordiska ländernas nationella politik för stadsutveckling kommer att utvecklas.

### ***Europa – Urban Policies***

Städernas rumsliga, ekonomiska och miljömässiga utveckling står högt på den politiska dagordningen både i internationella organ, i EU och på nationell nivå. Kraven på kunskaper om stadsregionernas roll och funktion i den regionala utvecklingen betonas alltmer, bland annat i programmen för EU:s strukturfonder. Begreppet stadspolitik används här för att beskriva offentliga insatser på olika beslutsnivåer som har betydelse för städernas utveckling. I fråga om en nationell stadspolitik bör man skilja på en explicit stadspolitik – som tydligt sätter fokus på och riktas mot städerna – och en implicit stadspolitik, som – utan att tydligt riktas mot städerna – ändå får indirekta konsekvenser för stadsutvecklingen.

Något förenklat kan man påstå att den europeiska stadspolitiken på överordnade nivåer bedrivs enligt tre samverkande, och delvis kompletterande, huvudspår:

1. En *storstadspolitik* som är inriktad mot städernas ”inre” förhållanden och förändringsprocesser, där målet att utjämna sociala olikheter inom stadsområden är drivkraften.
2. En *politik för att främja en balanserad stadsutveckling* från nationellt och regionalt perspektiv, som betonar strukturella frågor och städernas ekonomiska funktion.
3. En *politik för en ekologiskt hållbar stadsutveckling*, där miljöfrågorna är i fokus.

Den nationella, explicita stadspolitiken i Europa har fram till helt nyligen varit synonym med en *storstadspolitik* med tillväxt och social utjämning som drivkrafter. Förebilder i dessa avseenden är Frankrike, Nederländerna samt Storbritannien, som alla har en lång tradition på detta område. Trenden är nu – såväl på EU-nivå som i de olika ländernas nationella politik – att utveckla en mer sammanhållen politik för en hållbar stadsutveckling. Syftet är att samordna sociala, miljömässiga, rumsliga och strukturella aspekter, betona städernas funktion i ett nationellt perspektiv samt fokusera på utvecklingen av hållbara stadsregioner. Inte minst EU-politiken och det europeiska samarbetet verkar i riktning mot att utveckla en sammanhållen stadspolitik, där de tre politikområdena – hållbar utveckling, regional utvecklingspolitik samt stadspolitik – samspelar. Hur skapa bärkraftiga och socialt balanserade stadsregioner som är konkurrenskraftiga i ett internationellt och nationellt perspektiv?

Vad gäller explicita aktuella aktiviteter inom stadspolitik på europeisk nivå, så kan programmet URBAN nämnas. URBAN fokuserar främst på stadsområden med eftersläpande utveckling och satsar mycket på lokalbefolkningens deltagande.

Lite längre tillbaka i tiden ligger också EU:s arbete med ett handlingsprogram för en hållbar stadsutveckling inom EU (CEC 1999). Här fokuseras främst på fyra områden:

- Främjande av ekonomisk välfärd och sysselsättning inom städer.
- Främjande av jämställdhet, social integration och förnyelse inom stadsområden.
- Skydd och förbättring av stadsmiljön och den globala miljön: På väg till lokal och global hållbarhet.
- Bidra till en bra stadsförvaltning och främjande av kommunal självstyrelse.

Men oftast är stadspolitik en aspekt som tas upp under planerings- och regionalpolitiska frågeställningar som t ex i sambandet med ESDP-arbetet, eller inom andra rapporter om ekonomisk och social sammanhållning, där urbana områden utpekade som tillväxtcentra för att uppnå en polycentrisk utveckling (fokus ligger främst på goda kommunikationer mellan urbana centra, liksom mellan dessa och landsbygdsområden).

Dessutom är den europeiska miljöpolitiken en viktig aktör inom fältet. Städernas miljöproblem har länge stått i fokus för politiska initiativ. Begreppet den *hållbara eller den bärkraftiga staden* har varit ett centralt tema både i det internationella samarbetet och i den nationella politiken i flertalet västeuropeiska länder. Vid FN:s k *Habitat*-konferens i Istanbul (Istanbul, 1996) enades länderna om ett handlingsprogram för en hållbar stadsutveckling, som betonade boende, bebyggelse och stadsplanering. EU-kommissionens *Grönbok om stadsmiljö* (EUKommissionen, 1990) har följts upp med projekten *The Sustainable European City* (Urban Environment Expert Group, 1994) samt *Sustainable Cities and Towns Campaign* (1994-99) som ett led i genomförandet av Agenda 21 i Europas städer. Målet om en hållbar stadsutveckling är tillsammans med målet om ekonomisk tillväxt grundläggande drivkrafter i det ovannämnda europeiska handlingsprogrammet för en hållbar utveckling av städer. Bland andra internationella projekt som rör frågor om en hållbar stadsutveckling under 1990-talets början kan nämnas WHO:s *Healthy Cities* samt OECD:s *The Ecological City*.

Sammantaget pekar utvecklingen mot en helhetsorienterad stadspolitik där de tre perspektiven i en hållbar stadsutveckling – det sociala, det ekonomiska och det ekologiska – samordnas: Hur skapa bärkraftiga och socialt balanserade stadsregioner som är konkurrenskraftiga i ett internationellt och nationellt perspektiv? Viktiga inslag i en sådan helhetsorienterad politik är bl a:

- Fokus på *funktionella stadsregioner*, dvs mot städer och tätorter som funktionellt hänger samman, där stadsregionerna definieras utifrån funktionen som centrum för lokalt och regionalt näringsliv, administration, service och utbildning, och inte efter strikt administrativa gränser.
- Hänsyn till *det nationella bebyggelsemönstret och nationella urbaniseringsprocesser*.
- Anpassning till *städernas styrkor och svagheter*, med särskild betoning på sambanden mellan städernas fysiskt-rumsliga, miljömässiga, socio-ekonomiska förhållanden och konkurrenskraft.
- Utveckling av metoder för att integrera de sociala, ekonomiska och de ekologiska perspektiven i *strategier för en hållbar stadsutveckling*, med särskild betoning av de regionala och mellankommunala perspektiven.

Därmed flyttar tyngdpunkten från en inriktning mot större städer och former för att stödja ett arbete på lokal nivå till ett arbete med funktionella stadsregioner med små

och medelstora städer, där den regionala nivån kommer i fokus och med starka inslag av gränsöverskridande samarbete.

### ***Europa – Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen (ESDP)***

Det europeiska arbetet med rumslig utveckling som ledde fram till ESDP-dokumentet grundas på tre rumsliga och funktionella grundföreställningar:

- Utveckling av ett flerkärntigt och mer balanserat stadssystem och förstärkning av partnerskapet mellan stads- och landbygdsområden. Det gäller här att övervinna den dualism mellan stad och land som i dag inte längre är acceptabel.
- Främjande av integrerade transport- och kommunikationslösningar som understödjer en flerkärntig utveckling av EU:s territorium och utgör en viktig förutsättning för aktiv integration av de europeiska städerna och regionerna i EMU. Likvärdiga möjligheter till tillgång till infrastruktur och kunskap skall förverkligas stegvis. För detta måste man finna regionalt anpassade lösningar.
- Utveckling och vård av naturen och kulturarvet genom förständig förvaltning. Detta bidrar även till att bevara och vidareutveckla regionala identiteter samt att upprätthålla EU:s regioners och städers naturliga och kulturella mångfald under globaliseringens epok.

Men hänsyn till stadspolitiken kan behovet av dynamiska, attraktiva och konkurrenskraftiga städer och tätorter med starka lokala/regionala identiteter, partnerskap mellan stad och land (funktionella regioner) framhävas. Städerna ses klart som utvecklingsmotorer för regioner etc. Även frågor om hållbar trafik och balanserade bosättningsmönster spelar in i stadspolitiken.

ESDP-dokumentet pekar ut fem aspekter som anses ha särskild betydelse för en hållbar stadsutveckling:

- Kontroll över städernas fysiska utbredning.
- Blandning av funktioner och samhällsgrupper.
- Förständig och resurssparande förvaltning av städernas ekosystem (särskilt vatten, energi och avfall) .
- Bättre närhet med transportmedel, som är både effektiva och miljövänliga.
- Bevarade och utveckling av natur- och kulturarvet

### ***Europa - Copenhagen Charta (14 – 15 Nov. 2002)***

Under det danska EU-förmanskapet presenterades Copenhagen Charter på en konferens i november 2002. Dokumentet skissar på en princip för stads- och regional utveckling, som kan bidra till att säkra en balanserad regional utveckling som er förankrad i städernas och regionernas identitet, även i denna globala tidsålder. Två målsättningar är speciellt framträdande:

- För det första nödvändigheten av att utveckla ett *integrerat perspektiv på stads- och regionalpolitiken*. De större städerna samt nätverk av både större och mindre städer blir allt mer centrala aktörer i den globala ekonomin, följaktligen understryks städerna roll som drivkraft i den regionala utvecklingen. Detta betyder att det är viktigt att stärka samarbete och koordinering mellan lokala och regionala myndigheter, och härifrån till den nationella och europeiska nivån, i utformningen av politik och strategier. Och det betyder att det är viktigt att stärka partnerskap mellan offentliga och privata aktörer.
- För det andra är ett centralt budskap att utvecklingen av städer och regioner bör ta sin utgångspunkt i de lokala särdragen eller *platsens identitet*, men samtidigt vara

öppen för nya initiativ och internationella tendenser. Platsens identitet kan vara karakteristika som är förknippat med exempelvis regionala kunskapskompetenser och specialiseringar, lokal historia, arkitektur, kultur och livsformer. Genom att ha detta som utgångspunkt för utvecklingen kan man både främja den globala konkurrensförmågan, och säkra att platsen förblir meningsfull för den lokala befolkningen.

