



UL-ANA
Bozena Werbart
bozena.werbart@msb.se

Framtidens storstäder

Säkerhet i en föränderlig värld



Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
2. Urbanisering och urbana levnadsmönster	5
2.1 Städernas uppkomst	5
2.2 Globalisering	7
2.3 Staden som boendemiljö	9
2.4 Drömmen om landet lever i staden	13
3. Den smarta staden	15
3.1 Utbredning och koncentration	16
3.2 Snabba och miljövänliga transportsystem	17
3.3 Klimatanpassning	18
4. Nya villkor i samhällsbyggandet	21
5. Sammanfattning	24
5.1 Att möta hoten och det oväntade	24
5.2 Diskussion och slutsatser	24
6. Referenser	28

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Denna rapport är ett diskussions- och resonemangsunderlag som ur ett säkerhetsperspektiv syftar till att väcka frågor kring urbanisering, stadsbyggnad och samhällsplanering. Materialet syftar också till att väcka frågor kring risker som kan påverka förändringar och vissa förutsättningar för att upprätthålla säkerhet i stadsmiljöer. Arbetet är ett resultat från MSB:s projekt *Framtidens storstäder – Säkerhet i en föränderlig värld*.

Strategier för långsiktig hållbar utveckling har utarbetats av såväl Sverige som EU och flera internationella organisationer. Begreppet ges normalt tre dimensioner: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Ibland inkluderas även kulturella aspekter som en fjärde dimension.

Runt om i världen pågår en kraftfull urbanisering och i Sverige finns ett par av Europas snabbast växande storstadsregioner. I ljuset av globalisering, demografiska förändringar samt sociala, ekonomiska och ekologiska osäkerheter står Sverige inför stora utmaningar i samhällsbyggandet.

Mot denna bakgrund är det intressant för MSB att öka kunskapen om den svenska urbana utvecklingen och hållbarhetsarbetet i samhällsbyggandet. Syftet med *Framtidens storstäder* är att sammanställa och reflektera kring ett urval aktuella tendenser i städernas utveckling med avstamp i en historisk tillbakablick.

I rapporten används begreppet resiliens, ett förhållningssätt och det sociala systemets kapacitet att skapa en flexibel förmåga att hantera omvärldens förändringar, att utvärdera och lära utifrån förändringarna och kontinuerligt utvecklas till bättre förmågor.¹ Resiliens innebär en förmåga att införliva störningar och samtidigt upprätthålla grundläggande funktioner och strukturer.

I en föränderlig värld är också kultur och kulturarv en viktig tillgång. Därför är kulturmiljövård och kulturmiljöfrågor väsentliga i diskussioner om framtidens storstäder, dess säkerhet och hållbara utveckling, klimat och ekonomi.²

¹ Rapport från NATO/PFF Civil Protection Groups Seminarium. Rapport MSB, Lindberg, H & Sundelius B. Whole-of-society disaster resilience: the Swedish way; https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/McGrawHill%20Homeland%20Security%20Handbook,%20Helena%20Lindberg%20and%20Bengt%20Sundelius.pdf

² *Makten över rummet*, (2010) Tankar över den hållbara staden, Riksantikvarieämbetet; www.raa.se/publicerat/rapp2011-13.pdf

I arbetet med framtidens storstäder har idén om trender varit konsekvent återkommande i dokumentation och intervjuer. Genom att förhålla sig till dessa beskrivningar av verkligheten på ett medvetet sätt öppnas det upp en möjlighet att påverka framtiden genom handling och diskussion. Ofta talar man om trender i ett framåtblickande syfte, som en förutsägelse om vad som kommer att ske. Men en trend är egentligen en historisk beskrivning, något som redan har hänt. En del förändringar har varit stabila över mycket lång tid, t.ex. urbaniseringen. Men förändringar kan brytas, och då sker ett trendbrott.³

En förhoppning är att vi kan lära av historiens och samtidens trender och, genom att lyfta fram betydelsen av samhällsskydd och beredskap i formandet av framtidens storstäder öppnas möjligheter att närma sig MSB:s vision – Ett säkrare samhälle i en föränderlig värld.

Sammanställningen i denna rapport bygger på ett underlag av intervjuer, seminarier, interna och en extern workshop, vetenskaplig litteratur, framtidsprognoser, kommunala plandokument och andra myndighetsdokument. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Frågor kring hållbar stadsutveckling avgränsas i denna skrift till Sverige och tre storstadsregioner: Storstockholm, Öresundsregionen (Malmö-Lund-Öresundsbro-Köpenhamn) och Storgöteborg. Därutöver görs ett antal internationella utblickar.

Läs mer:

<https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Utvarderingar--strategiska-analyser/Langsiktig-strategisk-analys/Framtidens-storstader/>

Se även referenser/litteraturlista på s. 28

³ MSB, 2012: *Hur kan man studera framtiden?*, Dnr 2009:8495

2. Urbanisering och urbana levnadsmönster

I detta kapitel sammanställs och reflekteras kring ett urval av urbana trender som kan ha betydelse för säkerheten i framtidens storstäder.

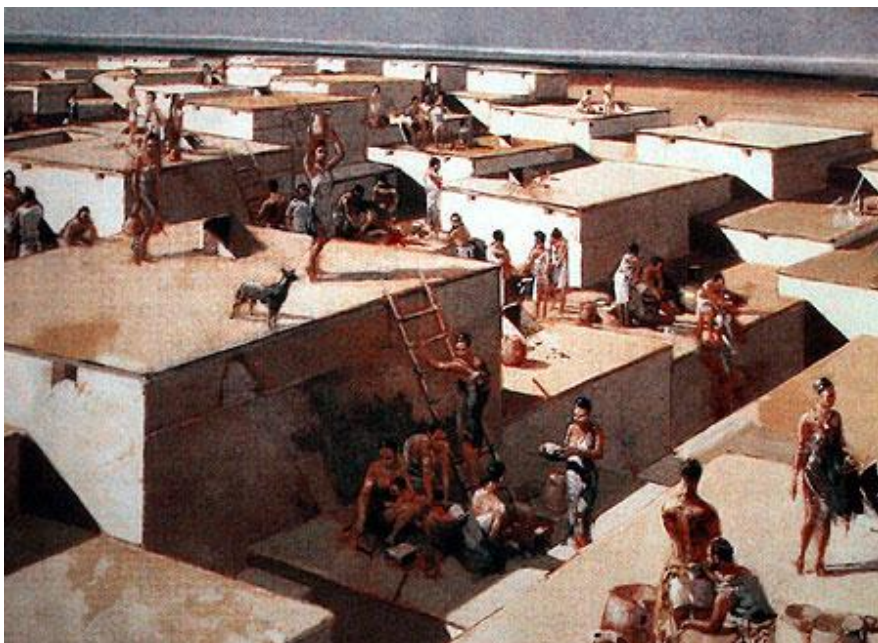
2.1 Städernas uppkomst

Under mer än 7 000 år har människan byggt städer, och idag bor ca 3 miljarder människor i urbana miljöer. Om nuvarande utveckling fortsätter kommer nästan 80 procent av jordens befolkning att leva i städer år 2030. För att få förståelse för urbaniseringsprocessen görs inledningsvis ett historiskt perspektiv samt en beskrivning av kulturarvets betydelse.

De äldsta städerna i världen har uppkommit i områden där den tidiga odlingen och tidig skötsel av får/get har förekommit. Städerna fanns i Mellanamerika, östra Asien, norra Afrika och i Mellanöstern. En av dem var den 9 000 år gamla staden Çatal Hüyük i nuvarande Turkiet. Staden var i bruk från ca 7400 till ca 6 000 före vår tid och hade en tät bebyggelse, utan gatusystem, och där man förflyttade sig på taken och använde dem som sovplatser, se bild på s. 6. En undersökning av Çatal Hüyüks omgivning antyder att platsen en gång anlades invid en numera uttorkad flod, vars återkommande översvämningar skapat en bördig miljö.⁴

Under bronsåldern och tidiga järnåldern från ca 3 000 före vår tid utvecklades stadsstäder kring Medelhavet, en utveckling som senare spred sig till centrala och västra Europa: Anatolien, Mellanöstern, Cypern och Grekland. De befästa städerna med viktiga strategiska lägen visar på förekomsten av centraliserad myndighet, fruktbart jordbruk och kontroll av viktiga handelsvägar. Ruinkullar från de områdena (Tell) vittnar om lager på lager byggda städer under olika perioder, översvämmade, brända, förstörda och återuppbyggda, oftast från tiden mellan 3 000 f. Kr till 1 000 e. Kr.

⁴ Hodder, Ian (1996) *On the Surface: Çatalhöyük 1993-95*. Cambridge.



