

Hållbarhets- modeller

– vad är hållbar
utveckling?

Göteborgsregionens kommunalförbund



Syftet med denna rapport är att öka kunskapen kring hållbarhetsmodeller. Rapporten har godkänts av GR:s förbundsstyrelse februari 2009.

Uppdragsgivare:..... Förbundsstyrelsen GR
Styrgrupp: Styrgruppen för miljö och samhällsbyggnad
Uppdragsansvarig: Bo Aronsson, planeringschef GR
Text:..... Kerstin Elias, GR
Layout samt illustrationer efter original: ... Gunnel Lihmé, GR
Omslagsfoto: Tony Dahl, GR
Slutproduktion:..... Infogruppen GR

Innehåll

<i>Vad är hållbar utveckling?</i>	4
<i>Hållbarhetsmodeller – Vad är hållbar utveckling?</i>	5
<i>Politiska program och strategier för hållbar utveckling</i>	6
<i>Förenta Nationerna – föregångare i hållbarhetsarbetet</i>	7
<i>Europeiska Unionen – metodutveckling och samordning</i>	11
<i>Nationella strategier – den svenska diskursen</i>	15
<i>Regionalt och lokalt – strategier, program och nätverk</i>	18
<i>Vad betyder hållbar utveckling?</i>	20
<i>Att definiera begrepp</i>	21
<i>Hållbarhetsmodeller och dimensioner</i>	24
<i>Hållbar utveckling i Göteborgsregionen</i>	28
<i>GR:s arbete för hållbar utveckling</i>	29
<i>Referenser</i>	30



*Vad är
hållbar
utveckling?*

Hållbarhetsmodeller – vad är hållbar utveckling?

En uthållig tillväxt innebär att utvecklingen i samtliga dimensioner balanseras, eftersom dessa är ömsesidigt beroende av varandra. En god utveckling i en av dimensionerna kan stärka den positiva utvecklingen i en annan. Obalanser och en negativ utveckling inom någon av dimensionerna kan däremot utgöra ett reellt hot mot en uthållig tillväxt och därmed mot den önskade utvecklingen av Göteborgsregionen.

Uppdragets bakgrund

Förbundsstyrelsen antog 2006-05-16 mål- och strategidokumentet *Uthållig tillväxt – mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur* som grund för det fortsatta arbetet med att utveckla Göteborgsregionen. Ramen för arbetet är en hållbarhetsmodell som beskriver tre dimensioner – miljömässigt, ekonomiskt och socialt.

Vid beslut i förbundsstyrelsen 2007-02-09 gavs styrgruppen för miljö och samhällsbyggnad i uppdrag att koordinera arbetet med att utveckla en sådan hållbarhetsmodell. Här presenteras en kunskapsöversikt över hållbar utveckling ur ett internationellt och historiskt perspektiv.

Disposition

Första delen redogör kort för ett antal politiska program och strategier inom FN, EU och Sverige som använder sig av eller relaterar till begreppen hållbar utveckling och uthållig tillväxt.

Nästa avsnitt undersöker närmre betydelser och definitioner av begrepp som ”hållbar utveckling”, ”uthållig tillväxt” och ”hållbarhet”.

Den tredje delen diskuterar ett antal olika hållbarhetsmodeller och resonerar kring förklaringsmodellernas tre dimensioner.

Avslutningsvis presenteras en kort reflektion över hållbar utveckling i Göteborgsregionen och hur Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) som organisation kan operationalisera hållbarhetsarbetet.



*Politiska
program
och strategier
för hållbar
utveckling*

Förenta Nationerna – föregångare i hållbarhetsarbetet

Stockholm 1972

Den sk Stockholm-konferensen 1972 (The United Nations Conference on the Human Environment) kan beskrivas som en startpunkt för FN:s arbete med hållbar utveckling, även om själva begreppet myntades först under slutet av nästa decennium. Här etablerades FN:s miljöprogram *United Nations Environment Programme (UNEP)*, med syfte att inspirera, informera och underlätta ländernas arbete för bättre livskvalitet utan att skada miljön. UNEP:s verksamhet omfattar framförallt traditionella miljöfrågor¹ men präglas också av ett tvärsektorielt anslag, där livsstil och miljöpåverkan sätts i samband.