### **Copenhagen Charter**

#### Regional udvikling i den globale konkurrence

1. Brug globaliseringens kræfter konstruktivt i udviklingen af by- og regionalstrategier ved at vurdere det lokale potentiale i den globale økonomi.
2. Tag udgangspunkt i byernes og regionens identiteter, når globale forandringer omsættes, ved at fortolke og registrere karakteristika ved det fysiske miljø, arkitekturen samt den sociale og kulturelle kapital.
3. Etabler et integreret perspektiv i by- og regionalpolitikken ved at have øje for byernes rolle i den regionale udvikling og derigennem fremme regional samhørighed og et polycentrisk bymønster.
4. Koordiner by- og regionalstrategier og understøt partnerskaber mellem offentlige og private aktører.
5. Skab innovative og bæredygtige langsigtede perspektiver, hvor regional identitet og byernes forskellige potentialer kobles med regionale kompetencer, kreativitet og kultur.

#### Byidentitet og balanceret regional udvikling

6. Brug byens arkitektoniske historie og de globale tendenser til at forme det bymæssige og regionale miljø, for at sikre mangfoldighed og lokal forankring og for at modarbejde den monotoni, der karakteriserer det globale arkitektoniske udtryk.
7. Se revitaliseringen af byen og regionen som en dynamisk proces og brug lokale fremgangsmåder og nye initiativer.
8. Skab forskelligartede og kreative bolig- og erhvervsmiljøer i alle byområder ved at inkludere alle kulturer og potentialer i udviklingen.
9. Styrk integration i hele byen og regionen for at undgå social udstødelse ved at sikre adgang for alle til bæredygtig transport, arbejdspladser, boliger, viden, uddannelse og social service.
10. Styrk muligheden for offentlig deltagelse i debatten om by- og regionaludviklingen og ansvarliggør lokale aktører ved at gøre brug af deres viden om stedet og dets potentialer.

(Uddrag ur Copenhagen Charter)

## 2 Dansk Stadspolitik

### 2.1 Inledning

Den danska nationella stads- eller bypolitiken har sedan länge – och fram till mitten av 1990-talet – varit synonym med insatser inom politikområdena för stadsbyggande/fysisk planering samt miljöfrågor. En grundläggande orsak till denna inriktning är den höga graden av urbanisering och den relativa knappheten på mark i större delar av landet.

Danmark är ett starkt urbaniserat land. 1998 bodde 85 % av den danska befolkningen i urbana tätorter. 77 % bodde i tätorter och städer med mer än 1000 invånare. Det måste dock betänkas att det finns en demografisk koncentration eftersom Storköpenhamn idag är hem för 34 % av den danska befolkningen.

De danska städernas problem, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter har behandlats i flera av de redogörelser för olika politikområden som regeringen skall redovisa en gång per mandatperiod. Flertalet av dessa relaterar direkt till initiativ på EU-nivå eller i nationella initiativ i andra EU-länder. Ett återkommande inslag i de sk landsplaneredogörelserna har under 1980- och 1990-talen varit det danska stadssystemet, dess särdrag, styrkor, svagheter och potentialen för utveckling.

I den senaste landsplaneredogörelsen från 2000, *Lokal identitet og nye udfordringer* strävar man efter att utveckla ett samspel mellan strategier för näringslivsutveckling och den fysiska planeringen för såväl städer som landsbygden. Bakgrunden är översiktliga analyser av region- och kommunplanernas behandling av områden för verksamheter, som bl a visar att hälften av de arealer som har avsatts för verksamheter är outnyttjade och i stort motsvarar den areal som redan idag utnyttjas för verksamheter. Vidare konstateras att de reserverade områdena inte motsvarar framtida krav på lokalisering av verksamheter, i fråga om tillgänglighet, minskat transportbehov, miljö och arkitektoniska kvaliteter.

En ny landsplaneredogörelse, med undertiteln *Et Danmark i balance – hvad skal der gøres?*, kommer att skickas ut på remiss i november 2002. Budskapet i denna redogörelse är att det finns ett behov för att tänka i termer av bredare regionala samarbeten om lösningarnas geografi skall motsvara problemens geografi. Sådant som näringslivsutveckling, utbildning, bostadsmarknad och transport kan inte avgränsas vid kommun- eller amtgränser. Redogörelsen pekar på att var sektor och varje problem har sin egen geografi, och hur man än drar gränserna kommer det att finnas ett behov för att ta utgångspunkt i en regionalisering av konkreta problemställningar. Då det gäller städerna betonas att de skall ses i ett sammanhang tillsammans med deras respektive omland och de regioner de ingår i.

I Danmarks nationella strategi för hållbar utveckling *Fælles Fremtid – udvikling i balance* från juni 2002 finns ett kapitel som beskriver regeringens mål för hållbar stadsutveckling. Där talas om ett utökad samarbete mellan stad och land, och att städernas attraktivitet i växande grad är en konkurrensparameter i regionernas och städernas konkurrens om de attraktiva verksamheterna och jobben.

### ***Nationella aktörer med ansvar för stadspolitik***

Med inrättandet av ett byministerium våren 1998 markerade den danska regeringen en önskan om en förstärkt och samordnad insats rörande städerna och deras problem. Grunden för en dansk stadspolitik redovisas i debattskriften *Byernes udvikling – et bypolitisk debatoplæg* (Bolig- og Byministeriet, 1998) som slutfördes och omsattes 1999 i en bypolitisk redogörelse till Folketinget samt en tillhörande handlingsplan, *Fremtidens By* (By- og Boligministeriet, 1999). De övergripande, politiska målen är att åstadkomma en hållbar stadsutveckling och att förbättra livsvillkoren för människor i staden.

Regeringsskiftet 2001 inbar en ändrad förankring av bypolitiken i och med att By- og Boligeministeriet lades ner. Frågan som tidigare huvudsakligen låg hos By- og Boligeministeriet är nu fördelad mellan flera olika departement. Nedläggningen av By- og Boligministeriet har inte haft betydelse för de uppgifter som är ålagda Miljøministeriet. De bypolitiska frågorna är nu fördelade på ministerierna enligt nedan:

Miljøministeriet	plan- och miljöfrågor, lokal Agenda 21, herunder stadsmiljö, städernas organisering, stadsmönster och städernas betydelse för regional utveckling
Økonomi- og Erhvervsministeriet	bygge og boligpolitikken herunder byförnyelse
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	kvarterløft och uppföljning av byudvalgets förslag
Socialministeriet	lejelovgivning och individuella bosättningsstöd
Trafikministeriet	trafik, privat och kollektiv transport

Denna uppdelning av stadspolitikerna är uttryck för ett försök att angripa frågan på ett tvärsektorielt sätt. Det är idag dock inte fastlagt vilket departement som har eller skall ta på sig den koordinerande rollen då det gäller stadspolitikerna.

### ***Nationell definition av stadspolitik***

För närvarande finns ingen dansk nationell definition av stadspolitik. Stadspolitik förstås mycket brett i Danmark. Generellt kan man identifiera två ansatser till stadspolitik, den ena fokuserar på städer och deras inre förhållande och den andra inriktar sig på det danska stadssystemet och dess balans.

Ett exempel på den första ansatsen är till exempel Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations syn på bypolitiken. Här omfattar ”bypolitik” ett brett tematiskt spektrum från socioekonomiska och livsstilmässiga utmaningar över stadsekologi till trafik- och näringsekonomiska aspekter. I kort kan man säga att denna form av stadspolitik handlar både om innehållsmässiga och formmässiga ändringar i den samhälleliga välfärdsproduktionen.

## Bypolitik

Den statslige bypolitik skal bidrage til at udvikle den lokale velfærd ved at skabe rammerne for en lokal områdebaseret indsats. Bypolitikken sætter især ind i udsatte by- og boligområder, der lider af problemer som f.eks. høj arbejdsløshed, kriminalitet, stofmisbrug og fysisk nedslidning.

De aktuelle problemer i de udsatte by- og boligområder kan ikke alene løses ved enkeltstående sociale, boligpolitiske eller beskæftigelsesmæssige initiativer. For at vende den negative udviklingsspiral, som findes i disse områder, kræves en helhedsorienteret og tværsektoriel indsats. Således går bypolitik på tværs af traditionelle sektoropdelte politikområder og samordner disse i en samlet områdebaseret indsats.

For at styrke det lokale engagement og ansvar lægges stor vægt på inddragelse af lokale aktører som f.eks. erhvervslivet, lokale foreninger, institutioner, borgere mv.

(Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration - <http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=77&n=1&h=19&s=4>)

Då det gäller den andra formen av bypolitik så fokuserar t ex Miljöministeriet på balansen hos det nationella stadssystemet där städerna ska vara levande och mångfaldiga. Städerna ses här även som motorer för utvecklingen av landsbygden. Inte minst blir detta tydligt i Landsplanredegørelse 2000 "Lokal identitet og nye udfordringer". Men Miljöministeriet arbetar dessutom med städernas inre förhållande speciellt då det gäller stadsförvaltning, stadsstruktur och sammanhanget mellan trafik och lokalisering. I frågor som rör bevarandet av kulturmiljön ansvarar Miljöministeriet för vägledningsarbetet, medan Kulturministeriet handhar skyddet av kulturmiljöer.

## 2.2 Den nationella stadspolitiken

Utmaningar som den danska stadspolitiken ska svara på ses liksom definitionen från två håll. Å den sidan betonar man behovet att ta upp frågan om utsatta områden, socialt, ekonomiskt och integrationsmässigt.

På plansidan handlar det mycket om omvandling av industri- och hamnområden, arkitektur, markanvändningsplanering för att minska transportbehovet, och om det nationella stadssystemet och dess obalans.

### *Strategier*

Välfärden och livskvaliteten i städer är ett överordnat mål i dansk bypolitik. Man kan identifiera en rad punkter som anses vara särskilt viktiga för att omsätta detta.

- **Utveckling av gamla industri- och hamnområden** till blandade stadsområden anses blir ett mycket centralt ämne i bypolitiken under de kommande åren. Nyckelord är bl a revitalisering.
- **Kvalitet i stadsmiljön** gäller bl a frågan om mångfald, funktionsblandning, kvalitén hos det gröna i städer, bevarandet av kulturmiljöer som del av stadens utveckling och identitet. Problemområden är oftast förorterna.
- **Principer för lokalisering och trafikförsörjning.** Funktionsblandning är möjligt idag (där funktionen "arbete" inte längre är ett stort miljöhot) däremot blir trafiken till och från verksamheter ett allt större problem. Målet är att organisera städer på ett sådant sätt att resursförbrukningen reduceras och minstmöjliga miljöbelastning uppnås.