Çatalhöyük (eller Çatal Hüyük) - en neolitisk stad i södra Anatolien, Turkiet. Rekonstruktion efter arkeologiska utgrävningar

De tidigaste spåren efter urbanisering i Skandinavien och Östersjöområdet är kända från 700-talet e. Kr. och de första internationella handelsplatserna tros ha bildats på Gotland, i Skåne (Uppåkra), i Mellansverige (Birka) samt i Norrland.

En urban plats är en plats där ett relativt stort antal människor flyttar samman för att fylla minst två olika icke-agrara funktioner och där det finns en "social pluralitet", dvs. aktörer som inte tillhör samma hushåll. Det väsentliga är platsens funktioner, där produktion, handel, konsumtion och administration tillmäts likvärdig betydelse.⁵ Med 1100-talets framväxande kungamakt och kyrkans etablerande växte medeltida städer som präglade senare utveckling i samhället. Många städer i Sverige och Europa har än idag kvar sina medeltida stadsplaner, ombyggda och på nytt återställda.⁶

Rutnäststaden från mitten av 1600-talet till 1850-talet, industristaden från 1850-1900-talet och den tidiga urbaniseringsprocessen var en början av en lång kedja. Industrialismens ombyggnad till tätorter och senare förtätning av städer i slutet av 1800-talet var revolutionerande. Sedan 1900-talets mitt har de

⁵ Mogren, Mats (2012) *Nordens tidiga urbaniseringsprocesser i komparativ global belysning: förutsättningar, mekanismer och variation 700-1200*.

⁶ Björk et al (2000) *Så byggdes staden*; 80 ff.

svenska städerna tagit intryck av modernistiska ideal, vilket har påverkat den västerländska stadsutvecklingen och lett till en stor omvandling.⁷

Några exempel på hur säkerhet historiskt har hanterats i urbana områden:

- Människor har skyddat sig från översvämningar under årtusenden, i form av vallar, skyddsanläggningar, palissader och träkonstruktioner; i varma medelhavsklimatet sov man t.ex. på taket för att skydda sig från översvämningar, samt också för att skydda sig mot ormar, skorpioner och andra insekter.
- Brand – det finns otaliga exempel i arkeologiska och historiska material med olika brandorsaker (tätbyggda vikingatida, medeltida och tidighistoriska städer förorsakade mer aggressiva brandförlopp än senare byggda hus med gatunät med trädalléer emellan, som bromsade brandförlopp, exempel från bl.a. Umeå, Sundsvall).⁸
- Krig och fientliga angrepp – skyddsvallar och murar, träpalissader och vallgravar kring de tidiga medelhavsstäderna och medeltida borgar i Europa.

2.2 Globalisering

Globalisering är en ekonomisk, politisk och kulturell process som har medfört ökade relationer och kontaktytor där tid och rum har sammanvuxit.⁹

Global urbanisering utgör i sig en viktig samhällstrend. Befolkningstillväxten kommer att se mycket olika ut i olika delar av världen. Urbana miljöer uppvisar en snabb befolkningstillväxt och idag bor mer än hälften av jordens befolkning i städer, dvs. mer än 3 miljarder människor. År 2030 förväntas världens befolkning nå åtta miljarder och 80 procent av världens befolkning förväntas då bo i urbana miljöer. Mycket talar också för att 14 av världens 39 megastäder (över 10 miljoner invånare) kommer att finnas i utvecklingsländer år 2030.¹⁰

⁷ Ibid; Tunnström, Mona (2009) *På spaning efter den goda staden*; Lönnroth Himmelman Siri, (2012) *Urbana trender*, s. 20 ff., BTH; Hirdman et al (2013) *Sveriges historia 1920-1965*.

⁸ Bl.a Anglert, (2003) *Uppåkra. Bland högar, ortnamn och kyrkor*. Lunds universitet; Björk, (2000), op.cit.

⁹ Scholte, (2000) *Globalization: A Critical Introduction*, London; Singer, (2002) *En värld – globaliseringens etik*, Stockholm; Short, (2004) *Global Metropolitan*, New York.

¹⁰ *Global Trends 2030 – US Leadership in a Post-Western World*, (2012); SCB, (2012); UNFPA (2012) *Linking Population, Poverty and Development, Urbanization: A Majority in Cities*, <http://www.unfpa.org/pds/urbanization.htm>; <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index>, (2011); *Omvärldsanalys 2013*, Region Skåne 2013.

Sveriges befolkning beräknas öka med 12 procent till år 2030 och förändringarna kommer att bli mer markanta i storstadsregioner. Skåne län förväntas växa med 24 procent, Västra Götalands län med 14 procent och Stockholms läns befolkning – med 29 procent. Städer som Stockholm, Göteborg och Malmö har en relativt ung befolkning med fler invånare i barnafödande ålder och 70 procent av landets tillväxt är koncentrerad till dessa områden.¹¹ Andelen av befolkningen i Sverige som bor i storstadsområdena Storstockholm, Storgöteborg eller Stormalmö (Öresundsregionen) har ökat de senaste decennierna och uppgår idag till 39 procent.

Den politiska och ekonomiska globaliseringen har förändrat förhållanden i många storstäder. Ett exempel är att det lokala kan sägas ha vuxit ihop med det globala - en "glokaliserad" samhällsutveckling. Denna glokala utveckling handlar också om fördjupad säkerhet, som inte enbart berör statens säkerhet utan också individens säkerhet och trygghet samt ekonomisk förutsägbarhet.¹²

Globaliseringens lokala uttryck, med t.ex. erfarenheter från Malmö och Göteborg, men även från London, har vid olika tillfällen visat på ett spänningsfält med ökad social oro. Malmö och Göteborg beskriver sig själva som segregerade städer med brister i den sociala dimensionen, men har samtidigt uttalat höga ambitioner att förändra denna situation genom lansering av åtgärdsprogram för en *säkrare och tryggare stad*, en *miljömässig hållbar utveckling* med ett *rättvisare samhälle*.¹³ Mellan det lokala och globala har Västra Hamnen med Turning Torso i Malmö, en expansiv storstad idag, samt Öresundsbron mellan Malmö och Köpenhamn växt upp under 2 000-talet.

Avreglering och privatisering har påverkat dagens moderna samhällens funktionalitet och flöden. Offentliga platser och miljöer har under årtionden alltmer ersatts av de privata. Sedan ett par årtionden har globaliseringen, Sveriges medlemskap i EU, avregleringar, förskjutningar av befogenheter och ansvar samt förändrade arbetssätt och verktyg medfört nya förutsättningar för samhällsplaneringen.¹⁴

¹¹ *Global Trends 2030 – US Leadership in a Post-Western World*, (2012); SCB, (2012); UNFPA (2012) *Linking Population, Poverty and Development, Urbanization: A Majority in Cities*, <http://www.unfpa.org/pds/urbanization.htm>; <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index>, (2011); Cooper, (red.), (2011), *Globaliseringens triumf; Framtida utveckling.....*, (2012)

¹² Abrahamsson, (2011) *Globaliseringens lokala uttryck. Städer som noder för global samhällsstyrning*, Folkhälsa, Hållbar utveckling och global rättvisa, s. 7 ff.; *Världen år 2050*, (2012) *Framtida utmaningar för Europeiska unionen*, Ideas Network.

¹³ *Sociala risker i Skåne*, (2012) Länsstyrelserapport, s.8 ff.

¹⁴ Blücher, Gösta och Graninger, Göran (2006) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

2.3 Staden som boendemiljö

Trygghet och säkerhet har blivit viktiga begrepp i den urbana livsstilen. Stadens attraktionskraft har historiskt varit nära knuten till dess roll som marknadsplats och arbetsplats. Idag söker sig både individer och barnfamiljer till staden. Närheten till sociala nätverk, kulturutbud och specialiserad service attraherar människor som vill leva den urbana livsstilen, samtidigt som tillgängligheten till arbetsplatser, förskolor och skolor samt en hälsosam lokal miljö är viktigt. Städerna ses som attraktiva inte bara som arbetsplats utan som livsmiljö. Den nya urbaniseringstrenden är att människor i större utsträckning prioriterar attraktiva boendemiljöer och låter boendet skapa förutsättningar för arbete, inte tvärtom.¹⁵

Boendemiljö är en lokaliseringsfaktor för hushållen och samverkar med livsmiljö, samtidigt med nya funktionskrav. Fungerande ekonomi möjliggör handel och intäkter för invånarna och samhället. Sociala funktioner gör staden attraktiv att bo i, med tillgodosedd utbildning, kultur, sjukvård och andra mänskliga behov. Ekologiska funktioner gör staden hälsosam att leva i med ren luft och vatten, gröna ytor, energieffektivitet och låga emissioner av förorenade ämnen. Levnadsmönster och urbana livskvalitéer diskuteras ofta utifrån urbana-agrara interaktioner. Människornas individuella erfarenheter av vad livskvalité är har blivit föremål för undersökningar av samverkan mellan urbana och agrara miljöer. Välbefinnande har specifikt i den nordiska traditionen oftast fokuserat på materiella aspekter i den regionala planeringen och utvecklingen snarare än på de sociala.