Habitat 1976

Fyra år senare, 1976, hölls i Vancouver FN:s första världskonferens om boende- och bebyggelsefrågor under namnet Habitat: United Nations Conference on Human Settlements. Det dominerande temat vid mötets diskussioner var bostadsförsörjning och bostadsbrist och som resultat bildades två år senare FN:s bostadsprogram UN-Habitat. Programmet har varit tongivande för hållbarhetsarbetet inom stadsplaneringssektorn, med syftet att verka för socialt och miljömässigt hållbara städer och urbana miljöer.

Vår gemensamma framtid

Själva begreppet ”hållbar utveckling” introducerades i nuvarande användning med Brundtland-kommissionens slutrapport *Vår gemensamma framtid* som presenterades i augusti 1987. Kommissionen, ledd av Norges dåvarande statsminister, hade fyra år tidigare fått i uppdrag (1) att föreslå långsiktiga miljöstrategier för att uppnå hållbar utveckling; (2) att rekommendera sätt på vilka omsorg för miljön kan utveckla samarbetet mellan länder i olika ekonomiska och sociala situationer och skapa gemensamma visioner som tar hänsyn till människor, resurser, miljö och utveckling; (3) att undersöka metoder med vilka det internationella samhället mer effektivt kan motverka negativ miljöpåverkan; samt (4) att definiera gemensamma långsiktiga miljöproblem och

¹UNEP:s fokusområden är: Atmosfären (klimatet), kemikalier, marina områden, vatten, markanvändning (jordkvalitet), biologisk mångfald, energi, urbanisering, konsumtionsmönster och industri (miljöteknik).

deras sammanhang, en långsiktig handlingsplan och en vision². Ett ofta använt citat från slutrapporten definierar hållbar utveckling som...

... en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

Centralt här är den inter-generationella solidariteten (långsiktigheten), men som definition är citatet inte oproblematisk och framförallt har innebörden av ordet "behov" ofta diskuterats. Som komplement kan därför ett annat stycke ur rapporten lyftas fram:

Mänskliga aktiviteter och deras effekter brukade vara prydligt uppdelade i länder, sektorer (energi, jordbruk, handel), och i politikområden (miljö, ekonomi, socialt). Denna ordning har börjat upplösas. Det är inte längre separata kriser: en miljökris, en ekonomisk kris, en energikris. De alla är ... ett sömlöst nät av orsak och effekt.³

I detta citat återfinns en beskrivning av tre dimensioner (politikområden), men det texten egentligen säger är att en sådan uppdelning inte längre är giltig. Istället betonas sambanden mellan sociala, ekonomiska och ekologiska orsaker och effekter.

Rio 1992 –
The Earth Summit

Agenda 21

På den politiska arenan följdes rapporten upp av den sk Rio-konferensen 1992, The Earth Summit. Vid mötet deltog 178 länder, varav 118 hade skickat sina högsta regeringsföreträdare. Konferensen resulterade i *Rio-deklarationen* bestående av 27 principer för hållbar utveckling, och det tillhörande handlingsprogrammet *Agenda 21*. För många länder innebar Agenda 21 ett genombrott för hållbarhetsfrågor i de breda befolkningslagren. Handlingsprogram-

²United Nations. 1983. "Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond." General Assembly Resolution 38/161, 19 December 1983

³Min översättning: "...human activities and their effects were neatly compartmentalized within nations, within sectors (energy, agriculture, trade), and within broad areas of concern (environment, economics, social). These compartments have begun to dissolve. These are not separate crises: an environmental crisis, a development crisis, an energy crisis. They are all one. [...] a seamless net of causes and effects."

met innehåller fyra kapitel: (1) Sociala och ekonomiska dimensioner; (2) Att bevara och förvalta resurser; (3) Att stärka viktiga samhällsgrupper; och (4) Medel för genomförande. Fokus för programmet är som kapitelrubrikerna antyder lokalsamhälle, närmiljö, demokrati och delaktighet. Arbetet med Agenda 21 har därför på olika sätt anpassats till nationella och lokala omständigheter. Typiskt för västvärlden är stort fokus på miljöförstöring samt barn- och ungdomsfrågor, medan utvecklingsländernas arbete främst har koncentrerats på empowerment (egenmakt) hos kvinnor och barn, samt livsmiljö.