- **Mer liv i länddistriktena** är viktigt och förknippas med större ansvar för kommunerna vad gäller kompetens inom planläggning. En ny lagstiftning har öppnat större möjligheter för bosättning i länddistrikten.
- **Städer som motorer för den regionala utvecklingen (nationell och internationell konkurrens)** är viktigt för att klara den internationella konkurrensen och få livliga städer och ländsområden i en region. Stad-land partnerskap och funktionella regioner är nyckelorden.
- **Ett Danmark i balans** är en målsättning när man diskuterar Danmarks stadssystem. Detta är huvudtemat i den kommande ländsplaneredogørelsen.

## 3 Finsk Stadspolitik

### 3.1 Inledning

Målen i Finland att stärka konkurrenskraft, fördela tillväxten och åstadkomma en regional balans mellan olika delar av landet har varit starka drivkrafter i den finska nationella politiken. Den nationella, politiska inriktningen under hela efterkrigstiden, främst sedan den faktiska regionalpolitikens starta i början på 60-talet, har varit att motverka en alltför stark stadstillväxt och att hantera glesbygdens problem. Politiken har dessutom varit inriktad på industrialisering och byggande av välfärdsstaten, och i detta avseende har även de små och mellanstora städerna varit i fokus.

Under slutet av 1990-talet, mycket på grund av den ekonomiska krisen under början av 90-talet, skiftade dock fokuset till en stadspolitik som inriktar sig på städer eller stadsregioner och deras särdrag, som kan lyftas fram för att främja den ekonomiska utvecklingen. Parallellt till denna regionalekonomiska orientering av stadspolitiken finns det en rad målsättningar för stadspolitiken som präglas av debatten om hållbar utveckling.

#### **Målen för en hållbar utveckling av städer**

Förändringarna i de regionala strukturerna sker på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hänseende behärskat sätt. Stads- och landsbygdspolitiken stöder en balanserad utveckling i samhällena.

Samhällsstrukturen är funktionell och skapar förutsättningar för en trivsamt och sund miljö som främjar det sociala välbefindandet.

Miljöns kvalitet i samhällena förbättras ytterligare och användningen av icke förnybara naturresurser minskar.

Samhälls- och trafikplaneringen stöder minskandet av behovet att flytta sig från ett ställe till ett annat och främjar i kombination med den ekonomiska styrningen val av trafikformer som är mindre skadliga för miljön.

Regeringens program för en hållbar utveckling  
Miljöministeriets hemsida (<http://www.vyh.fi/sve/politik/hu/principb.htm>)

Städernas växande betydelse tydliggjorde behovet av en systematisk stadspolitik. En samarbetsgrupp för regioncentra- och stadspolitik som består av representanter från olika departement och en rad städer har startat upp några forskningsprojekt för att utveckla stadsregioner. Projekten fokuserar på stadsstruktur, förbättring av förorter och tjänster, förebyggandet av sociala problem och utveckling av urbana ekonomier. Miljöministeriet har dessutom satt igång ett projekt för bättre stadskärnor (The Better City Centre).

Vad gäller geografiska särdrag med betydelse för stadspolitiken, så kan det nämnas att urbaniseringen började rätt sent i Finland. Så sent som under 1950-talet började de stora migrationstrenderna till städer och tätorter som fortfarande är på gång. I allmänheten går tendensen mot en koncentration till syd- och sydväst Finland, med

Helsingfors som dominerande storstad och till tillväxtcentren Tampere och Turku. I Uusimaa och Itä-Uusimaa lever idag ungefär 27 % av den finska befolkningen. Tillväxtcenter finns även i norra (Oulu) och i mellersta (Jyväskylä) Finland. Följaktligen är problemställningarna för stadspolitiken varierande, dvs huvudstadsregionen, de största tillväxtcentren, ”landskapcentras”, och de små och mellanstora städerna har olika fokus.

### ***Nationell definition av stadspolitik***

Finlands stadspolitik härstammar från två rötter. Å ena sidan har man plan- och miljösektorn och deras förståelse av stadspolitiken, som främst handlar om frågan om stadens form och gestaltning, och dess innebörd för sociala processer och miljöinverkan. Å andra sidan finns regionalutvecklingssektorn och dess förståelse av stadspolitiken som främst handlar om stadsregioner och deras ekonomiska utveckling.

### ***Nationella aktörer med ansvar för stadspolitik***

Det finns tre huvudaktörer inom stadspolitik på nationell nivå i Finland, Miljöministeriet, Inrikesministeriet, och en samarbetsgrupp för regioncentra- och stadspolitik bestående av representanter från 7 departement (Inrikes-, Miljö-, Närings-, Trafik-, Social-, Finans- och Utbildningsministerierna), 7 städer samt några universitetet och högskolor.

Miljöministeriet har hand om stadspolitiken vad gäller miljö, hållbar utveckling, stadsmiljö och planering. Inrikesministeriet fokuserar sitt arbete inom stadspolitiken på frågor om främjandet av stadsregionernas ekonomiska utveckling. Regioncentra- och stadspolitiska samarbetsgruppens uppgift är bl a att följa upp och bedöma utvecklingen i städerna, bestämma innehållet i den statliga stadspolitiken och verka för en effektiv användning av de resurser som tillfaller städerna och stadsregionerna. Arbetsgruppen går in för att samordna den sakkunskap som på olika håll finns om städerna, så att den gagnar informationsgången och främjar gemensamma arbetssätt, reformer och projekt i städerna.

## **3.2 Den nationella stadspolitiken**

Som en följd av de existerande två huvudstråken inom stadspolitiken ser man även utmaningen på olika sätt.

Regionalutvecklingssektorn ser den största utmaningen i den ekonomiska utvecklingen, internationella konkurrenskraften och sysselsättningspolitiken.

Plan- och miljösektorn ser däremot mindre attraktiva eller utsatta förorter, utarmade innerstäder, social segregation och miljöförstörrelse genom ökande trafikbehov som de främsta problemområdena.

### ***Strategier***

I allmänhet anses att finsk stadspolitik fokuserar på att stärka ekonomisk framgång och sysselsättning, förebygga social uteslutning, förbättra stadsmiljön och främja god stadsförvaltning och lokalt självbestämmande (Holstila 1999:3).

Den delen av stadspolitiken som särskilt koncentrerar sig på städernas inre beskaftenheter framhäver främst följande aspekter:

- **Livligare stadscentrum**  
Viktiga frågor för innerstadsmiljöerna är attraktiviteten hos stadscentrum och gånggator (i synnerhet i vintermiljöerna) samt omvandling av äldre industri- och hamnområden.
- **Förorter** som platser med god livskvalitet (nyckelord är segregation, täthet, trafik etc.). Då det gäller förorterna och deras modernisering kommer detta arbetet att fortgå med syfte att bevara en mångfald i bostättningsområdena då det gäller befolkningsstrukturen och boendeformerna. Vid planering, konstruktion och tillhandahållande av service skall hänsyn tas till befolkningens åldrande, de funktionshandikappades rörelsemöjligheter och olika gruppers speciella behov.
- **Natur- och kulturarv**  
Bevarande av människornas hälsa, varsamt tillvaratagande av naturresurserna och användning av kulturarvet som resurs är viktiga delasppekter av stadspolitiken.
- Saknande länk mellan ”**high-rise housing and houses**” handlar mest om frågan hur man kan uppnå hög kvalité och hög täthet utan höghus. Inom planeringen av markanvändning är syftet att i tillväxtcentra utöka det människonära boendet i komprimerade småhusområden, och då det gäller höghusboendet rekommenderas till storleken mindre byggnader som bildar stadslinkande regionala helheter.
- **Trafikbehoven** – kollektivtrafikförsörjning  
Trafikökningen ska hållas i styr genom markanvändningsplanering samt skatte- och avgiftspolitik och genom utveckling av de alternativa förflyttningssätten som finns.
- **Biologiska mångfalden i städer**  
Stadspolitik måste skydda den biologiska mångfalden inom städerna och främja i synnerhet grön- och parkområden. Inrättande av nationalstadsparker är ett element inom detta område.

Om man ser på stadspolitik i en liten vidare bemärkelse är både det **finska regioncentraprogrammet** och **kompetenscentraprogrammet** viktiga element i den finska politiken. Båda två vill främja en mer ”**balanserad**” **utveckling** av det finska bostättningsmönstret genom att satsa på stadsregioner och deras specifika förutsättningar och särdrag för att utveckla **konkurrenskraftiga** regionala kompetenser och ”cluster”. För att kunna uppnå detta differentieras stadspolitiken med tanke på de behov som följer av städernas olika storlek och de **olika typerna av stadsregioner**. Etableringen av **nätverk mellan städerna** understöds.

## 4 Isländsk Stadspolitik

### 4.1 Inledning

Island är det enda nordiska land utan en pågående utveckling i riktning mot en nationell stadspolitik. Orsaken till att det saknas en uttalad isländsk stadspolitik har sin naturliga förklaring i de specifika förutsättningarna som gäller för Island, med huvudstadsområdet som enda växande stadsregion. Enlig Schulman (2000) finns det dock tecken/indikatorer på ett ökat statligt intresse för huvudstadsområdets utveckling.

Dels har Reykjavíks kommun och sju kranskommuner sedan 1999 gått samman om utarbetandet av en *regionplan för huvudstadsområdet* (Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001 - 2024), som i vissa avseenden involverar statliga myndigheter. Planens huvudfokus ligger på markanvändning, kommunikationer, stadsutveckling och miljöfrågor, samt lägger vikt vid formulering av en samordnad politik inom dessa områden. Några av planens huvudsakliga mål rör förtätning inom det existerade stadsområdet och ökning av andelen kollektivtrafik. Ett av förslagen i planen är att det skall byggas 5000 nya bostäder i de inre delarna av Reykjavík under the närmaste 20 åren.

Ett annat intressant initiativ att nämna i sammanhanget är *centrum för stadsfrågor* (Borgarfræðasetur) som startade sin verksamhet under 2001. Centret är ett samarbete mellan Reykjavíks kommun och Islands universitet. Syftet med etableringen av centret är att organisera, stärka och samordna forskning och utbildning inom frågor som direkt hänger samman med städer och utveckling, med speciell fokus på huvudstadsområdet.