Flera risker uppstår dock i urbaniserade områden, där t.ex. tidigare hamnområden i storstäder tas i anspråk för ny bostadsbebyggelse eller industri. Sanering av förorenad mark är en utmaning, inte bara på byggplatsen utan i det område där människor kommer att vistas. Förtätningens konsekvenser kan vara sociala, ekologiska, miljö- och hälsomässiga samt ekonomiska, beroende på hur och var de genomförs.

Förorternas miljonprogram

MSB:s breda uppdrag omfattar även säkerhet i storstädernas miljonprogramsområden. Sett ur ett svenskt perspektiv är forskning och innovation för hållbar stadsutveckling, med ett perspektiv på den flerkärniga regionen och en möjlig ny roll för förorten, ett område med högsta prioritet¹⁶. En förort är ett bebyggt område eller en ort belägen i utkanten eller i närheten av en storstad. En förort

¹⁵ SCB, Statiska centralbyrån, (2011); Sveriges framtida befolkning 2012-2060; Framtidskommissionen Ds 2013:19.

¹⁶ Klasander, (1999) *Miljonprogram och förort – den stora skalans stadsmiljöer*; Lönnroth Himmelman, (212) *Urbana trender; Urban akupunktur*, (2012). Svensk Byggtjänst; *Upprusta miljonprogrammet för de äldre*, (2012). Svensk Byggtjänst.

karaktäriseras oftast av att flertalet av dess invånare regelbundet vistas i den närliggande staden, till exempel genom att arbeta där. Själva definitionen av förorten är viktig där fysiska och/eller mentala gränser måste formuleras - Rinkeby eller Djursholm? Vilken innebörd har förorten för invånare i dessa olika stadsdelar? En förort kan vara villaområde på Lidingö utanför Stockholm eller Rosengårds miljonprogramsområde i Malmö. En tredjedel av Sveriges befolkning bor i de så kallade miljonprogramsområdena, som byggdes under några år på 1960- och 70-talet.¹⁷ I många europeiska städer river man sina motsvarigheter till miljonprogrammen.

Gentrifiering

Sociala trender och stadsbyggnadstrender går i varandra och är beroende av varandra. Flera sociala förändringar ställer nya krav på stadens organisation och miljö. De fysiska och rumsliga villkor som byggd miljö utgör, kan betraktas som en aspekt av resurserna som sätter villkoren för levnadsmönstren. Framtidens städer är alltså både ett resultat av tidigare generationers resurser, värderingar och handlingar, och utgör livsvillkor för nya generationer som lever och verkar i städerna. Gentrifiering kan ses som ett resultat av den urbana livsstiltrenden; när nya grupper befolkar äldre stadsdelar, bidrar de till att förändra livsvillkoren. Gentrifiering är ett begrepp inom stadsplanering och byggnadshistoria som betecknar en social statushöjning av ett område. Städer har gentrifierats sedan 20 år tillbaka, genom exempelvis påkostade nybyggen eller genom nyinflyttning av invånare med betydligt högre inkomster än den ursprungliga befolkningens. Exempel på gentrifierade stadsdelar hittar vi i New York (Soho), Malmö (Möllevången), Lund (Nöden), Stockholm (Södermalm).



Kvarteret Nöden i Lund

¹⁷ Ibid; Klasander, (1999); Ibid; Lönnroth Himmelman, (2012).

Sociala strukturer, som gentrifiering, påverkar stadens säkerhetsaspekter. Människor delar oftast inte sociala, miljömässiga eller fysiska preferenser. Detta bör man beakta i stadsplaneringen av nya bostadsområden.¹⁸ Regional utveckling, urbana och agrara system i samverkan, ekologiska trender, globala klimatförändringar och lokala anpassningar är beroende av varandra. För att nå framgång med arbetet kring hållbar och säker stadsplanering och kunna utveckla dem miljömässigt måste man samtidigt arbeta med sociala aspekter och sociala trender: segregering, orättvisor i boendemiljön, social oro och otrygghet men också social sammanhållning, grannskap och delaktighet.

Social oro – social sammanhållning

Sociala risker handlar om oönskade händelser, beteenden eller tillstånd som har sin orsak i sociala förhållanden och utgör sociala problem som grundar sig i ökade samhällsklyftor, arbetslöshet, bristande skolgång, utanförskap, trångboddhet, avsaknad av förebilder och/eller föräldrar som kapitulerat.

Det finns tecken på att den sociala oron i Sverige ökar. Därför har flera politiska initiativ tagits i syfte att motverka detta. Förebyggande arbete omfattar flera insatser, sådana som utbildning/information, fysisk stadsplanering, övervakning, samverkan och sociala satsningar. I motsatsen till andra förebyggande åtgärder tycks sociala insatser främst ske i ”projektform”, och inte som en del i ett långsiktigt och övergripande förebyggande och proaktivt arbete.

Den sociala sammanhållningen och individens värderingar är under ständig förändring. En viktig del av den sociala sammanhållningen utgörs av tillit och förtroende för samhällets institutioner. Sverige framställs ofta som ett samhälle där människorna hyser en relativt hög grad av förtroendet till det offentliga samhället. Genom att ta hänsyn till olika kulturers värderingar i stadsbyggandet, genom delaktighet och genom att använda sig av socialekologiskt minne, kan förutsättningar för att förebygga social oro skapas.¹⁹

Bland faktorer som ofta uppges bidra till en utveckling mot mindre social sammanhållning är utanförskap, sociala och ekonomiska klyftor, etnisk och social boendesegregation och ökad individualisering på bekostnad av den kollektiva samhällsgemenskapen.

¹⁸ Clark, (2009) *On gaps in gentrification theory*, Housing Studies; Möllans väg mot City. Förädlingen av Möllevången, *Svenska Dagbladet*.

¹⁹ Trädgårdh, (2009) *Den dumme svensken och allemansrättens magi*, Trädgårdh (red) (2009) Tillit i det moderna Sverige; den dumme svensken och andra mysterier; MSBs workshop ”Framtidens städer”, Stockholm 2012-09-27; Salonen (red) (2010) *Hela staden – Social hållbarhet eller desintegration?* Umeå.

Individualisering och sökandet efter gemenskap

Rådande utveckling visar på en ökning av sociala och ekonomiska klyftor i samhället och en allt äldre befolkning i Sverige och även i stora delar av västvärlden. Samtidigt sker på många håll en ökad individualisering i samhället och livsvillkor men också livsstilar förändras. Den ökade individualiseringen kan ske ofta på bekostnad av den kollektiva samhällsgemenskapen, men det finns samtidigt motsatta trender – viljan till ett kollektivt levnadssätt och tillit som skapas genom delaktighet i samhället och känslan av gemenskap med andra individer.²⁰

Den sociala dimensionen av hållbar stadsutveckling är avgörande för utvecklingen av andra dimensioner (t.ex. ekologiska och ekonomiska), och enligt denna syn är storstaden en medskapare av samhällets sociala konstruktion. Staden skapar en politisk, social och ekonomisk miljö, där människor kan utöva samhälleligt inflytande.²¹

Gemenskap och delaktighet

Samhällsengagemang i form av ideella, politiska nätverk och intresseorganisationer samt sociala initiativ utgör också en del av den sociala sammanhållningen. Sverige framställs ofta som ett land där ”folkrörelserna” och samhällsengagemang spelar en viktig roll i politiska processer och samhällsutveckling.²² Gemenskap och delaktighet framkom i MSB:s workshops 2012 som en av de viktigaste faktorerna för att minska social oro och samhällets sårbarhet.²³

Befolkningens värderingar och ansvarsuppfattning gällande områden samhällsskydd och beredskap samt synen på den enskildes ansvar i samband med olyckor och kriser är under ständig förändring. Efter t.ex. tsunami-katastrofen 2004 är allmänhetens förväntningar på snabb och konkret hjälp från det offentliga samhället höga. Utvecklingen i befolkningen (mångfald och heterogenitet) gör att det inte finns en gemensam uppfattning om den enskildes respektive det offentligas ansvar i samband med kriser och olyckor.

²⁰ Dokumentation från konferensen om stadens sociala samband (2013): *En konferens om människans centrala roll för hållbar stadsutveckling*. Delegationen för hållbara städer, Malmö Stad.

²¹ Forsell, (2008) *Den kalla och varma staden. Stockholm som arena för migration och invandring i samtidshistorien*. Stockholmia förlag; Stadens sociala samband (2012) – en konferens om människans centrala roll för hållbar stadsutveckling, juni 2012. Delegationen för hållbara städer. Malmö Stad.

²² Lundberg, (2011) *Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället*, i Hellberg *et al*, (red) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling*, Örebro universitet.

²³ WS Framtidens städer, maj och september 2012, Karlstad, Stockholm.