Klimatkonventionen

Förutom deklarationen och Agenda 21 ledde även Rio-konferensen till bildandet av den sk klimatkonventionen, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) och Kommissionen för hållbar utveckling (CSD). Klimatkonventionen syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och innehåller inga förbindande krav, men arbetet ligger till grund för det lagligt bindande *Kyoto-protokollet* som antogs 1997. CSD har till uppdrag att följa upp FN:s hållbarhetsarbete genom att övervaka och rapportera om länderna uppnår de mål som satts. Sedan 2003 arbetar kommissionen i 2-års-cykler med ett fokusområde i taget.

Kyoto-protokollet 1997

Habitat II 1996

Den andra konferensen om boende och bebyggelse, Habitat II: The Cities Summit hölls 1996, med ett särskilt fokus på ”hållbara städer” och ”bostäder för alla”. Den sk Istanbulkonferensen kännetecknades av innovativa, dialogbaserade mötesmetoder och resulterade i *Habitat-agendan*. Denna framhåller icke-statliga aktörer (frivilligorganisationer, kommuner, praktiker och forskare) som viktiga parter i arbetet för hållbar utveckling.

Millennietoppmötet 2000

Efter millennieskiftet år 2000, samlades 147 regeringschefer i New York vid ett Millennietoppmöte, med syfte att sätta agendan inför de kommande 15 årens internationella samarbete.

Millenni målen

1. Att extrem fattigdom och svält ska utrotas
2. Att alla barn ska gå i skolan
3. Att jämställdheten ska öka och kvinnors ställning stärkas
4. Att minska barnadödligheten
5. Att uppnå en bättre mödravård och minskad mödradödlighet
6. Att stoppa spridningen av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar
7. Att säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling
8. Att utveckla ett globalt partnerskap för utveckling

Rio + 10 2002

Två år senare, 2002, fick Rio-konferensen en uppföljning i Johannesburg vid det andra Earth Summit, även känt som World Summit on Sustainable Development eller Rio+10. Konferensen inriktades inte på traditionella överenskommelser mellan regeringar, utan organiserades istället kring 300 sk partnerskapsinitiativ mellan olika aktörer, som ett sätt att fortsätta arbetet med millenniemålen. I Johannesburgdeklarationen beskriver man de utmaningar världen står inför på följande sätt:

De världsomfattande problem som utgör allvarliga hot mot en hållbar utveckling för vårt folk ... omfattar: kronisk svält, fealnäring, ockupation, väpnad konflikt, illegala drogproblem, organiserad brottslighet, korrup-tion, naturkatastrofer, illegala vapen, trafficking, terrorism, intolerans och incitament till etnisk, religiös och annan diskriminering, främlingsfientlighet, och endemiska, smittsamma och kroniska sjukdomar, särskilt HIV/ AIDS, malaria och tuberkulos.⁴

Citatet visar hur begreppet hållbar utveckling i allt högre grad integrerar mänskliga rättigheter jämte miljöfrågorna, mer om detta längre fram.

⁴Min översättning: "[T]he worldwide conditions that pose severe threats to the sustainable development of our people [...] include: chronic hunger; malnutrition; foreign occupation; armed conflict; illicit drug problems; organized crime; corruption; natural disasters; illicit arms; trafficking in persons; terrorism; intolerance and incitement to racial, ethnic, religious and other hatreds; xenophobia; and endemic, communicable and chronic diseases, in particular HIV/AIDS, malaria and tuberculosis."

Europeiska Unionen – metodutveckling och samordning

Amsterdam- fördraget 1997

Tio år efter Brundtlandkommissionens slutrapport skrevs ”hållbar utveckling”, med Amsterdam-fördraget 1997, in som ett av EU:s överordnade mål.