Avseende nationella geografiska särdrag är Island det av de nordiska länderna som haft den snabbaste utvecklingen då det gäller den pågående polariseringen av befolkning och ekonomisk aktivitet till de större städerna. Under de tre senaste decennierna har huvudstadsområdets andel av den totala befolkningen stigit från 53 % till hela 62 %, vilket betyder att huvudstadsregionen nu har 1.6 gånger så stor befolkning som den hade 1970. I jämförelse med de andra nordiska länderna är Island förövrigt det land med den största andelen av invånarna boende i huvudstadsområdet. Hela 92% av den isländska befolkningen bodde år 2000 i urbana områden (definierat som koncentrationer med mer än 200 invånare). I Europeiska mått mätt är Island ett av de glesast befolkade landen.

#### ***Nationella aktörer med ansvar för stadspolitik***

*Miljödepartementet* (Umhverfisstofnun) på Island har huvudansvaret för frågor som rör planering och bosättning. *Planstyrelsen* (Skipulagsstofnun) är den myndighet under miljödepartementet som har ansvar för själva övervakningen då det gäller tillämpning av lagar och regleringar för planering, byggande och miljökonsekvensbeskrivning.

Även *Industri- och handelsdepartementet* (Iðnaðar og viðskiptaráðuneytið) har ansvar för frågor som berör stadsstrukturen, bland annat frågor rörande energiförsörjning och regional utveckling. *Institutet för regional utveckling* (Byggðastofnun) är en statlig myndighet under Industri- och handelsdepartementet, som övervakar och bedriver forskning på den regionala utvecklingen på Island, och har som huvuduppgift att bidra

till regional utveckling genom implementering av regeringens politik via introduktionen av regionala strategier.

*Kommunikationsdepartementet* (Samgönguráðuneytið) har ansvar för frågor som rör vägar och vägkonstruktioner.

*Socialdepartementet* (Félagsmálaráðuneytið) implementera lagar och regleringar rörande bostäder, och har ansvar för att dra upp riktlinjer för politiken.

## 4.2 Den nationella stadspolitiken

Som nämndes i inledningen finns inga direkta strategier som berör hållbar stadsutveckling på Island, vad som kan nämnas är dock den nationella transportpolicyn för åren 2003-2014 och Islands nationella hållbarhetsstrategi för åren 2001-2020. Den *nationella transportpolicyn* (Samgönguáætlun 2003 - 2014) har fyra huvudmålsättningar: mobilitet i transportsystemet, kostnadseffektiv förvaltning och transportutveckling, miljömässigt hållbart transportsystem och säkert transportsystem. I den *nationella hållbarhetsstrategin* (Stefnumörkun um sjálfbæra þróun "Velferð til framtíðar Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020") behandlas planering under ett särskilt avsnitt. Bland de strategiska målsättningarna för hållbar utveckling är bland annat planläggning nämnt som ett viktigt instrument. I planläggningsprocessen ges möjlighet för brett deltagande och olika intressen vägs samman i den lokala, kommunala och regionala utvecklingen.

### *Strategier*

I det följande redovisas en rad stadspolitiska aspekter som har sammanställts från olika källor. På nationell nivå ligger samlingsregeringens politiska förklaring samt den strategiska regionala utvecklingsplanen till grund. Detta har kompletterats med aspekter från arbetet med Reykjavíks översiktsplan (2001-2024) och regionalplanen för huvudstadsområdet.

- **Stärka förutsättningarna för regionala samhällen**  
En av huvudmålsättningarna med hänsyn till den regionalpolitiska dimensionen är att säkerställa grunderna för regionala samhällen. Förutsättningarna för blomstrande samhällen i hela landet är dynamiska och diversifierade industriella och kulturella aktiviteter, tillgänglighet till god utbildning och välfärdsservice, tillsammans med låga energikostnader och goda kommunikationer. Därmed kommer ett av målen för de statliga åtgärderna att vara att bygga upp starka stadsområden som erbjuder breda valmöjligheter då det gäller arbete, utbildning, välfärdsservice och goda livsvillkor. Den nationella strategiska regionala utvecklingsplanen har som ett av fyra överordnade mål att styrka de områden som har mest befolkning "mest attraktionskraft för befolkningen och bästa möjligheter för att bygga upp näringsliv, skolar, kulturliv och offentlig service".
- **Stad-landrelationer**  
På den nationella nivån är samverkan mellan stads- och landsbygdsområden, dvs stad-landrelationer, som en av de centrala frågorna, en fråga som framhävas.
- **Förtätning av Reykjavíks centrumområde**  
En av huvudmålsättningarna i den nya regionplanen för huvudstadsområdet är att skapa en mer kompakt stad där utbyggnaden av nya bostäder sker inom det existerade stadsområdet. Den tätaste utbyggnaden kommer att ske efter bandstadsprincipen i centrum och nära busshållplatser. Den lite öppnare

utbyggnaden kommer att ske i periferierna av de nya stadsutvecklingsområdena, men fortfarande inom acceptabelt gångavstånd.

- **Funktionsintegrering/blandning av funktioner i staden**

En annan målsättningarna i den nya regionplanen för huvudstadsområdet är att främja en blandning/integrering av diverse service och arbetsplatsfunktioner i bostadsområdena.

- **Förstärkning av centrumområdet**

Ytterligare en sak som lyfts fram i den nya regionplanen är lokaliseringen av affärer och högt profilerade statliga verksamheter till centrumområdet.

- **Ökning av andelen kollektivtrafiken**

Island är ett av de länder i världen med högst biltäthet per invånare vilket betyder en stor mängd biltrafik på vägarna. I den nya regionplanen eftersträvas en ökning av bland annat andelen kollektivtrafik av det totala trafikflödet i jämförelse med biltrafiken. Detta skall ske genom att det i planen pekas ut korridorer för högklassig busstrafik och eventuellt även framtida spårvagnspår.

## 5 Norsk Stadspolitik

### 5.1 Inledning

Ansatser till en norsk 'bypolitik' på nationell nivå har sedan 1960-talet förekommit i perioder med olika motiv och drivkrafter, och sedan början av 1990-talet har de norska städerna tillsammans med norska staten arbetat med frågor rörande miljövänlig och senare hållbar stadsutveckling. Detta har skett bland annat genom miljöbyprogrammet, samarbetsforum för storstadsutveckling, i det pågående programmet för miljövänliga och attraktiva tätorter i distrikten, samt även inom arbetet med lokal Agenda 21.

Mellan åren 1993-2000 har fem 'miljöstäder' (Bergen, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø och Gamle Oslo) deltagit i det så kallade *miljøbyprogrammet*. Målet med programmet var att utveckla modeller och exempel på mer miljövänlig stadsutveckling. Erfarenheterna från miljöbyprogrammet visade att en mer helhetlig politik för miljövänlig stadsutveckling behövde utarbetas. Under våren 1998 etablerades Samarbetsforum för storstadsutveckling (*Storbyforum*) med syfte att skapa en arena för dialog och systematiskt arbete mellan städerna och staten om hållbar stadsutveckling. Under 2001 drogs ett *program för miljövänliga och attraktiva tätorter i distrikten* igång. Programmet som skall löpa fram till 2006 skall finna nya praktiska lösningar för att främja en hållbar stadsutveckling.

För den nuvarande norska regeringen är miljö ett av de områden som den vill satsa på och i budgeten för 2002 har detta prioriterats. Ett av de områden som regeringen vill lägga störst vikt på i miljöpolitiken är förbättringen av miljön i städer och tätorter. Detta har således också varit temat för en stortingsmeddelande som lades fram under våren, *St.meld.nr. 23 Bedre miljø i byer og tettsteder*. Avsikten med denna meddelande har varit att med en nationell stadspolitik tydliggöra de miljöutmaningar som städerna och tätorterna står inför.

Norge är generellt ett vidsträckt, kuperat och bergigt land med en befolkning som är koncentrerad till en procent av den totala ytan, främst längs med kusten och de största älvarna. Hela 77 % av den norska befolkningen bor i städer och tätorter, och närmare hälften av alla norrmän är bosatta i Oslo med omkringliggande regioner, som är den mest urbaniserade regionen i Norge. De stora och mellanstora städerna växer snabbast, men också många mindre städer och tätorter har betydlig tillväxt.

#### *Nationell definition av stadspolitik*

Då det i stortingsmeddelanden om bättre miljö i städer och tätorter talas om stads- och tätortsutveckling (by- och tettstedsutviklingen) säger man att denna utveckling ställer oss inför stora utmaningar i förhållande till en rad olika områden, och meddelanden betonar att detta är politikområden som hänger tätt samman och där instrument och åtgärder på det ena området påverkar de andra områdena.

## **By- og tettstedsutvikling**

By- og tettstedsutviklingen stiller oss overfor store utfordringer i forhold til helse og miljø, transport, arealbruk, levekår, boligpolitikk og næringsutvikling. Dette er politikkområder som henger nært sammen og hvor virkemidler og tiltak på det ene området griper inn i de andre.

For å sikre effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, en målrettet virkemiddelbruk og enklere rammevilkår for kommuner, fylker og næringsliv, ønsker Regjeringen å videreutvikle en helhetlig og samordnet by- og tettstedspolitikk. Politikken skal gjelde på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og vil bygge på langsiktig planlegging mot felles mål.

Regjeringen vil legge til rette for:

- Trygge, vakre og opplevelsesrike byer og tettsteder med høy miljø- og bokvalitet for befolkningen
- Funksjonelle og attraktive byer og tettsteder for et konkurransedyktig næringsliv
- Bystrukturer og bymiljø som stimulerer til helsefremmende livsstil
- Et funksjonelt og miljøvennlig transportsystem med sterkere satsing på kollektivtransport, sykling og gange
- Byer og tettsteder som ivaretar natur- og kulturmiljøet

(St.meld.nr. 23 Bedre miljø i byer og tettsteder)

### ***Nasjonella aktører med ansvar for stadspolitik***

*Miljøverndepartementet* er det departement som har hovedansvaret for miljø- og planfrågor. I dette ansvar ingår stadsplanering og stadsutveckling som centrala oppgifter. Miljøverndepartementet har dessutom haft ansvaret for lokal Agenda 21 där städerna spelar en viktig roll.