Både förväntningar på det offentliga och uppfattningar om risker varierar hos olika befolkningsgrupper.²⁴

Att upprätthålla allmänhetens förtroende till arbetet med samhällsskydd och beredskap är en övergripande utmaning för området. Förtroende mellan individer, organisationer och offentliga institutioner är en förutsättning för ett tryggt och säkert samhälle. Utan den försvåras kommunikation i förebyggande och förberedande syfte, men också vid och efter olyckor och kriser.

Ett ökat antal singelbostäder

Ett ökat antal singelbostäder i svenska storstäder innebär nya utmaningar och flera olika säkerhetsaspekter måste beaktas när singelboendet växer. Hur meddelar man och hur får man information om olyckor och kriser när familjer eller andra viktiga nätverk saknas? En annan säkerhetsfaktor att ta hänsyn till är den åldrande befolkningen. På 150 år har medellivslängden i Sverige ökat från strax under 50 år till omkring 80 år idag, vilket medför nya risker i det offentliga och privata rummet: exempelvis ökat antal olyckor i hemmet, främst fallolyckor, läkarbrist, minskade resurser och längre väntetider i den primära sjukvården och omsorgen. Den ökande befolkningen och förändrade åldersstrukturer förändrar behoven och efterfrågan på anpassade bostäder för äldre. Svenskt samhällsengagemang i form av ideella, politiska nätverk och intresseorganisationer samt sociala initiativ utgör också en del av den sociala sammanhållningen. Detta är en av positiva utmaningar för framtiden om trenden fortsätter.

2.4 Drömmen om landet lever i staden

Synen på staden håller till en viss del på att förändras - den betraktas som en del av ett nätverk där närliggande tätorter och landsbygd ingår snarare än som isolerade och avgränsade enheter med egen ekonomi och infrastruktur. I takt med att storstäderna växer, breder också lantligheten ut sig: stadsodling, marknader med närproducerad mat, nya koloniträdgårdar samt nystartade hembygdsgårdar i moderna bostadsområden. Vid jämförelsen av relationer mellan det rurala och det urbana landskapet är det nödvändigt att både analysera den urbana arealens beroende av dess omgivningar och relationerna under olika tidsperioder.

Runt om i världen sprider sig tanken om att land och stad inte nödvändigtvis behöver vara två helt skilda världar, att storstad inte bara behöver vara betong, asfalt och skyddande anonymitet och landet något grönt som ligger långt borta

²⁴ NOU Norges offentlige utredninger 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. Oslo.

i en annan värld. Efterfrågan på gröna byggnader blir allt större. Grönt byggande, miljöcertifiering och grön stadsplanering är avgörande för att nå uppsatta klimat- och energimål.

Urban odling kan ses som en samling av strategier som på olika sätt kan bidra till en hållbar stadsutveckling. Olika kombinationer av odlingsteknik, former för odlingen, läge i staden och syftet med odlingen har olika förutsättningar att bidra, t.ex. enskild urban odling för eget bruk, kollektiv urban odling för ökad social hållbarhet och trygghet och/eller kommersiell odling i växthus, odlingsrum eller i andra former²⁵.

Den nya gröna vågen innebär inte utflytning från staden, men snarare inflyttning av landet till staden. Det finns idag stadsbor som brinner för att hitta ekologiska lösningar, med idéer för framtiden, t.ex. hur odling kan ske på näringsfyllda rör för att minimera bruket av tung jord eller hur värmen från stadens hus och industri kan återutnyttjas till jordbruket som en del av självförsörjande system. Urban odling skulle möjligen kunna gynna beredskapen på livsmedelsområdet, men det behövs då information om t.ex. hur man odlar sina egna grönsaker, hur man bygger jordkällare för att förvara mat och hur man tar tillvara energi med solceller.

Viktiga frågor i samband med ekologiska trender

Är det bara i resursstarka områden (storstädernas inre delar) som ekotrender växer? Kan det vara riskfyllt att genom ekologiska trender skapa nya beroenden, som t.ex. ökad tillgång till vattensystem, avloppshantering och kompostanvändning i storstadsmiljön? Kan ekologiska trender öka säkerheten i stadens flöden?

²⁵ Urban cultivation – trend or necessity? (2010). *Urban News*; Fjellman Jaderup, (2011) *Sydsvenska Dagbladet*; Barthel, S. & C. Isendahl, (2012) Urban gardens, agriculture... *Ecological Economics*.

3. Den smarta staden

Termen smart stad (smart cities) används med minst två betydelser, dels för att beteckna ett nytt förhållningssätt till den urbana utvecklingen. Det står för en kontrollerad utveckling av bebyggelse- och transportsystemet med syftet att begränsa städernas utbredning och bilismens okontrollerade tillväxt. Den har även kommit att omfatta designideal, *nyurbanism*, som har sitt ursprung bland arkitekter och stadsplanerare.²⁶ Smarta städer tolkas också utifrån hållbarhet, säkerhet, ekologisk resiliens och innovation.

Med tanke på dessa kategorier är t.ex. Köpenhamn, Tokyo, Barcelona, Toronto och New York rankade som smart cities. Köpenhamn har t.ex. tagit en ledande roll inom hållbar innovation. Staden har åtagit sig att bli koldioxidneutral fram till 2025 och att 40 procent av invånarna ska använda cykel som reguljärt transportmedel.²⁷ Smart används också för att beteckna användningen av data- och informationsteknik i samhällets funktioner och verksamheter, t.ex. smarta transportsystem och smarta elnät.

Många av Sveriges städer innehåller delar som är av riksintresse med spår från olika perioder i historien, där förändringarna genom åren blivit en unik resurs för invånarna. Tillväxt och utveckling förutsätter att vi förmår ta vara på det unika och särpräglade. Att förtäta staden genom att bygga tätare, på höjden eller på grönområden behöver inte vara negativt om det ingår i en tydlig vision om hur staden ska utvecklas och förbättras.²⁸

I samband med att städerna växer och blir tätare, och att urbana mönster förändras, finns det också högre krav på funktionalitet bland invånarna i smarta städer. Säkerheten i storstäder bör därför även analyseras utifrån funktionalitet. Vilken funktionalitet vill vi ha och till vilket pris? Vilka nya krav på säkerhet har vi? Hur kan vi hantera olyckor inom städer och hur kan man effektivisera livsmedelsleveranser?

Termen smart stad används även för att beteckna användningen av data- och informationsteknik i samhällets verksamheter. Innebörden i begrepp som ”smarta transportsystem” och ”smarta elnät” är att den nya tekniken erbjuder helt nya möjligheter att styra och effektivisera verksamheten. Smarta system kan vara datorstyrda ledningssystem för produktion, trafikledning och service. Det kan vara installationer i bostäder för att reglera temperatur, informera om

²⁶ Westford, Pia (2004) *Urban forms betydelse för resandet...Charter of New Urbanism*. USA, Congress for the New urbanism, (2011).

²⁷ Hall (2002) *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design*; Friedman (2007) *The World is Flat 3.0.*; Cohen, (2012) *The Top 10 Smart Cities on the Planet*.

²⁸ Johansen et al, (2011) *Riksintressen främjar stadens utveckling*, Riksantikvarieämbetet.

energianvändning och på olika sätt underlätta boendet. Forskning och utveckling pågår inom flera sektorer där näringslivet är starkt drivande.

3.1 Utbredning och koncentration

De urbana flödena

Funktionalitet i dagens moderna samhällen är beroende av fungerande flöden av människor, energi, varor och tjänster samt information och kommunikation. Flödena har blivit effektivare med hjälp av bland annat fokus på kärnverksamheter, innovationer, privatisering, samtidigt som dessa flöden och försörjningen har blivit mer sårbara för störningar och avbrott.²⁹

Städernas utbredning och utglesning

Bilen och vägutbyggnaderna har under senare halvan av 1900-talet möjliggjort en mycket friare bosättning och placering av verksamheter än tidigare. Lägre markpriser och bättre miljö i städernas periferi har drivit på städernas utbredning och utglesning, kallad för *urban sprawl*, där glesa villaområden växer ut runt städer.³⁰ En kraftig centralisering har skett inom många samhällsfunktioner. Den kommunala fysiska planeringen har dessutom genomfört en medveten zonerings, eller fysisk separation av bostäder, verksamheter, rekreation och service. Sammantaget har dessa förändringar bidragit till nya utmaningar med stora avstånd, minskad tillgänglighet, bilberoende och ökad biltrafik.

I översiktsplanerna för Stockholm, Göteborg och Malmö finns en målsättning att förtäta storstäder, särskilt i centrala delar och att skapa bättre kommunikationer för trafiken och starkare tillväxt. Det finns även en politisk vilja att göra storstadsregionerna mer attraktiva för turism och evenemang.³¹ Framtida utmaningar räknar med att även kraven på byggnader ökar samt på exploatering av mark: samtliga och inte bara utvalda områden förväntas vara säkra, energismarta, miljövänliga och människovänliga. Detta påverkar kommunernas planering och är en utmaning att ta ställning till i riskanalyser.