Unionens mål är att:

- främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög sysselsättningsnivå och att uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling, särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser, genom att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och genom att upprätta en ekonomisk och monetär union, som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag.*

ESDP 1999

Inom EU kopplades arbetet med hållbar utveckling till (fysisk) planering genom policydokumentet *European Spatial Development Strategy (ESDP)*, som antogs vid ett ministermöte i Potsdam 1999. Strategin behandlar flera sektorer och ser till den regionala utvecklingen utifrån såväl ekonomiska aspekter som sociala och miljömässiga. Målet är att öka samverkan över olika administrativa gränser, på samma sätt som Rio-deklaration syftade till att överkomma nationsgränser.

Avsikten är att:

- utveckla ett balanserat och flerkärnigt stadssystem och stärka samarbetet mellan stads- och landsbygdsområden.*
- säkra en och god och jämlik tillgång till infrastruktur och utbildning.*
- skapa hållbar utveckling genom att värna om naturen och kulturarvet.*

Lissabon 2000

Strategin genomsyras också av ambitionen att skapa en bättre balans i det Europeiska territoriet och stadslandskapet och därmed en jämnare fördelning av tillväxten i regionerna. Vid EU-toppmötet i Lissabon 2000 antogs den första gemensamma strategin för tillväxt och jobb. På den svenska regeringens hemsida kan man läsa att avsikten var att på bred front möta ekonomiska, sociala och ekologiska

utmaningar – en ambition i linje med det överordnade målet om hållbar utveckling. I samband med toppmötet riktades inte desto mindre kritik mot att den ekologiska dimensionen var dåligt representerad. Strategin speglar en förskjutning i hållbarhetsdiskursen mot ekonomiska och sociala frågor, på samma sätt som i FN:s millenniemål. Denna utveckling kan ses i relation till en ökad medvetenhet om (urban) social dynamik som segregation men är också kopplad till de protest- och aktiviströrelser som växte fram under 1990-talet.

Lissabon-agendan berör flera politikområden som ligger utanför EU:s gemenskapslagstiftning. I dessa fall är det upp till varje land att utforma en politik för att uppnå målen. Genom nationella handlingsprogram, årliga rapporter och sk benchmarking (jämförelse mellan länderna) utvärderas de nationella strategiernas framgång systematiskt. Denna ordning infördes vid en halvtidsöversyn av strategin 2005, eftersom man ansåg att strategin å ena sidan saknade tydligt fokus och å andra sidan präglades av en otydlig ansvarsfördelning. I den svenska versionen av strategin har balansen mellan de tre dimensionerna lyfts fram specifikt.

Strategi för hållbar utveckling

Lissabon-agendan följdes av EU:s *Strategi för Hållbar Utveckling (SDS)*, som antogs 2001 i Göteborg. Strategin presenterades som ett komplement och en reaktion på tillväxtstrategins brist på miljömässiga mål. De samlade principerna för strategin är: ekonomiskt välbefinnande, social rättvisa, miljöskydd och internationellt ansvar.⁵ Liksom Lissabon-agendan reviderades SDS i halvtid och en ny version antogs av Europeiska rådet år 2006. Den förnyade strategin betonar framförallt behovet av global solidaritet och framhåller vikten av samarbete med parter utanför unionen.

EU:s vision om det hållbara samhället beskriver å ena sidan ett samhälle som verkar för nuvarande och kommande generationers förbättrade livskvalitet, förvaltar och använder resurser effektivt samt utnyttjar ekonomins innovationspotential, och å andra sidan ett samhälle som inte riskerar eller direkt motverkar säker välfärd, sund miljö och social

⁵ Den fjärde – yttre – dimensionen lades till i Barcelona 2002.

sammanhållning. För att nå visionen har man förutom ett antal målsättningar, operativa mål och insatser identifierat sju huvudutmaningar:

- *Klimatförändringar och ren energi*
- *Hållbara transporter*
- *Hållbar produktion och konsumtion*
- *Bevarande och förvaltning av naturresurser*
- *Folkhälsa*
- *Social integration, demografi och invandring*
- *Globala utmaningar när det gäller fattigdom och hållbar utveckling*

Revidering och uppföljning

Med start hösten 2007 gör kommissionen vartannat år en uppföljning av hållbarhetsstrategin utifrån en uppsättning indikatorer och presenterar också framtida prioriteringar, riktlinjer och åtgärder. I samband med detta ska Europeiska rådet ge mer allmänna riktlinjer för politik och strategier, med utgångspunkt i Lissabonagendans mål.