*Kommunal- och regionaldepartementet* har samordningsansvaret for bostadspolitik, regional- och distriktspolitik och for lokalförvaltningen.

En ytterligare aktör är *Kommunenes Sentralforbund*. Kommunenes Sentralforbund har tillsammans med Miljøverndepartementet arbetat med att förankra lokal Agenda 21 i kommunerna sedan 1997. Samarbete har bland annat involverat etablerandet av landsomfattande nätverk och LA21-koordinatorer i fylkena.

*Samarbetsforum for storstadsutveckling* blev etablerat 1998. Syftet med Storbyforumet är att stärka samarbetet mellan de stora städerna och staten i arbetet med hållbar stadsutveckling. Storbyforum har en bred tillämpning på problemställningar inom fysisk planläggning och utveckling, bland annat teman så som transportsystem, markplanering och bostadsbyggande. Ett viktigt mål är att behandla behoven for ett mer samordnat bruk av instrument i städerna.

## **5.2 Den nationella stadspolitik**

I Norge finns ett tudelat ansvar for frågor som rör den nationella stadspolitik. Miljøverndepartementet har förvisso huvudansvaret for själva den fysiska stadsutvecklingsfrågan, med frågor rörande regional utveckling, bostadspolitik och kommunal ekonomi ligger däremot hos Kommunal- och regionaldepartementet.

Övriga politikområden som er av stor betydelse för städerna, så som transport, sociala frågor, kultur och utbildning, ansvarar andra departement för.

Ett av de viktigaste dokumenten är förnärvarade *By- og tettstedsmeldingen*, som tar sikte på att sammanfatta och förstärka den nationella stads- och tätortspolitikken (by- og tettstedspolitikken), och tydliggöra de bästa angreppen regional och lokalt som underbygger denna politik. Målen och principerna som är fastlagda i denna melding skall läggas till grund för andra stortingsmeldingar av stadspolitisk relevans. Detta gäller bland annat en framlagd melding om kollektivtrafik från Samferdselsdepartementet och en kommande melding om storstadspolitik som Kommunal- og regionaldepartementet kommer att lägga fram till våren 2003 och som tar upp en helhetssyn på politiken i de största städerna.

I augusti 2002 lade den norska regeringen fram sin *nationella strategi för hållbar utveckling*. Denna strategi presenterades under världstoppmötet i Johannesburg. Strategin innehåller ett avsnitt om stads- och tätortsutveckling. Dokumentet poängterar att stadsutveckling är ett fält där många olika problemkomplex griper in i varandra, vilket ställer särskilda krav på helhetliga lösningar.

Några andra intressanta nationella initiativ är bland annat nationell transportplan, rikspolitiska retningslinjer för samordnet areal og transportplanlegging, samt rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. I den nationella transportplanen *St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011* framgår att regeringen vill föra en transportpolitik som bidrar till att uppnå överordnade välfärds mål och säkra bosättning och utveckling av ett livskraftigt näringsliv i alla delar av landet. Planen har ett särskilt fokus på transport i städer. Samspelet mellan transportformerna skall stärkas genom förbättring av övergångarna mellan olika transportmedel och det skall satsas på kombinerade/intermodala transporter. Avsikten med de *rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging* är att uppnå en bättre samordning av mark- og transportplanläggning i både kommunerna och på tvärs av kommuner, sektorer och förvaltningsnivåer. Avsikten med *rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder* är att stärka existerande stads- og tätortcentrum och undvika en utveckling som kan leda till utspridd bystruktur, ökad bilavhängighet och dåligare tillgänglighet för de som inte har bil. Det långsiktiga målet är att uppnå en mer hållbar och robust stads- og tätortsutveckling.

### **Strategier**

Den senaste meldingen om bättre miljö i städer och tätorter är det mest relevanta dokumentet då det gäller hållbar stadsutveckling i Norge. De flesta punkterna nedan hämtas ur detta dokument.

- **Nät av attraktiva och miljövänliga städer**

I by- og tettstedsmeldingen samt den regional- og distriktpolitiska redogörelsen läggs vikt vid att uppnå en bättre regional balans inom de olika delarna av landet genom att satsa mer på att utveckla ett nät av attraktiva och miljövänliga städer och tätorter.

- **Hållbara utbyggnadsmönster och transportsystem**

Ett annat tema som prioriteras är att utveckla mer hållbara utbyggnadsmönster och transportsystem på tvärs av administrativa gränser i stadsområdena. Detta innebär

mer kompakta stadsstrukturer med lägre markanvändning, reducerat transportbehov och ökad andel kollektivtrafik, cykel och gång.

- **Effektivare markanvändning i städer**

Det betonas att få till ett bättre utnyttjande av marken i städer och tätorter, och samtidigt höja kvalitén i ny och äldre bebyggelse, bland annat genom omvandling av äldre industri-, lager- och hamnområden. I denna process måste hänsyn tas till kulturminnen och gröna områden.

- **Förstärkning av centrumområden**

Ytterligare en punkt är vikten av att förstärka städernas centrumområden, dvs att få till flera funktioner, miljöförbättringar och bättre underhåll.

- **Reducering av buller och luftföroreningar**

Betydelse av att reducera buller och luftföroreningar är något som betonas i by- og tettstedsmeldingen. Detta skall komma till stånd genom god mark- och transportplanering och genom källreducerande åtgärder.

## 6 Svensk Stadspolitik

### 6.1 Inledning

Sverige har idag ingen sammanhållen nationell politik riktad mot städer och tätorter, utan den form av urbanpolitik som bedrivs för närvarande har fokus på storstäderna. Den utlösande faktorn bakom framväxten av den nationella svenska storstadspolitiken är framförallt de sociala klyftorna och den etniska segregationen i storstäderna.

Under praktiskt taget hela efterkrigstiden har fokus i den svenska regionalpolitiken legat på främjandet av glesbygdsområden, samt på att motverka en alltför kraftig expansion av storstadsområdena. Frågor som påverkar städernas utveckling har enligt Schulman (2000) emellertid på olika sätt varit i fokus eller utgjort en drivkraft för politiska initiativ och åtgärder även inom arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken samt under senare år trafik- och miljöpolitiken.

Den nuvarande svenska nationella storstadspolitiken bygger mycket på erfarenheterna från europeisk storstadspolitik, och har som sin centrala beståndsdel lokala utvecklingsavtal inriktade på utsatta områden i de tre storstadsregionerna. Det är främst de sociala aspekterna samt tanken om storstaden som motor för tillväxt som är drivkrafterna bakom politiken. Den tillväxtorienterade delen av storstadspolitiken anses kunna ha positiva effekter för hela landet. Resultaten av satsningen utvärderas för nuvarande (år 2002) som underlag för ställningstagande till den fortsatta storstadspolitikens utformning.

Sverige karakteriseras av gleset befolkade zoner mellan de urbana områdena, långa avstånd mellan orterna och ett stort antal små och mellanstora tätorter. Befolkningen är dessutom mycket ojämnt fördelad; omkring 85 procent bor i städer och tätorter i landets södra och mellersta delar och vid Norrlandskusten. Stockholmsregionen, Göteborgsområdet och Skåne rymmer nästan halva befolkningen. Nästa tre fjärdedelar av Sverige är obebott.

#### *Nationell definition av stadspolitik*

Den form av urbanpolitik som bedrivs i Sverige idag har fokus på storstäderna och enligt storstadsdelegationen syftar den svenska nationella storstadspolitiken:

#### **Mål för storstadspolitiken**

...till att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktig hållbar tillväxt för att därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet samt till att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas alla invånare oavsett ursprung och kön.

(Regeringens proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet)

### ***Nationella aktörer med ansvar för stadspolitik***

*Näringsdepartementet* är det departement som har huvudansvaret för utveckling och samordning av den svenska nationella storstadspolitiken. Näringsdepartementet har dessutom bland annat ansvar för regionalpolitiken och transportpolitiken.

Den tvärssektoriella *Storstadsdelegationen* har som uppgift att samordna och utveckla den nationella storstadspolitiken med målen att verka för långsiktigt hållbar tillväxt och för att bryta segregationen. Utöver statsrådsberedningen är sju departement involverade i denna storstadssatsning. De främsta medlen i storstadspolitiken är lokala utvecklingsavtal, och staten erbjuder sju kommuner att sluta avtal avseende åtgärder i sammanlagt 24 bostadsområden.

*Boverket* arbetar på uppdrag av riksdag och regering, och är nationell myndighet för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Boverket arbetar för en god bostads- och bebyggelsemiljö, bostäder av god kvalitet och ett effektivt, säkert och hälsosamt byggande.

*Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat* som bildades år 1999 har bland annat som uppgift att samordna och utveckla Habitatagendan, som rör sig om hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer.

Det av regeringen tillsatta *Stadsmiljørådet* skall verka för en god stadsmiljö genom att stimulera till kunskapsutveckling och debatt. Rådet skall uppmärksamma och jämföra tendenser inom den svenska och den internationella bebyggelseutvecklingen.

## **6.2 Den nationella stadspolitiken**

Det finns inga särskilda svenska strategier eller politiska dokument som speciellt behandlar hållbar stadsutveckling eller stadspolitik. Det finns dock fragment i dokument från flera olika politikområden såsom miljö, kommunikationer, regionalpolitik eller socialpolitik som tillsammans kan ge en antydning om en svensk politik för stadsutveckling i ett hållbarhetsperspektiv.

Ett av miljö kvalitetsmålen i regeringens proposition om svenska miljömål (prop. 2000/01:130 handlar om en ”god bebyggd miljö”:

### **Regeringens miljö kvalitetsmål ”god bebyggd miljö”**

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

(Regeringens proposition 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier)

I regeringens *Nationell strategi för hållbar utveckling* finns bland annat ett avsnitt som behandlar stadsutveckling för en hållbar stadsmiljö. Där ses staden som en attraktiv och efterfrågad livsmiljö samtidigt som den innebär påfrestningar och risker, socialt,

psykiskt och fysiskt. Strategin pekar dessutom på att stadsregionerna blir allt viktigare för den ekonomiska tillväxten och den regionala utvecklingen.