Megastäder och ökad täthet

Globalt sett blir ca tre miljoner människor stadsbor varje vecka. Med snabbt växande befolkning och klimatförändringar som förväntas öka frekvensen och intensiteten i extrema väderhändelser, kan akut vattenbrist i världens megastäder komma att vara en säkerhetsfråga. Det finns idag 39 städer med över 10 miljoner invånare och 28 av dem ligger i framväxande ekonomier och

²⁹ Bl.a. www.trainingregions.com

³⁰ Nationalencyklopedin; <http://www.ne.se/urban%20sprawl/1215273>; *Det urbana landskapet*, SLU 2009.

³¹ 2030 – En räddningstjänst i tiden? (2012) Rapport, s. 62.

utvecklingsländer.³² I Afrika utgör städer de dynamiskt snabbast växande områdena. Denna befolkningsförskjutning mot urbana miljöer ofta kombinerat med avsaknad av stadsplanering, kan innebära att många människor kommer att drabbas av framtida katastrofer, som miljöproblem med vatten- och avloppssystem i megastäders stora slumområden, och av smittsamma sjukdomar. Storstädernas snabba tillväxt kan kanske å andra sidan bidra till sociala framsteg och enligt världsbanken är det hoppfullt att urbaniseringen i Afrika fortsätter i högt takt.³³

3.2 Snabba och miljövänliga transportsystem

Människors benägenhet att flytta, och den geografiska rörligheten inom Sverige har ökat väsentligt de senaste åren. Till de viktigaste drivkrafterna för att flytta inom landet är möjligheterna till arbete och utbildning. Sedan flera årtionden ökar befolkningen i storstadsregionerna på bekostnad av många mindre orter och landsbygd. Idag bor närmare hälften av Sveriges befolkning i någon av de tre storstadsregionerna. Men samtidigt finns det en motsatt trend – att man flyttar mer sällan på grund av bättre och tillgängliga transportmedel.

Transportmedel som spårvagn, spårtaxi, kollektivtrafik på tvären med koppling mellan flera orter kan underlätta att bygga komplexa och mer integrerade system.³⁴ Smart transportsystem är mindre bilorienterat, i vilket bebyggelsen koncentreras kring kollektivtrafikens stråk och knutpunkter och där kollektivtrafiken byggs ut. Transportminimering kan åstadkommas genom fysisk planering som minskar behovet av transporter, utbyggnad av kollektiva transporter samt utökade möjligheter att kommunicera virtuellt.³⁵ Att planera för tätare städer har med planeringen av utbyggnad av kollektivtrafik att göra. Snabbare och effektivare tågtrafik kan bidra till utbyggnad av större regioner, inte bara i Stockholm-Mälardalen men också i Öresundsregionen ("gröna" Köpenhamn med cykelmotorvägar) och planerade nya transportmedel i södra Sverige (spårvagn i Lund, mm.).

³² UNFPA, (2007) *United Nations Population Fund. State of the world cities*; UNDP (2010) *Human Development Report*; Löfdahl, (2012) *Akut vattenbrist i världens megastäder*, Svenska Dagbladet.

³³ Lundberg, (2011) *Globaliseringens triumf*, i Cooper, (red.) *Globaliseringens triumf*, s. 41; Världsbanken, (2011) *World Development Indicators*; Takano *et al.*, (2002) *Urban residential environments in megacity areas... Journal of Epidemiology and Community Health* 56; Parnell, S. & W. Ruwani, (2011) *Sub/Saharan African urbanization... Global Environmental Change*.

³⁴ Resultat från MSB interna workshop i maj 2012, MSB.

³⁵ Carlsen *et al.*, (2011) *Kartläggning av analysområdet Vetenskap och teknik för MSB långsiktig strategisk analys*, FOI.

3.3 Klimatanpassning

Hur vi utformar nya urbana områden kommer att få massiva konsekvenser för vår planet. Redan idag uppskattas det att 70-80 procent av växthusgaserna kommer från urbana aktiviteter.

Klimatrelaterade strategier kan övergripande sägas vara av två slag. Strategier kopplade till energi- och transportområdena har syftat till att minska koldioxidutsläpp och begränsa klimatförändringen i sig, men under senare år har intresset allt mer riktats mot anpassningsstrategier, dvs. att säkerhet i städerna även måste omfatta förhållningssätt till ändrade klimatologiska villkor. För att kunna uppnå de globala miljömålen behöver man omdana och förnya existerande byggnader och stadsdelar på ett säkert och mer hållbart sätt.³⁶

Att verka för att samhället anpassas till ett förändrat klimat är en övergripande utmaning för samhällsskydd och beredskap.³⁷ Klimatförändringarna kommer sannolikt att öka risken för olika typer av extrema väder och naturolyckor som höjd havsnivå, värmeböljor, skyfall, översvämningar, ras och skred. Detta innebär att infrastruktur och bebyggelse på olika sätt kommer att behöva anpassas för att inte komma till skada, t.ex. förstärkas, flyttas eller byggas om. I klimatanpassningsarbetet ingår även att planera utbyggnaden av ny infrastruktur och bebyggelse på ett sätt som tar hänsyn till de risker och hot klimatförändringarna medför på olika platser.³⁸ Landskapsarkitekter och ekologer som tillsammans arbetar med klimatanpassad fysisk planering av städer betonar ofta att framtiden för klimatanpassning är bland annat vattentransporter.³⁹ Den nya Slussen, (med byggstart 2014 och färdig 2020), ska förutom skydd mot översvämningar och inträngning av saltvatten i Mälaren, även t.ex. ha fem gånger större vattenkapacitet. Och kapaciteten i Hammarbyslussen, mellan Saltsjön och Mälaren kommer att fördubblas.⁴⁰

Ett annat exempel är Köpenhamns klimatanpassning utifrån översvämningar med en barriär längs kustlinjen mot Öresund. Målet är att till år 2025 vara CO₂-neutral, genom en vältänkt anpassning till framtida klimat: en grön och blå stad i syfte att reducera och förebygga regnvattensöversvämningar, göra

³⁶ www.buildingsustainabilitysweden.se; internationell konferens 2012, Kistamässan; www.unisdr.org/campaign

³⁷ Redan i SOU 2007 dras slutsatser att det är nödvändigt att påbörja en anpassning till klimatförändringar.

³⁸ *Sverige inför klimatförändringarna – hot eller möjligheter*, (2007) SOU 2007:60.

³⁹ PM, (2012) Rapport från Mälarkonferensen 2012 i Eskilstuna 2012-08-23, MSB.

⁴⁰ PM, (2012) Rapport från Mälarkonferensen 2012 i Eskilstuna 2012-08-23, MSB.

staden säkrare, balansera och moderera temperaturer och skapa luft-cirkulation.⁴¹

Malmö strategier för att bli en hållbar stad ur miljösynpunkt fokuserar på att staden ska kunna försörjas med lokalt producerad förnybar energi, att minska utsläpp av växthusgaser, att naturtillgångar utnyttjas effektivt och hållbart samt att utformningen av stadsmiljön tar tillvara och utvecklar blå och gröna miljöer och bidrar till goda vistelsemiljöer, ren luft och låga bullernivåer.

I Malmö stads översiktsplaner från 2012 till 2032 finns säkerhetsaspekter integrerade, särskilt gällande havsnivåhöjning och planering av utbyggnad av Västra Hamnen.⁴² Öresundsregionen är Sveriges tredje viktigaste utvecklingsregion och de väsentligaste säkerhetsaspekterna är stigande havsnivåer och klimatförändringar: det finns viktiga mål att uppnå för nära och säker livsmiljö. Klimatet, havsnivån och planeringen av stadsdelsutbyggnad i Malmö behandlar konsekvenserna av en stigande havsnivå till följd av klimatförändringar. Det föreslås för närvarande att översiktsplanens riktlinje om +2,5 meter som lägsta marknivå för nybyggande ändras till +3 meter.



Malmö stads översiktsplan 2012-2032

⁴¹Rasmussen, Jan (2012). Köpenhamns Klimatanpassning, *Översvämning – erfarenheter från Köpenhamn*. PM, ibid.

⁴² Intervju med Johan Emanuelsson, enhetschef för Strategienheten, 2011-12-19 på Malmö Stadskontor, Malmö.



Slussen 2014-2020. Bild från: <http://bygg.stockholm.se/slussen>

4. Nya villkor i samhällsbyggandet

Omställningen till ett hållbart och resilient samhälle ställer höga krav på de planeringsprocesser som ska leda den fortsatta urbaniseringen. Samhällets förändringar ger i sin tur nya villkor för planeringen på flera sätt.