I översynen av de båda strategierna från Lissabon och Göteborg beskrivs dessa som komplementära: Den ekonomiska utvecklingen är avgörande för att klara övergången till ett mer hållbart samhälle. En framställning är att *Strategin för Hållbar Utveckling* bildar ramen inom vilken *Strategin för Tillväxt och Jobb* är drivkraften för en dynamisk ekonomi och därmed en förbättrad livskvalitet. Båda strategierna betonar också idén om att de ekonomiska och sociala målen, samt miljömålen kan förstärka varandra, och i revideringen trycker man särskilt på behovet av samordning.

I förlängningen har denna skildring av synergieffekter, ofta uttryckt som vinna-vinna situationer, lett till ett genombrott för hållbarhetsarbetet inom flera politikområden. Komplementaritetstanken hänger också samman med en breddning av begreppet hållbar utveckling.

Leipzig 2007

I maj 2007 sammankallade den tyska ministern för transport, bostäder och storstadsfrågor ett informellt ministermöte i Leipzig om hållbara storstäder. Mötet syftade till att ena medlemsstaterna om behovet av en integrerad storstadspolitik, där samtliga demokratiska församlingar – på EU-, nationell, regional och lokal nivå – tar ett ansvar för städernas framtid. En deklaration – Leipzig Charter on Sustainable European Cities – antogs vid mötet. Deklarationens budskap var att en hållbar utveckling i Europas storstäder enbart kan uppnås med ett integrerat synsätt.

Folkhälsostrategi 2007

I oktober samma år antogs också en ny vitbok för hälsa som är en viktig komponent i arbetet för en socialt hållbar utveckling.

Programmet utgår från följande fyra principer:

- gemensamma hälsovärderingar*
- ”god hälsa är mer värd än största rikedom”*
- integrera hälsa i all politik*
- stärkt roll för EU i globala hälsofrågor*

och följande tre strategiska teman:

- god hälsa i ett åldrande Europa*
- skydda medborgarna från hot mot hälsan*
- stödja dynamiska hälsosystem och ny teknik*

I folkhälsostrategin framhålls ytterligare de horisontella sammanhangen genom demografifrågornas koppling till hållbarhetsstrategin, hälsohotens anknytning till EU:s övergripande strategiska mål om säkerhet och sambandet mellan främjande av innovationer (i teknik och system) och konkurrenskraft.

Nationella strategier – den svenska diskursen

Miljöproposition 1988

Med Brundtlandkommissionens arbete introducerades idéerna om en hållbar samhällsutveckling också i svensk politik. I Sverige, liksom i andra länder, har tankarna utvecklats och anpassats till nationell politik. 1988 presenterade Birgitta Dahl för socialdemokraterna miljöpropositionen *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*. Denna skrivelse lanserade idéerna om hållbar utveckling i svensk politik och hade, trots sitt huvudsakligen ekologiska perspektiv, en tydlig koppling till traditionell välfärdspolitik.

Det naturliga steget

Ungefär samtidigt grundades organisationen *Det naturliga steget* av forskaren Karl-Henrik Robert med fokus på relationen mellan miljö, skadliga utsläpp och människors hälsa. Organisationen utvecklade fyra enkla principer för hållbar utveckling, som kom att få stor betydelse även internationellt. Propositionen och ansatserna i Det naturliga steget blev vägledande för 90-talets (miljö)politik, vilken kom att genomsyras av idéer om ekologisk modernisering, ekonomiska och juridiska styrmedel samt sektorsintegrerad ansats.

Regeringspolitik för hållbar utveckling

Frågan om hållbar utveckling fick ordentligt fäste på regeringsnivå först efter Rio-konferensen 1992, när den borgerliga koalitionsregeringen presenterade den första nationella strategin för hållbar utveckling. Strategin *Med sikte på en hållbar utveckling* är dock, jämfört med senare strategier, mycket allmänt hållen och består i huvudsak av principerna från Agenda 21.