På departementsnivå finns också ett antal dokument där stadsfrågan behandlas, t ex i rapporter framtagna av Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, Storstadsdelegationen och Integrationsverket. Under planeringspolitiska utmaningar i *Sveriges nationalrapport inför Habitatmötet i New York 2001*, som Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat ligger bakom, pratas det bland annat om hållbara stadsregioner och förstärkning av samverkan mellan stad och land. I *Storstadsdelegationens årsrapport 2001* talas om storstädernas roll som nationella tillväxtmotorer. Rapporten anser att storstädernas bidrag till den samlade nationella tillväxten är av avgörande betydelse för landets förmåga att hävda välfärd, god miljö och en uthållig utveckling i landets alla delar. Då det gäller städernas sociala problem har dessa behandlas i t ex Integrationsverkets rapportserie *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997-2000* som har tittat speciellt på de 24 bostadsområden som berörs av storstadssatsningens lokala utvecklingsavtal.

Boverket har i en rad olika dokument behandlat stadsutvecklingsfrågor. I t ex Boverkets *Sverige 2009 – förslag till vision* förespråkas ett nationellt stadssystem bestående av ett pärlbandsnätverk av städer sammanbundna med moderna spårbundna system. I den nyligen utkomna *Stadsplanera - i stället för trafikplanera och bebyggelseplanera* slås ett slag för anläggandet av en helhetssyn på staden och dess utveckling. Visionen i rapporten är den blandade och attraktiva staden för alla, en gång- och cykelstad med effektiv kollektivtrafik och där biltrafiken fungerar.

Med utgångspunkt i de nationella miljömålen, särskilt ”god bebyggd miljö”, har Stadsmiljørådet i mars i år (2002) lagt fram ett *Förslag till agenda för staden*. Huvudfrågan för Agendan, som utgår från sex grundläggande principer för stadens utveckling, är vad som behöver göras för att de svenska städerna i framtiden skall vara attraktiva, samtidigt som de lever upp till höga krav på resurshushållning. Avslutningsvis tar Agendan upp frågan om det nu inte är dags för en sammanhållen stadspolitik i Sverige.

### **Utmaningar**

- **Regionförstoring**  
Redan i Boverkets förslag till ett samlat rumsligt utvecklingsperspektiv på nationell nivå, *Sverige 2009 – förslag till vision* (1994), diskuterades frågan om regionförstoring. Visionen förespråkade en rumslig struktur i form av ett nätverk eller ett pärlband av medelstora och små städer och tätorter med god tillgänglighet. Likartade resonemang och principer har utvecklats i propositioner och förslag från regeringen under senare år, bland annat i regionala utvecklingspropositionen, infrastrukturpropositionen samt regeringens strategi för hållbarhet.
- **Stad-land relationer/samverkan**  
Målet att utveckla och stärka sambanden mellan stad och omgivande landsbygd hanteras inom flera politikområden. Nyckelfrågor är ett balanserat stadssystem och en integrerad samverkan mellan staden och landsbygden, inklusive kretsloppsfrågor.
- **Funktionsintegrerade städer**  
Frågan om hur stadens olika funktioner, dvs. boende, grönstruktur, arbetsplatser,

service m m, skall placeras i det urbana området är ett tema som tas upp i flera olika dokument som behandlar stadsutveckling, stadspolitik och hållbar utveckling. Något som lyfts fram som en viktig del i en strategi för hur goda livsmiljöer kan utvecklas och en hållbar stadsutveckling främjas är en ökad funktionsintegration. I denna tanke ingår en satsning på att motverka ”urban sprawl” och externhandel.

- **Stadsförnyelse**

En annan viktig fråga är stadsförnyelse, inklusive sociala, ekonomiska och kulturella frågor. Stadsförnyelsen skall motverka problem med bland annat segregation, arbetslöshet, social utslagning, kriminalitet och bostadsbrist.

- **Partnerskap**

Trots minskade resurser förväntas de svenska kommunerna leva upp till målet om hållbar stadsutveckling. Ett sätt att klara detta är att satsa på etablerandet av samarbete/partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Dessutom är det sällan en aktör som äger problemen utan det är ofta flera aktörer som är berörda.

## 7 Nordisk Stadspolitik

Från ett nordiskt perspektiv och med tanke på politikutvecklingen i Europa har det inletts en dialog om stadspolitik för en hållbar utveckling av städer i Norden. De gemensamma nordiska förutsättningarna och de skilda perspektiven är en naturlig utgångspunkt för ett nordiskt samarbete för en hållbar utveckling av städer.

Stadspolitik för en hållbar utveckling av städer avser en politik som tillgodoser dagens behov utan att äventyra framtida generationers möjligheter att tillfredställa deras behov (jmf. Brundtland rapport 1987).

I detta hänseende sträcker sig en hållbar stadspolitik från den lokala nivån till den nationella eller nordiska och över en rad sektorsgränser. En politik för en hållbar stadsutveckling aktualiserar en rad frågeställningar som spänner över ett brett fält och många nivåer; från stadssystem och bebyggelsestruktur, städernas resursförbrukning och transportarbete till den lokala miljösituationen, teknisk försörjning och avfallshantering i stadsdelar samt livsstil, konsumtionsmönster, vardagsmiljön och den byggda miljöns kvaliteter på grannskapsnivå.

Den tematiska bredden av frågan om en politik för hållbar stadsutveckling är en följd av en lika stor bredd vad gäller aktörer som är ansvariga för frågan om stadspolitik och hållbar utveckling av städer.

Syftet med detta kapitel är att föra samman de olika bidragen från de enskilda länderna till en syntes om politiken för en hållbar utveckling av städer i Norden. För att åstadkomma detta börjar vi med en kort diskussion kring nordiska särdrag som är av relevans i detta avseende och fortsätter sedan med en diskussion om de olika aspekterna som trädde fram i genomgången av den nationella politiken. Detta avrundas med en liten diskussion om vilka aktörer är ansvariga för en hållbar utveckling av städer i de enskilda nordiska länderna. Sista avsnitten gäller möjliga teman för en fortsatt nordisk dialog inom ämnet.

### 7.1 Nordiska särdrag

Diskussionen rörande stadspolitik i de nordiska länderna skiljer sig delvis från likartade diskussioner på andra håll i Europa. Det finns en rad nordiska särdrag som omfattar såväl städernas utveckling som förutsättningar för (politiskt) beslutfattandet. Dessa påverkar i sin tur den aktuella diskussionen om stadspolitik för en hållbar utveckling av städer.

Vad gäller de nordiska särdragen så vill vi lyfta fram en rad aspekter:

#### ▪ Nationella stadssystem

De nordiska länderna karakteriseras av *obalanserade* stadssystem som i stora delar är präglade av *långa avstånd*, små och mellanstor städer och en tydlig dominans av *huvudstaden*. Klyftan mellan de få nordiska storstäderna och de många mellanstora städerna väcker frågan om det är nödvändig att skilja mellan stadspolitik för storstäder, mellanstora städer och småstäder. Aktuella utvecklingstrender rekommenderar dessutom att se på olika faser som en stad har i sin utveckling (tillväxt, jämvikt, krympande).

- **Mest mellanstora städer med stora funktionella regioner**  
I de nordiska länderna handlar frågan om funktionella regioner inte bara som arbetsmarknads- eller pendlingsregioner utan även om samspelet mellan stad och land i t ex ett kretsloppssystem, och flerkärnighet på regional nivå är en viktig aspekt. Traditionellt behandlas stad och land som skilda världar inom den rumsliga politiken.
- **I europeisk skala goda miljöbetingelser**  
I en europeisk jämförelse har de nordiska länderna, och detta gäller även ständerna, relativt goda miljöbetingelser och närheten till naturen är en viktig karaktär i stadsbilden; kanske även en fråga om nordisk identitet. I detta sammanhang kan det även nämnas att de nordiska städerna oftast anses ha spridda strukturer med allmänt tillgängliga grönområden. Betydelsen av grön- och kustområden för allmänheten medför större restriktioner gällande privat ägande och exklusiva användningsrätter av dessa.
- **Stark urbanisering under efterkrigstiden**  
De nordiska länderna har upplevt stora urbaniseringsvågor under efterkrigstiden. Detta präglar strukturen och bilden av många städer och är idag en viktig aspekt i frågan om stadsförnyelse och lokala identiteter.
- **Prägel av välfärdspolitikens arv**  
Städerna och samhällsstrukturen är präglad av ”arvet” efter 1960- och 70-talets välfärdspolitik med starka inslag av bostadspolitik, regionalpolitik samt kommunikationspolitik, konsekvenserna av detta samt efterföljande politiska utvecklingar. Därtill kommer att expansionen av den offentliga sektorn avstannade under 90-talet p g a ansträngda ekonomiska förhållande.