Globaliseringen, Sveriges medlemskap i EU, avregleringar, förskjutningar i beslutsmakt och nya arbetssätt förändrar samhällsplaneringen.⁴³ Sammantaget anses planeringssystemet idag vara svårt att överblicka och pågående förändringar i regelverket sker utan en helhetssyn.⁴⁴ Den generellt höga komplexiteten i samhällets beslutsprocesser medför dessutom svårigheter att utkräva ansvar.⁴⁵ Både bland myndigheter och i akademien efterfrågas samtidigt en sammanhållen politik för att hantera de stora utmaningar som städerna står inför.⁴⁶ ⁴⁷

I Sverige har kommunerna genom det s.k. planmonopolet befogenheter och ansvar att upprätta planer för användningen av mark- och vattenområden inom kommunen. Avregleringar inom flera infrastrukturområden och en svagare offentlig ekonomi har under senare årtionden gett privata aktörer ett allt större inflytande över städernas utveckling. Ofta är samhällsbyggandet ett resultat av förhandlingar mellan kommunen och exploatörerna.

Globaliseringen har dessutom gett globalt verksamma företag en starkare nationell roll. Det lokala, privata inflytandet stärks genom att kommunerna tenderar att lägga över ansvaret för att anlägga, driva och underhålla allmänna platser på privata huvudmän, t.ex. bostadsrättsföreningar.⁴⁸ Samtidigt sker en regionalisering i samhällsplaneringen. De större städerna blir starkare aktörer och det finns tydliga förväntningar på en stärkt regional planeringsnivå för att

⁴³ Blücher, G. & Graninger, G. (2006) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

⁴⁴ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2010. *Staden i fokus.– Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Rapport.

⁴⁵ Framtidskommissionen Ds 2013:19, s 254.

⁴⁶ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2010. *Staden i fokus.– Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Rapport.

⁴⁷ Engström, Carl-Johan (2006) *Det behövs en stadspolitik – nu*. Ur Blücher, G. & Graninger, G. (2006) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

⁴⁸ SOU 2012:91. *Delbetänkande av plangenomförandeutredningen. Ett effektivare plangenomförande*.

bättre kunna hantera övergripande och resurskrävande uppgifter. Kommunernas planmonopol ifrågasätts.⁴⁹

EU politiken har inflytande på det svenska samhällsbyggandet på flera sätt, via medfinansiering av infrastruktur och strukturomvandling på landsbygden och i städerna och genom flera politikområden, bl.a. miljöpolitiken. Påverkan sker också via nätverk och gemenskaper. När aktörerna samverkar bildas en delad syn på mål och värderingar. Strategiska ställningstaganden i gemensamma dokument återkommer i planer och program i den svenska planeringen.⁵⁰

Nya arbetsmetoder och verktyg kan påverka både processen och samhällsbyggandets innehåll. Introduktionen av informationsteknik i planprocessen ökar möjligheterna att kommunicera kunskapsunderlag och planidéer och bidrar till att utveckla arbetssätt och verktyg. Det bidrar samtidigt till att fler aktörer kan delta. Ett relativt nytt vanligt verktyg i den kommunala planeringen är Visionen⁵¹. Den har vuxit fram som ett alternativ till prognosverktyget, som inte anses kunna hantera de systemförändringar som behövs för att uppnå ett långsiktigt hållbart samhälle. Visionen formuleras i tidiga planeringsskedan och kan bli styrande för både tankeprocesser och konkreta handlingar och beslut⁵².

Den svenska fysiska planeringen styrs av i första hand plan- och bygglagen (PBL)⁵³ och miljöbalken (MB)⁵⁴. Men flera sektorslagar är involverade i samhällsbyggandet. PBL och MB syftar till en långsiktigt hållbar utveckling. Båda lagarna omfattar på olika sätt krav på hänsyn till hälsa och säkerhet. I januari 2008 förtydligades bestämmelserna i avseenden som berör samhällets säkerhet. Ändringarna innebär ett tydligare krav på hänsyn till risken för översvämningar och erosion vid kommunens lämplighetsprövning av bebyggelse. Begreppet resiliens förekommer däremot inte i regelverket för fysisk planering och miljöprövning. I den mån resiliens står för någonting mer än lagkravet på hänsyn till hälsa och säkerhet och långsiktigt hållbar utveckling saknas stöd för detta i lagstiftningen.

Under senare år har ett flertal utredningar behandlat olika delar av planeringssystemet och gett förslag till regeländringar. En ny plan- och bygglag⁵⁵ trädde i

⁴⁹ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2010. *Staden i fokus. – Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Rapport.

⁵⁰ Böhme, Kai (2006) Visst påverkar EU fysisk planering i Sverige. Ur Blücher, Gösta och Graninger, Göran (2006) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

⁵¹ Syssner, Josefina (2012) *Visionen som maktmedel*. Tidsskriften PLAN Nr 4.

⁵² Ibid.

⁵³ SFS 2010:900 Plan- och bygglagen.

⁵⁴ SFS 1998:808 miljöbalken

⁵⁵ SFS 2010:900 Plan- och bygglagen.

kraft 2 maj 2011. Ytterligare utredningar är aktuella. Det övergripande syftet är att förenkla, effektivisera, att snabba upp processerna och på så sätt påskynda samhällsbyggandet och minska kostnaderna. Som en del av det nya regelverket övertar domstolar beslutmakt från regeringen.⁵⁶

Förändringarna i planeringssystemet syftar även till att förbättra samordningen mellan sektorer och geografiska nivåer, inte minst mellan transportsektorns planering av infrastruktur och trafik och den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen. Regeländringar i lagen om byggande av järnväg⁵⁷ och väglagen⁵⁸, som trädde i kraft i januari 2013 innebär att de tre nuvarande planeringsskedena förstudie, utredning och plan ersätts med en sammanhållen väg-, järnvägs- och planprocess. Ändringarna anses öppna upp nya möjligheter för samordning med den kommunala planeringen.

Samordningen mellan stadsbyggande och planering för farlig verksamhet har stöd av statliga råd i skriften "Bättre plats för arbete".⁵⁹ Skriften anses i stora delar vara inaktuell och revideras nu bl.a. med anledning av förändringar i EU-direktiven för storskalig kemikaliehantering.

Förändringarna i planeringssystemet ger nya villkor inte bara för hållbarhetsarbetet utan även för resiliens, samhällsskydd och beredskap, men det är ännu för tidigt att med någon större säkerhet uttala vad detta skifte kommer att betyda för svenskt samhällsbyggande.

⁵⁶ SFS 2010:900 Plan- och bygglagen.

⁵⁷ SFS 1995:1649

⁵⁸ SFS 1971:948

⁵⁹ Boverket m.fl. (1995) *Bättre plats för arbete*. Boverkets allmänna råd 1995:5.

5. Sammanfattning

5.1 Att möta hoten och det oväntade

MSB analyserar kontinuerligt hot mot samhällets säkerhet. Hoten ser olika ut beroende på i vilken geografisk skala de betraktas och i vilket tidsperspektiv⁶⁰. I Framtidens storstäder och de trender som här diskuterats är tidsperspektivet långsiktigt och de geografiska nivåerna flera.

Vi har tidigare berört individens komplexa ansvar, social oro, gemenskap som en del av ansvaret, den lokala rörelsens betydelse för hälsa, säkerhet och miljö. Säkerhet idag handlar mer om individens säkerhet och trygghet och ekonomisk förutsägbarhet och inte bara om ekonomisk utan också om ekologisk hållbar utveckling. Man måste idag förhålla sig till att de ökade singelboendena i storstäder och en åldrande befolkning kan innebära större risker vid kriser och olyckor.

En utmaning i framtidens storstäder är att skapa utrymme för alla de olika behov och livsstilar som en socialt blandad stad kräver. Balans mellan individens ökade ansvar och en ökad gemenskap, att kunna möta hoten och det oväntade, kan förhoppningsvis förstärka säkerheten i den föränderliga staden.

5.2 Diskussion och slutsatser

Sammanställningen har resulterat i ett antal slutsatser och nya frågor för området samhällsskydd och beredskap. Vi har under projektets gång kunnat dra följande *principiella slutsatser*:

- Sammanställningen av dokument och litteratur visar att staden och regionen är relevanta administrativa och geografiska enheter för att analysera komplexa funktionella beroenden. Beroenden finns mellan stad och omland och mellan städer. De finns bl.a. i flöden av varor, livsmedel och restresurser, i tjänster, information och persontransporter.
- De sociala och ekologiska funktionerna i staden är väsentliga för såväl långsiktig hållbarhet som för resiliens. De möjligheter som finns att utveckla resiliens i framtidens storstäder är inbyggda i sociala kunskapsområden och omfattar t.ex. integration och jämlikhet.
- Vi måste hantera säkerhet i städer på ett mer tvärsektoriellt och mångfacetterat sätt och som en integrerad del i stadsbyggandet och stadsutveckling.

⁶⁰ Bauman, Z. (2007b). *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty*; Taleb, N., (2010) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*; Agrell, W. (2013) "Svarta svanar" – går det att förhindra soloterrorister? Försvvarshögskolan.