Under 90-talets första år handlade den svenska hållbarhetspolitiken i stort enbart om miljöfrågor, men liksom i den internationella diskursen (t ex Lissabonagendan och millenniemålen) breddades begreppet under decenniets senare hälft. De sociala och ekonomiska dimensionerna blev allt viktigare, och politiken närmade sig tydligt traditionell svensk välfärdspolitik.

Nationella miljömål

Samtidigt som konceptet hållbarhet införlivades inom allt fler politikområden, fick den operativa miljöpolitiken ett genombrott i form av 15 (senare 16) nationella miljömål.

-
1. Begränsad klimatpåverkan
 2. Frisk luft
 3. Bara naturlig försurning
 4. Giftfri miljö
 5. Skyddande ozonskikt
 6. Säker strålmiljö
 7. Ingen övergödning
 8. Levande sjöar och vattendrag
 9. Grundvatten av god kvalitet
 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
 11. Myllrande våtmarker
 12. Levande skogar
 13. Ett rikt odlingslandskap
 14. Storslagen fjällmiljö
 15. God bebyggd miljö
 16. Ett rikt växt- och djurliv
-

Strategi för
hållbar utveckling
2002-2004

Med *En Nationell Strategi för Hållbar Utveckling* (2002, förnyad 2004) närmade man sig ytterligare välfärdspolitiken. Här presenteras en vision om ett framtida hållbart samhälle med grund i ekonomisk tillväxt, välfärd, sammanhållning och sund miljö. För att nå denna vision definieras också fyra huvudutmaningar.

- *Bygga samhället hållbart*
(fysisk planering, regional utveckling etc)
- *Stimulera en god hälsa på lika villkor*
(oavsett kön, etnisk tillhörighet, social eller kulturell bakgrund, sexuell läggning, ålder eller funktionshinder)
- *Möta den demografiska utmaningen*
(åtgärder inom ett flertal politikområden för att klara ekonomiska och sociala dimensionen)
- *Främja en hållbar tillväxt*
(dynamiska marknader, välfärdspolitik, progressiv miljöpolitik)

Också denna strategi har ett otvetydigt släktskap med Brundtlandrapporten, med ett starkt holistiskt angreppssätt. I likhet med EU:s tillväxt- och hållbarhetsstrategier väver man samman idéer om mål, verktyg, analys, uppföljning, aktörer och ansvar på samma sätt som man påtalar behovet av att integrera olika politikområden.

Hållbarhetsrådet

Under 2000-talet har just metoder och ansvar stått i centrum för både den nationella och den internationella hållbarhetsdiskussionen. Det finns uppenbara kopplingar till begrepp som kvalitet, koordination, nätverksstyrning och institutionell kapacitet. Ett exempel på denna trend är det hållbarhetsråd, som tillsattes 2005, med uppdrag att förverkliga regeringens hållbarhetspolitik och arbeta med såväl miljömässiga som ekonomiska och sociala aspekter. Expertgruppens aktiviteter kretsade framförallt kring oberoende kunskapsutveckling och riktade sig till ledare och nyckelpersoner inom forskning, ideella organisationer, kommuner, media, näringsliv, regioner och staten. Verksamheten uppfattades dock som starkt politiserad och upplöstes därför 2007, efter regeringsskiftet.

Kommission för hållbar utveckling

Efter maktskiftet tillsattes istället den kommission för hållbar utveckling där regeringen i samverkan med näringsliv och forskning nu utvecklar hållbarhetspolitiken. I centrum för kommissionens arbete står klimatförändringarna, vilket åter har satt fokus på ekonomiska styrmedel och ekologisk modernisering.

Nationell Lissabonstrategi 2006

Som en förlängning av EU:s Lissabon-agenda publicerades hösten 2006 också en *Nationell strategi för regional konkurrenskraft*, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, där regeringen särskilt har lyft fram att strategin ska spegla de tre dimensionerna av hållbarhet.