## 7.2 Mål och drivkrafter för stadspolitik i Norden

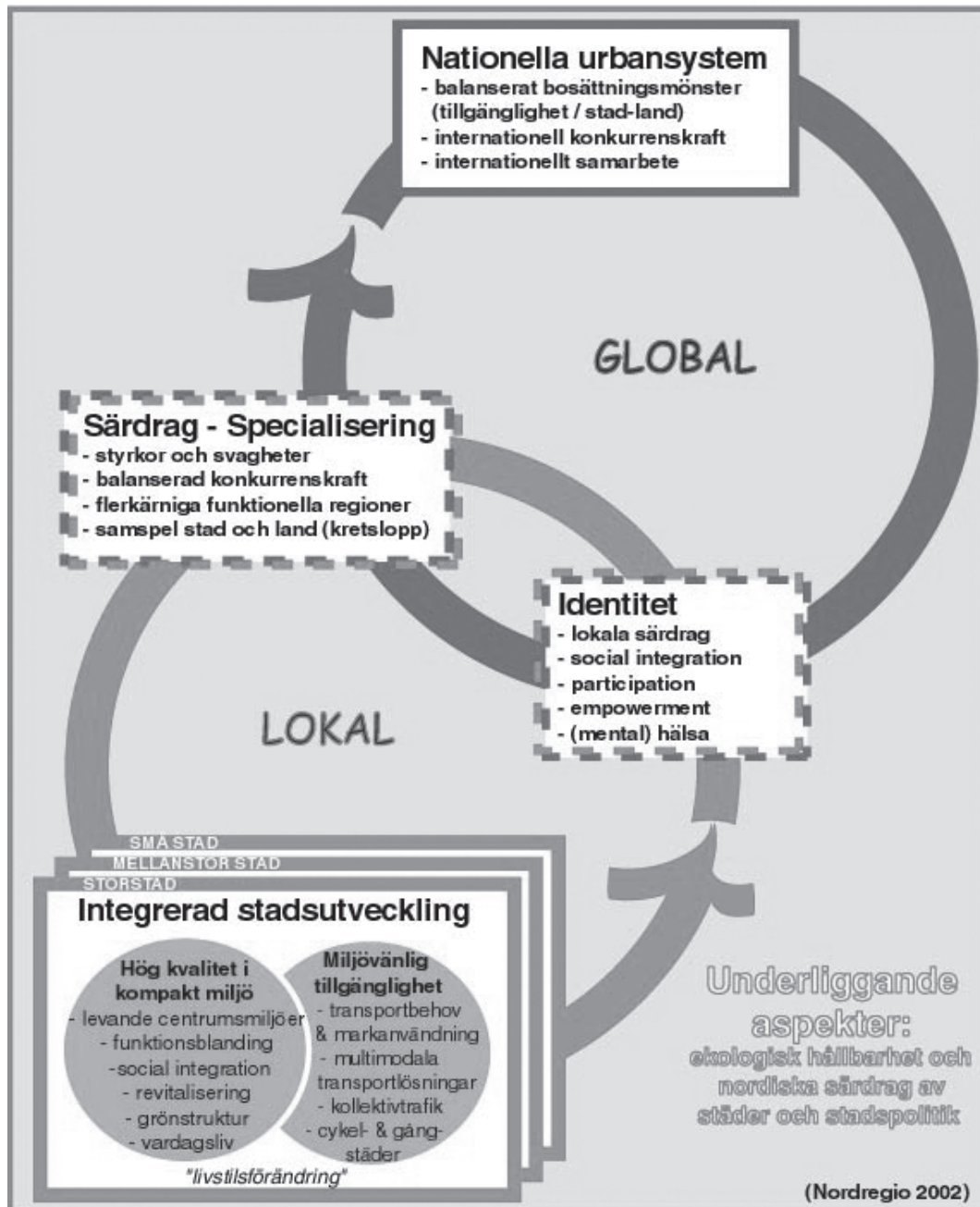
En samlad bild av vad som är stadspolitik för en hållbar utveckling av städer i de nordiska länderna uppnås genom att föra samman de aspekter som subsumeras under detta område i de enskilda länderna. Genomgången av de enskilda ländernas politik visar att skillnaderna länderna emellan inte så mycket ligger i frågan om vad som tas upp under stadspolitiken, utan snarare avseende den vikt de olika aspekterna ges.

Förutom Norge har inget land en klar uttalad stadspolitik med tillhörande politiska dokument utan stadspolitiken subsumeras under andra politikområden eller delas upp i olika segment. Dvs. stadspolitiken anses falla under olika politikområden och frågan hanteras inom planeringspolitiken, miljöpolitiken eller regionalpolitiken. Till följd av detta har stadspolitiken varierande tyngdpunkter, såsom t ex storstadsområden, innerstäder eller städer som motor för den regionala utvecklingen, och även varierande status i de olika nordiska länderna.

Genomgången av de enskilda ländernas stadspolitik har visat att man främst kan dela in stadspolitiken i två stora fält som är tätt förknippade med varandra. Den ena fokuserar på den nationella nivån och den andra på den lokala med en tendens till den funktionella regionen. Frågan om en hållbar utveckling kan ses om en permanent underliggande aspekt för de flesta aspekterna. Även om hållbar utveckling inte adresseras i alla dokumenten, så finns det tydliga kopplingar till målet om en hållbar utveckling i alla aspekter som tas upp under stadspolitiken. Därför valde vi att inkludera så många aspekter av stadspolitiken som möjligt i vår uppställning. Det är nödvändigt att betrakta alla de enskilda delarna inom målsystemet för hållbar utveckling av städer.

## Stadspolitik i Norden:

### Drivkrafter för politik för en hållbar utveckling av städer



### ***Nationella stadssystem***

Stadspolitiken som fokuserar på den nationella nivån hanterar för det mesta frågan om det nationella tätortssystemet. Nyckelorden i diskussionen är balanserat eller flerkärnigt stadssystem, tillgänglighet, sysselsättning och internationell konkurrens.

Ett flerkärnigt ortssystem på nationell nivå är svårt att uppnå inom de enskilda nordiska länderna och huvudstadens starka dominans, även om balanserad utveckling är ett tema på nationell nivå. Detta samt frågan om ett flerkärnigt system på nordisk nivå kan vara intressanta punkter för det nordiska samarbetet.

Frågan om bosättningsmönstret på nationell nivå är i synnerhet viktigt i frågan om en hållbar utveckling med hänsyn till debatten om kompakthet eller täthet som tas upp senare.

Internationell konkurrenskraft och samverkan är en annan fråga som diskuteras inom stadspolitiken med fokus på den nationella nivån. Med hänvisning till den europeiska flerkärnighetsdebatten sätts fokus på specifika särdrag eller specialiseringar av de enskilda noderna i ett ortssystem, så att varje nod ska kunna finna en nisch i den nationella och globala konkurrensen. Med hänsyn till hållbar utveckling bör målsättningen främst vara att utveckla ett särdrag för att kunna försvara sin nuvarande status respektive tillskansa sig en lämplig position i det existerande stadssystemet. Tanken rörande specialisering för att klara den internationella konkurrensen får inte förväxlas med ett oändligt tillväxtparadigm.

Nationella och internationella samarbeten mellan städer är viktiga element i konkurrensstrategier som siktar på utvecklingen av lokala och regionala särdrag.

### ***Funktionella regioner – Särdrag och identitet***

Frågan om lokala och regionala särdrag leder till frågan om den funktionella regionen inte bara som arbetsmarknadsregion utan som platsen för samspel mellan stad och land. I likhet med diskussionen om nationella stadssystem är även på den regionala nivån flerkärnighet eller decentraliserad koncentration en modell för att balansera frågan om kompaktheten. Många frågor rörande t ex transportbehov, energi och avfall som dominerar den lokala debatten är element i en integrerad region.

I detta sammanhang får frågan om identiteten som står bakom de lokala/regionala särdragen inte underskattas. En stark lokal eller regional identitet förknippas oftast med ansvarstagandet för "sitt" område och kan därmed relateras till livsstilsaspekten som bör vara ett bärande element på vägen till en hållbar utveckling. Mer praktiskt sett innebär detta frågan om deltagande, partnerskap, empowerment och social integration, dvs. kulturell och social mångfald är viktiga aspekter på regional och lokal nivå. Dessa element är avgörande för omsättningen av stadspolitik på den lokala nivån och för uppnåendet av en hållbar utveckling.

### ***Integrerad stadsutveckling på lokal nivå***

Tyngdpunkten i de stadspolitiska dokumenten ligger på den lokala nivån. Här framträder främst två aspekter:

- **Hög kvalitet i stadsmässig miljö**  
Stadsmässighet, täthet eller kompakthet anses i de flesta politiska dokument som

lämpligt medel för att uppnå en hållbar utveckling. Det gäller dock att nå en kompakthet som säkerställer både den miljömässiga hållbarhetens ideal och de sociala/samhälliga aspekterna såsom god livs- och stadsmiljö.

Kompaktheten relateras oftast till funktionsblandning medan god stadsmiljö omfattar frågor om människornas vardagsliv, identitet och även estetik.

Nyckelorden är livliga centrummiljöer, grönstruktur, förortsproblematiken, revitalisering eller stadsförnyelse, social integration, kulturarv som resurs, Agenda 21 arbete, hälsa etc.

Ett flerkärnt, funktionsintegrerat kompakt bosättningsmönster kan kanske uppnå balansen mellan kraven på kompakthet och behoven av goda livsmiljöer.

▪ **Miljövänlig tillgänglighet**

Frågan om transportbehovet är den främsta drivkraften bakom idén om en god kompakt stadsmiljö som vägen till en hållbar utveckling på lokal nivå. Många politiska dokument om hållbar stadsutveckling fokuserar på transportaspekten. Huvudfrågan ligger för det mesta på hur en stadsstruktur (markanvändning / lokalisering) som begränsar transportbehovet uppnås och hur behovet som kvarstår kan tillgodoses på ett miljömässigt adekvat sätt. Detta leder till frågor om multimodala transportlösningar som oftast koncentrerar sig på kollektiv-, cykel- och gångtrafikfrågan.

På den lokala nivån är därmed hållbar utveckling i fokus. Frågor rörande nödvändiga livsstilförändringar och målkonflikter är dock inte besvarad. Sådana målkonflikter skymtar igenom frågan om kompakthet, där graden av kompaktheten som är optimal gällande en aspekt inte alls är optimal för en annan. Även om det är bra för den lokala och globala hållbara utvecklingen att t ex cykla behöver det inte alltid vara bra för den personliga hälsan med tanke på befintliga miljöföroreningar etc.

**Städer i ständig förändring**

De flest dokument utgår ifrån att städer befinner sig i ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt eller konsolidering. Med tanke på det stora antalet små och mellanstora städer i Norden finns det dock två trender som kan vara värda att ta med i betraktningen. För det första ser vi i allt större grad flyttningstendenser från mindre städer till mellanstora och från mellanstora städer till storstäder. För det andra växer andelen äldre människor av befolkningen. Detta pekar på trender av befolkningsminskning om inte invandring kompenserar den naturliga utvecklingen.