- Det är av stor vikt att ta tillvara de historiska kunskaperna (sk social-ekologiska minnet) i besluten om städers framtid; att förstå vilka vi är, var kommer vi ifrån, vilka våra drivkrafter är och hur vi tidigare har lyckats eller misslyckats att bygga säkra städer.
- Förändringar i planeringssystemet ger nya villkor för resiliens, samhällsskydd och beredskap. Förändringarna väcker frågor och ger anledning att fundera på hur samhällssektorn för samhällsskydd och beredskap kan ställa om till de nya villkoren.
- Begreppet resiliens används inte i lagstiftningen för samhällsbyggande. I den mån begreppet omfattar något mer än olyckor, hälsa och säkerhet saknas stöd i lagen för att implementera mål om resiliens i samhällsbyggandet.

Sammanställningen har identifierat ett antal *omställningar i städerna som kan påverka sårbarheter och risker.*

- Stadens nya roll som boendemiljö - inte minst för barnfamiljer -förändrar sårbarheten.
- Nya stadsbyggnadsideal ökar komplexiteten och tätheten.
- Ökad rörlighet och stort transportberoende gör staden sårbar för brist på bränsle/el och andra händelser.
- Transportpolitiken med bl.a. mål om ökad andel kollektivtrafik förändrar sårbarheter och risker.
- Nya bränslen förändrar riskerna.
- Överdäckningar av genomfartsleder och tunnlar ger nya risker.
- Privata aktörer får ett större inflytande över städernas funktioner och i samhällsbyggandet vilket kan försvåra insynen i säkerhetsarbetet.
- Flöden av energi och information tillhör de viktigaste faktorerna för ett fungerande samhälle. De existerande systemen är en särskild utmaning. Det är lättare att ställa krav i nybyggnation.

Projektet har gett skäl att formulera *ett flertal frågor med relevans för sakområdet samhällsskydd och beredskap.*

- Kan den ekologiska trenden med stadsodling, lokala kretslopp för energi, vatten och avlopp minska beroendet på systemnivå?
- Hänsyn till risker och sårbarheter ska i samhällsbyggandet vägas mot andra anspråk. I sammanhanget har två återkommande frågor varit vilken sårbarhet och vilka risker vill vi acceptera. Vems säkerhet planerar vi för?
- En grundläggande egenskap för resiliens är att det finns en elasticitet i viktiga flöden: ekonomiska, logistiska, sociala, kommunikationsflöden, livsmedelssäkerhet och byggtekniska system. Frågan är hur krav på elasticitet kan formuleras i samhällsbyggandet?

- Hur kommer framtidens storstäder att påverka människans hälsa?
- Vilka risker och hot kommer att finnas med icke fungerande flöden av varor?
- Hur kan vi hantera olyckor inom städer och hur kan man effektivisera livsmedelsleveranser?
- Vilka säkerhetsaspekter måste beaktas i samband med utveckling och ökning av ekologiska trender i städer? Ekologiska trender kan öka säkerheten i stadens flöden och samhällsviktiga funktioner. Men dessa trender samtidigt kan leda till en ökad sårbarhet.
- Vad betyder det allt starkare privata inflytandet i samhällsbyggandet för säkerheten?
- Hur kan området samhällsskydd och beredskap anpassas till en snabbare planeringsprocess och mer av förhandlingslösningar?
- Hur kan sakområdet samhällsskydd och beredskap medverka till att risker och sårbarheter behandlas i det allt viktigare visionära skedet av samhällsbyggandet?
- Ger den förändrade myndighetsrollen i samhällsbyggandet behov av andra kunskaper?

En viktig frågeställning för framtiden är: *kan framtidens storstäder vara ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbara, samtidigt säkra och trygga för invånarna?*

Trender för framtidens storstäder som presenterades i denna skrift innebär olika typer av utmaningar och möjligheter för området samhällsskydd och beredskap och visades ur olika perspektiv. Förutsättningarna för det framtida samhället i ett långtidsperspektiv (upp till 20 år) kräver även långsiktig strategisk analys av dessa trender.

Sammanställningen kan öppna nya vägar, väcka tankar och idéer, initiera nya analyser, utmana och möjliggöra en vidare diskussion om vad framtiden för storstäder kan innebära ur säkerhetssynpunkt.

Urbaniseringen är en trend med flera historiska faser som är nära knutna till förändringar i värderingar och levnadsmönster. Globaliseringen beskrivs ofta som den trend som idag starkast påverkar samhällsutvecklingen med flera följd effekter. En viktig ideologisk och social trend i det svenska samhället är individualiseringen som kan sägas medföra både ett större mått av ansvar och frihet för individen. Därtill finns det också ett nyväckt intresse för gemenskap och kollektivt ansvar.

Stadens roll och attraktionskraft har förskjutits från att primärt ha varit marknadsplats, till arbetsplats och vidare till att efterfrågas som boendemiljö. Det urbana livet är samtidigt en dröm om att komma närmare naturen. Det tar

sig bl.a. uttryck i att fler invånare utnyttjar städernas oanvända utrymmen till odling.

Städernas utbredning och bilismens tillväxt har blivit föremål för internationellt politiskt intresse. Idealet är ofta kompakta städer som förväntas ge underlag för kollektiva transportmedel och som främjar promenader och cykling. I flera städer finns en ambition att bryta koncentrationen till centrum och styra tillväxten till flera urbana ”kärnor”.

Städernas förortsområden står i fokus av flera skäl. Bebyggelse från åren mellan 1965 och 1975 är i behov av upprustning. Det är också ofta där som sociala konflikter är som tydligast.

Uppmärksamheten på klimatförändringarna har resulterat i politiska initiativ för att anpassa städerna till risken för bl.a. översvämningar och värmeböljor.

En vanlig benämning på flera av hållbarhetstrenderna är ”Smarta städer”. Smarta städer betecknar även en digitalisering av städernas funktioner och verksamheter, en utveckling som i första hand drivs av privata intressen. Digitaliseringen av staden kan medföra både nya livsvillkor och nya sårbarheter.

Samhällets omställningar ger även nya förutsättningar för samhällsbyggandet. Vi får ett starkare inflytande från privata aktörer och fler beslut grundade i förhandlingar. Samtidigt syftar lagförändringar till att effektivisera och snabba på planeringsprocesserna.

6. Referenser

2030 – *En räddningstjänst i tiden?* 2012. Rapport. Storstockholms brandförsvaret, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Syd.

Abrahamsson, Hans 2011. Globaliseringens lokala uttryck. Städer som noder för global samhällsstyrning eller som slagfält för sociala konflikter? *Folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa*. Malmö den 14.6.2011.

Agrell, Wilhelm 2013. "Svarta svanar" – går det att förhindra soloterrorister? *Rapport*. Försvarshögskolan.

Anglert, Mats 2003. *Uppåkra. Bland högar, ortnamn och kyrkor*. Lunds Universitet. Lund.

Barthel, Stephan & Christian Isendahl 2012. Urban gardens, agriculture, and water management: Sources of resilience for long-term food security in cities. *Ecological Economics*. Elsevier.

Bauman, Zygmunt 2007a. *Consuming Life*. Cambridge.

Bauman, Zygmunt 2007b. *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Books.

Björk, Cecilia & Reppen, Laila 2000. *Så byggdes staden*. AB Svensk Byggtjänst. Stockholm.

Blücher, Gösta & Graninger, Göran 2006. *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Boverket m.fl. 1995. *Bättre plats för arbete*. Boverkets allmänna råd 1995:5.

Böhme, Kai 2006. Visst påverkar EU fysisk planering i Sverige. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (2006) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Clark, Eric 2009. On gaps in gentrification theory. *Housing Studies*. Routledge.

Cohen, Boyd 2012. *The Top 10 Smart Cities on the Planet*.

Cooper, Eva (red) 2011. *Globaliseringens triumf. 10 år efter Göteborgskravallerna*. Timbro.

Det urbana landskapet 2009. SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2009.

Dokumentation från konferensen om stadens sociala samband 2013. *En konferens om människans centrala roll för hållbar stadsutveckling*. Delegationen för hållbara städer, Malmö Stad.

Engström, Carl-Johan 2006. *Det behövs en stadspolitik – nu*. I: Blücher, Gösta & Graninger, Göran 2006. *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Fjellman Jaderup, Elin 2011. Parkliv på hög nivå. *Sydsvenska Dagbladet*.

Forsell, Håkan 2008. *Den kalla och varma staden. Stockholm som arena för migration och invandring i samtidshistorien*. Stockholmia förlag.

Framtida utveckling som kan påverka arbete med samhällsskydd och beredskap. *Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för år 2012*. MSB. 2012.

Framtidskommissionen Ds 2013:19, s. 254.

Friedman, Thomas L. 2007. *The World is Flat 3.0. A Brief History of the Twenty-first Century*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Glaeser, Edward 2012. *Stadens triumf*. SNS Förlag. Stockholm.