Prioriterade åtgärder:

- ökat arbetskraftsutbud
- ökad ekonomisk öppenhet mellan EU och omvärlden
- investeringar i forskning och utveckling
- bättre företagsklimat och regelförbättringar
- fortsatt integration av de finansiella marknaderna
- hållbar energiförsörjning och klimatutveckling

Regeringen betonar här även vikten av att fortsätta den gemensamma övervakningen och utvecklingen av EU:s Lissabonstrategis genomförande i medlemsstaterna.

Regionalt och lokalt – strategier, program och nätverk

Systematiskt
och
slumpmässigt

På regional och lokal nivå är arbetet med hållbar utveckling brokigt. I det här sammanhanget behandlas initiativ och strategier som är centralt initierade eller samordnade. Jämte dessa systematiserade insatser för hållbar utveckling, bör eldsjalsinitiativ och politisk kultur framhållas som avgörande för att lyckas med arbetet lokalt.

Agenda 21

Agenda 21 utgjorde startskottet för det kommunala hållbarhetsarbetet på 90-talet. Särskilda samordnare tillsattes och till en början fokuserades starkt på medborgarinitiativ (som en delaktighetsfråga) med koppling till miljö. Under 2000-talet har Agenda 21-samordnarna blivit färre och ibland ersatts med miljösamordnare eller hållbarhetsstrateger. Detta bör förstås i samband med de lokala miljömål som många kommuner arbetar med att ta fram, efter det att de nationella miljömålen trädde i kraft.

Lokala miljömål

Regionala
tillväxtprogram

De *Regionala tillväxtprogrammen (RTP)* kan ses som en fortsättning på de *Regionala tillväxtavtalen (RTA)* som introducerades av regeringen 1998 för att stimulera hållbar ekonomisk tillväxt och skapa förutsättningar för en bättre samverkan mellan organ på lokal, regional och central nivå. Avtalen hade som avsikt att stärka lokalt inflytande i den nationella politiken, och innehöll en analys av regionernas styrkor och svagheter beträffande utvecklingsmöjligheter för näringslivet. Tillväxtprogrammen togs fram under 2003 i respektive län eller självstyrande region med syfte att samordna insatser över sektorsgränserna för att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner. En effekt av initiativet är att idén om en ekonomisk hållbarhetsdimension har stärkts. I många fall sätter programmen hållbar ekonomisk utveckling lika med tillväxt, vilket också har väckt kritik.

Regionala utvecklingsprogram

De *Regionala utvecklingsprogrammen (RUP)* är i mycket en breddning av det arbete som inleddes med RTA och RTP. Utvecklingsprogrammet är avsett att verka som ett paraply för tillväxtprogram, strukturfondsprogram och andra insatser. Tanken är att man genom att koordinera planeringsprocesser förbättrar förutsättningarna för hållbar utveckling. RUP har syftet att skapa en plattform för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. Denna ambition speglar ett växande intresse för långsiktighet, ansvarsfördelning och metodutveckling, teman som också har blivit viktiga komponenter i den internationella hållbarhetsdebatten.

Under det senaste decenniet har också en mängd nätverk och organisationer för kommuner med fokus på hållbar utveckling vuxit fram.⁶

⁶På nationell nivå finns t ex Uthållig kommun, Sveriges Ekokommuner, Klimatkommunerna.



*Vad betyder
hållbar
utveckling?*

Att definiera begrepp

I föregående avsnitt beskrivs hur man politiskt har förankrat och utvecklat begreppet hållbar utveckling genom ett antal olika strategier. En gemensam och entydig definition av frasen saknas och i litteraturen möts man ofta av ett stort antal snarlika termer.

Gemensam definition

Det engelska ordet "sustainable" har i olika situationer och för olika syften översatts till svenskan med bl a "uthållig", "bärkraftig", förutom den dominerade "hållbar". Likaså har substantivformen "sustainability" matchats av "uthållighet", "bärkraft" och "hållbarhet". Ytterligare förvirring skapar den mängd sammansatta fraser som florerar i slogans, strategidokument och facklitteratur: "uthållig tillväxt", "social hållbarhet", "bärkraftigt byggande" – för att nämna några.

Men, mängden snarlika begrepp och avsaknaden av entydig definition ska inte förstås som att begreppet saknar essens. Som hjälp är en jämförelse med ordet "demokrati" relevant. Trots att direktöversättningen "folkstyre" finns att stödja sig på, diskuteras fortfarande demokratins funktion och former.