*World population development 1990-2150,  
UN medium range forecast, by region. Millions.*

	1990	2000	2025	2050	2150
Europe	722	729	702	628	517
Africa	615	784	1298	1766	2308
Asia	3181	3683	4722	5269	5561
Oceania	26	30	40	46	51
North America	282	310	364	392	398
Latin America	440	519	697	809	912

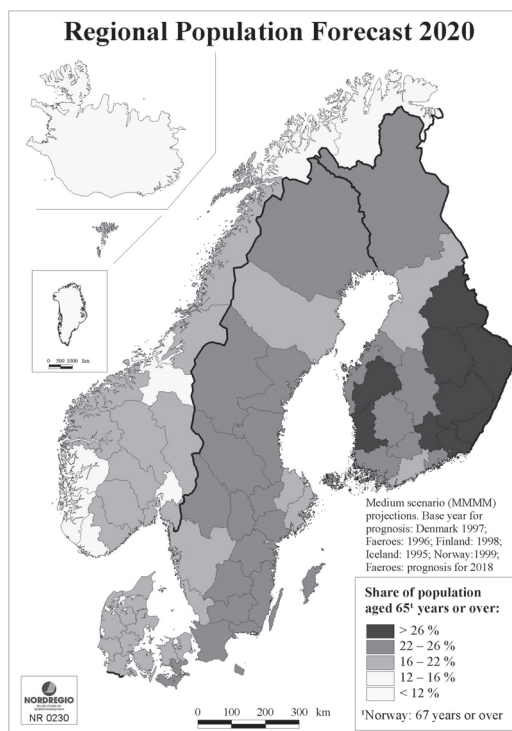
*Source: United Nations (45).*

Dessa effekter kommer inte att slå igenom på liknande sätt i alla delar av Norden utan leder antagligen i längden till en ökad polarisering av utvecklingen. Dvs. medan vissa

städer fortsätter att växa eller behålla sin status quo, kommer andra att minska på grund av utflyttning och naturlig befolkningsminskning.

Därmed uppstår frågan om det finns en politik som passar alla städer eller om det kan vara en idé att se på olika typer av städer som befinner sig i olika utvecklingsfaser. I Norden finns det bara ett fåtal storstäder. Merparten av städerna är mellanstora eller små. Dessa typer av städer har olika problem som dessutom värderas olika.

En alternativ vinkling kan vara att se på städer utifrån den fas i utvecklingen som de befinner sig i. Storstäderna och en del mellanstora städer befinner sig en fas av tillväxt och expansion, som medför vissa utmaningar med avseende på strävan mot en hållbar utveckling. Å andra sidan har framförallt småstäder en befolkning som minskar vilket medför andra utmaningar vad gäller hållbar utveckling.



Med tanke på dessa trender kan diskuteras om stadspolitik för en hållbar utveckling skulle ta upp frågan om minskning. Denna fråga är i synnerhet aktuell när det gäller småstäder och delvis även mindre industriorienterade stadsregioner. De ovan diskuterade aspekterna såsom kompaktitet etc. är nog inte lika enkla att tillämpa på städer med negativ befolkningsutveckling som på städer med växande behov för markanvändning.

### 7.3 Aktörer med ansvar för stadspolitik

I de enskilda nordiska länderna är ansvarsfördelningen mellan de olika departementen lika varierande som de ämnen som subsumeras under stadspolitiken. I Danmark är det t ex fem olika departement som delar olika ansvarsområden mellan sig (Miljøministeriet, Økonomi- og erhvervsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Socialministeriet och Trafikministeriet) medan det i Finland är Miljöministeriet och Inrikesministeriet som delar på ansvaret.

Utöver den formella fördelningen mellan olika departement finns det i några länder även tvärsektoriella organ som handskas med den nationell stadspolitiken, t ex storstadsdelegationen i Sverige, samarbetsgrupp för regioncentra- och stadspolitik i Finland eller storbyforum i Norge.

En blick på aktörsspektrumet i vilket nordiskt land som helst illustrerar att stadspolitik ses som ett politikområde som kräver samspel mellan olika sektorer. Dvs. så fort man

ser stadspolitiken i hela sin bredd och inte reducera den till fysiska planeringsfrågor involveras en stor rad sektorer och aktörer med olika ansvar.

#### 7.4 Frågor för fortsatt dialog

De gemensamma nordiska förutsättningarna och de skilda perspektiven är en naturlig utgångspunkt för erfarenhetsutbyte, samarbete samt forskning och utveckling. Från ett nordiskt perspektiv och med tanke på politikutvecklingen i Europa kan det vara intressant att intensivera den nordiska dialogen om stadspolitik för hållbar utveckling.

Med utgångspunkt i de enskilda ländernas nationella politik skisseras i det följande några tänkbara samnordiska politiska dialog- och forskningsområden:

- **Sektorsamspel för hållbar utveckling**

Genomgången av de nationella dokumenten har visat att stadspolitik för en hållbar utveckling av städer – oberoende om man ser på hela bredden av stadspolitiken eller fokuserar på enskilda element – är en uppgift som kräver kunskap och kompetens från många olika sektorer. Sektorsamspel både i fråga om hur man organisatorisk dra in olika sektorer i stadspolitiken och om hur målkonflikter mellan de olika sektorernas värderingar hanteras.

På nationell nivå har vi sett att det i nästan alla länder finns departementsövergripande arbetsgrupper med olika sammansättningarna och befogenheter som behandlar olika delar av stadspolitiken. På den lokala nivån finns det gott om exempel i det dagliga arbetet på hur man försöker foga samman de olika sektorsintressena.

Trots detta tycks frågan om hur man hanterar behovet för sektorsamspel både på lokal nivå och inom den nationella politiken för det mesta vara en öppen fråga. Eftersom de nordiska länderna har likartade beslutsfattningstraditioner kan en dialog om erfarenheter från organisationen av ett samspel mellan olika sektorer och deras beslutsfattande var en aspekt som är intressant och givande för alla och leder vidare i operationaliseringen av hållbar utveckling av städer.

- **Hållbar utveckling av städer**

Stora och framförallt mellanstora städer befinner sig för det mesta i centrum av stadspolitiken. Med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen och globala konkurrensen anses att dessa ska vidareutveckla sina särskilda profiler i samarbete med andra städer. Arbetet med lokala och regionala särdrag omfattar även tillvaratagandet av sociala och kulturella särdrag. Orientering mot flerkärnighet med fokus på kompakta funktionsintegrerade enheter (på regional nivå) ger möjlighet till att hantera tillväxten och profileringen och samtidigt bidra till en hållbar utveckling. Huvudskaliga områden inom detta är:

- **Hög kvalitet i stadsmässiga miljöer**

Denna aspekt omfattar främst en rad frågor om kretsar kring frågan hur den inre organisationen av städerna kan förbättras så att den bidrar till en hållbar utveckling. Delaspekter av detta som oftast fokuserar på människornas vardagsliv och vardagsmiljö är:

- revitalisering, stadsförnyelse, attraktiva förorter, livliga centrummiljöer
- attraktiva kompakta miljöer med god grönstruktur och funktionsblandning, som främjar social robusthet, (mental) hälsa och tillvaratar kulturarvet

- grönstruktur
- m m
- **Miljövänlig tillgänglighet**  
Många dokument inom hållbar stadsutveckling fokuserar på frågan om miljövänlig tillgänglighet. Utöver rent tekniska lösningar inom fordonsteknik är huvudaspekten i dessa diskussioner samspelet mellan transportbehov respektive transportlösningar och markanvändning:
  - minskning av transportbehoven
  - multimodala transportlösningar
  - ökning av kollektivtrafik samt cykel- och gångstäder
  - m m

För det mesta har man idag inte hittade slutliga svar på frågan om hur dessa mål ska konkretiseras respektive uppnås. Därför kan dessa frågor vara av särskilt intresse för den fortsatta samnordiska dialogen.

De flesta strategier för hållbar utveckling av städer fokuserar idag på städer som befinner sig i befolkningsmässig tillväxt. Frågan återstår om städer som (inom en snar framtid) står inför en befolkningsminskning kan ses på samma vis eller bör betraktas utifrån helt andra förutsättningar.

- **Nordiskt stadssystem**  
En frågeställning som bara delvis ligger inom planministrarnas ansvarsområden är nationella stadssystem. Genomgången av de nationella stadspolitiska dokumenten visar dock att frågan är en viktig aspekt av stadspolitiken och påverkar utvecklingen av städer. Frågan om stadssystem diskuteras dock inte bara på nationella nivåer utan även i olika transnationella samband, som t ex EU, Östersjöregionen eller Nordsjöregionen. Detta återspeglar den växanden globala konkurrensen och fokus på att enskilda städer eller större territorier borde involvera sig i stadssystem och nätverk för att kunna agera som framstående ekonomiska motorer. Frågan är om idén om ett samlat nordiskt stadssystem kan bidra till att förstärka de nordiska städernas roll i den internationella synen på stadssystem och *global integration zones*. Många studier visar att det finns potential i Norden till att tillskansa sig en större position än vad som är fallet idag. Kanske kan imagen av ett nordiskt stadssystem inte bara lyfta fram de enskilda nordiska städerna utan även utmana Pentagon (stadskluster som markeras av hörnspelarna London, Hamburg, München, Milano och Paris) på europeisk nivå.
- **Kunskapslyft**  
Frågan om vilka planeringsinstrument och processer som är mest lämplig för att uppnå en hållbar utveckling är fortfarande en fråga som behöver mer belysning. Behovet gäller endast i mindre utsträckning modeller etc. Det är framförallt empiri på hållbar utveckling inom planeringen och forskningsresultat som direkt kan användas av praktiker som behövs.  
Hållbar utveckling bygger på många olika aspekter som delvis förstärker och delvis motverka varandra. På detta sätt stöter en operationaliseringen av målet hållbar utveckling på en rad målkonflikter. För att effektivt kunna hantera dessa målkonflikter behövs mer kunskap om samspelet mellan olika sektorer och ett utbyte av praktiska erfarenheter rörande det som finns i de nordiska länderna. Detta kan t ex göras genom att samla in och diskutera goda exempel då det gäller planläggning och dess instrument för att främja sektorsamspel och uppnå en hållbar utveckling.

Aspekterna som föreslås för en samnordisk dialog om stadspolitik för en hållbar utveckling av städer leder till frågan om vilka partner som ska delta i dialogen. I synnerhet punkterna rörande ”sektorsamspel” och ”nordiskt stadssystem” ligger i utkanten av planministrarnas områden. Detta leder till frågan om man åtminstone vad gäller vissa aspekter ska föra dialogen i en utvidgad krets.

Alternativet är att fokusera mer på den fråga inom stadspolitiken som främst riktar sig mot stadsutveckling och plan- och miljöproblemställningen inom städerna. En hel del av frågeställningarna som tas upp under punkten ”hållbar utveckling av städer” passar in här. Men även här leder den hållbara utvecklingens sektorsövergripande karaktär till frågan om sektorsamspel.