Global Trends 2025. 2012; www.buildingsustainabilitysweden.se

Global Trends 2030. US Leadership in a Post-Western World 2012. Report from ACSFI (Atlantic Councils Strategic Foresight Initiative) and US National Intelligence Council.

Hall, Peter G. 2002. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, 3rd ed. Blackwell Publishing, Malden, Oxford and Victoria.

Hallin, Per Olof; Jashari, Alban; Listerborn, Carina & Margareta Popoola 2010. *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Institutionen för Urbana Studier. Malmö Högskola.

Hirdman, Yvonne; Björkman, Jenny; Lundberg, Urban & Dick Harrisson 2012. *Sveriges historia 1920-1965*. Norstedts.

Hodder, Ian 1996. *On the Surface: Çatalhöyük 1993-95*. Editor, Cambridge: McDonald Institute for Archaeological Research and British Institute of Archaeology at Ankara.

Hållbara städer – med fokus på transporter, boende, grönområden. Stockholm 2011.

Johansen, Birgitta & Storm, Martin 2011. *Riksintressen främjar stadens utveckling*. Riksantikvarieämbetet. Aktuellt.

Khakee, Abdul 2006. Medborgardeltagande i samhällsplaneringen. I: Blücher, G. & Graninger, G. 2006. *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Klasander, Anna-Johanna 1999. *Miljonprogram och förort – den stora skalans stadsmiljöer*. I: Wetterberg, Ola (red.) *Det nya stadslandskapet: texter om kultur, arkitektur och planering*. Göteborg.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2010. *Staden i fokus.– Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Rapport.

Lund Northeast Brunnshög, Malmö 2012.

Lundberg, Erik 2011. Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället. I: Hellberg et al (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling*. Örebro Universitet.

Lundberg, Jacob 2011. Globaliseringens triumf. I Cooper Eva (red) 2011. *Globaliseringens triumf. 10 år efter Göteborgskravallerna*. Timbro.

Löfdahl, Anna 2012. Akut vattenbrist i världens megastäder. *Svenska Dagbladet*. Näringsliv.2012-01-12.

Lönnroth Himmelman, Siri 2012. *Urbana trender. Trendbegrepp och planering i nutida svenskt stadsbyggande*. Masteruppsats, Blekinge Tekniska Högskola.

Makten över rummet 2010. Tankar om den hållbara staden. Vadstena Forum stiftelse. Riksantikvarieämbetet.

McKibben, Bill 2012. Kinas gröna vägska. *National Geographic* Nr 1.

Mogren, Mats 2012. *Nordens tidiga urbaniseringsprocesser i komparativ global belysning: förutsättningar, mekanismer och variation 700-1200*.
<http://www.ht.lu.se/o.o.i.s?id=21231&p=473/>

MSB, 2012: *Hur kan man studera framtiden?* Dnr 2009:8495

Möllans väg mot City. Förädlingen av Möllevången, 2012. *Svenska Dagbladet*.

Möller, Jörgen 2012. Big Changes in the Local Welfare System. *Nordregio*.
Nordic Centre for Spatial Development.

Möller, Niklas & Per Wikman-Svahn 2011. Black Elephants and Black Swans of Nuclear Safety. *Policy and Environment* 14:3, 273-278.

Nationalencyklopedin, 2013: *Urban sprawl*,
<http://www.ne.se/urban%20sprawl/1215273?>

Nilsson, Torbjörn & Ivarsson Westberg, Anders 2010. *Våldsamma upplopp i Sverige – från avvikelse till normalitet*. Södertörns Högskola.

NOU Norges offentlige utredninger 2012: 14. *Rapport fra 22 juli-kommisjonen*. Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. Oslo.

OECD Rapport 2012.

Omvärldsanalys 2013. Region Skåne, 2013

On Time. Ett magasin från Combitech AB 2011, Nr 2.

Parnell, Susan & Walawege, Ruwani 2011. Sub-Saharan African urbanisation and global environmental change. *Global Environmental Change*.

Plantagon 2011. Business as usual is over. SWECO.

PM 2012. *Rapport från Mälarkonferensen 2012 i Eskilstuna 2012-08-23*, MSB, Bozena Werbart.

Rapport från NATO/PFF Civil Protection Groups Seminar, 2013. Rapport MSB, Lindberg, H & Sundelius B. Whole-of-society disaster resilience: the Swedish way;

https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/McGrawHill%20Homeland%20Security%20Handbook,%20Helena%20Lindberg%20and%20Bengt%20Sundelius.pdf

Salonen, Tapio (red) 2010. *Hela staden – Social hållbarhet eller desintegration?* Umeå: Boréa.

Scholte, Jan Aart 2000. *Globalization: A Critical Introduction*. London: Macmillan.

Sehlin, Maria 2012. Bil och solvärme ingår i hyran i nya passivhuset. *Sydsvenska Dagbladet* 2012:11-22.

Sernhede, Ove & Thomas Johansson (red) 2006. *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos.

SFS (Svensk författningssamling) 1998:808. Miljöbalken.

SFS 2010:900. Plan- och bygglagen.

Short, John Rennie 2004. *Global Metropolitan*. New York: Routhledge.

Singer, Peter. 2002. *En värld – globaliseringens etik*. Stockholm: Thales

Sociala risker i Skåne 2012. Länsstyrelsen i Skåne län. Länsstyrelserapport 2012:9.

SOU 2012:91. *Delbetänkande av plangenomförandeutredningen. Ett effektivare plangenomförande*.

Statistiska Centralbyrån (SCB) 2012. *Sveriges framtida befolkning 2012-2060*. Demografiska rapporter 2012:2.

Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling, Skr.2005/06:126

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter 2007. *SOU* 2007:60.

Syssner, Josefina 2012. Visionen som maktmedel. *Tidskriften PLAN* Nr 4.

Säkerheten handlar inte bara om tekniska lösningar 2012. MSB ser på hot och krishantering ur ett helhetsperspektiv 2012 (S. Nygren & B. Werbart). *On Time. Ett magasin från Combitech AB* Nr 1. 2012.

Takano, T., Nakamura, K. & Watanabe, M. 2002. Urban residential environments and senior citizens' longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces. *Journal of Epidemiology and Community Health* 56.

Taleb, Nicholas 2010. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

Trädgårdh, Lars (red.) 2009. *Tillit i det moderna Sverige; den dumme svensken och andra mysterier*. SNS Förlag, Stockholm.

Tunström, Mona 2009. *På spaning efter den goda staden: om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion*. Örebro University. Örebro.

Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. MSB 2012 (Diariennr 2012-3275).

UNDP 2010. *Human Development Report. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*.

UNFPA 2012. *Linking Population, Poverty and Development, Urbanization: A Majority in Cities*.

Upprusta miljonprogrammet för de äldre 2012. Hjälpmedelsinstitutet. Svensk byggtjänst.

Urban akupunktur 2012. *Mina kvarter – ett samarbete kring hållbar upprustning av miljonprogrammet*. Svensk Byggtjänst.

Urban cultivation – trend or necessity? 2010. *Urban News*. The Swedish National Heritage Board.

Världen år 2050. Framtida utmaningar för Europeiska unionen 2012. *European Ideas Network*.

Världsbanken 2011. *World Development Indicators*.

Westford, Pia 2004. *Urban forms betydelse för resandet: med en fallstudie om barnfamiljers boende och resande i fyra förortsområden*, Lic. avh. Stockholms Universitet, Institutionen för Infrastruktur. Stockholm

WS Framtidens städer, maj, september 2012, Karlstad, Stockholm.

Åhman et al 2012. *MSB och internationella insatser. Fem framtidsscenarier*. FOI.

Internetsidor

www.buildingsustainabilitysweden.se

<http://www.lund.se/Medborgare/Ideernas-Lund/Vision-2025/>

www.maxlab.lu.se/sv

https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/McGrawHill%20Homeland%20Security%20Handbook,%20Helena%20Lindberg%20and%20Bengt%20Sundelius.pdf

<http://www.publicnews.se/2013/02/20/skuldkrisen-okad-social-oro/>

www.tallbergfoundation.org

www.trainingregions.com

www.unfpa.org/pds/urbanization

www.unisdr.org/campaign

<http://www.youtube.com/watch?v=N-JdiS6zZ98>

Muntligt, intervjuer:

Stephan Barthel 2012, Stockholms Resiliens Centre

Per-Erik Ebbeståhl 2012, säkerhetsdirektör, Malmö Stadskontor

Johan Emanuelsson, strategienheten, Malmö Stadskontor

Per Olof Hallin 2012, Institutionen för Urbana Studier

Christian Isendahl, 2012, Uppsala Universitet

Oscar Jonsson, 2013, MSB UL ANA

Kerstin Ljungkvist, 2013, Utrikespolitiska Institutet

Nilsson Samuelsson, 2012, Kungliga Tekniska Högskolan och Tekniska Universitet i Dresden

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr MSB573 - oktober 2013 ISBN 978-91-7383-353-0