I följande stycken diskuteras översiktligt de olika begreppens och sammansättningarnas innebörder, associationer och valörer.

Hållbar ...

"Hållbar" är den vanligaste översättningen av ordet "sustainable". Ett hållbart system⁷ står i motsats till ett sårbart system och är motståndskraftigt (robust), anpassningsbart (adaptivt) och har en bra återhämtningsförmåga (resiliens). Ett hållbart system upprätthåller alltså på olika sätt balansen, fortsätter att fungera, även vid störningar utifrån. Medeltidens stadsmur motstod tex angrepp och ekosystemets våtmark återhämtar sig snabbt efter en översvämning – förr eller senare faller dock muren vid återupprepade angrepp och våtmarken klarar bara en viss frekvens, hastighet och höjd på översvämning. Ett system karaktäriseras också av en viss tröghet, dvs det dröjer innan systemets reaktion på yttre störningar blir synlig – tex kommer den globala uppvärmningen

⁷Ordet system används för att abstrakt beskriva sociala sammanhang som i det "demokratiska systemet", för att analysera tekniska, linjära system som avloppssystem eller trafiksystem, men i ökande utsträckning också för att fånga mer heterogena, emergenta (självorganiserande) system som t ex klimatet eller staden.

att fortsätta en period efter att den mänskliga störningen reducerats, eftersom det tar tid för atmosfären och havet att jämna ut temperaturen.

Inom samhällsplaneringen kan vi använda oss av denna abstrakta kunskap om hur ett hållbart system fungerar genom att analysera och synliggöra de subsystem – kollektivtrafik, ekosystem, segregation – som staden och regionen byggs upp av. Särskilt viktig är förståelsen av relationen mellan dessa sociala och materiella system – det system av system som utgör samhället.

... utveckling

”Development” översätts till svenskan med ordet utveckling. I båda språken kan ordet associeras till modernism, industrialisering och ekonomisk utveckling. Utveckling är förknippat med modernismens föreställning om framåtskridande, men sammansättningen ”hållbar utveckling” beskriver snarare ständig förändring än linjär progression. Visionen om hållbar utveckling är en vägvisare i en dynamisk förändring, inte en statisk situation eller ett slutmål. Centralt i arbetet för en hållbar utveckling är alltså inte bara analysen av relationen mellan olika sektorer och system, utan också en förståelse för korta och långa tidsperspektiv. Ett ofta citerat talesätt i sammanhanget lyder: *”Vi har inte ärt jorden av våra förfäder, utan lånat den av våra barn.”*

I praktiken ställs vi ofta inför frågan ”Hur mäta att utvecklingen går åt rätt håll?”. Här handlar det om att skapa ett flexibelt uppföljningssystem, som inte är uteslutande beroende av en fixerad målbild. Vi behöver också kunna förhålla mål och resultat på kort och lång sikt samt inom olika sektorer till varandra. Från den metodutveckling av styrsystem som har präglat det internationella arbetet med hållbar utveckling, kan EU:s öppna samordningsmetod framhållas som ett sådant elastiskt system. I slutändan står vi fortfarande inför uppgiften att prioritera mellan olika insatser, men en kontinuerlig analys och en aktiv jämförande diskussion kan hjälpa oss att förstå hur olika problemområden påverkar varandra.

Uthållig ...

”Uthållig” används ofta synonymt med ”hållbar”, men betecknar snarare en stabil trend än en förändringsprocess i balans. Begreppet kan alltså inte användas för att beskriva en utveckling – förändring är i sig envis och ihärdig – utan behöver sättas sammen med en önskad trend.

... tillväxt

Sammansättningen ”uthållig tillväxt” utgör en delmängd inom idén om en hållbar utveckling, som tar sin utgångspunkt i den ekonomiska dimensionen. Sammansättningen kan definieras på tre tänkbara sätt:

- *Tillväxt som inte sker på miljöns bekostnad.*
- *Så kallad miljödriven tillväxt, dvs genom innovationer för att klara omställningen till ett mer resurssnålt samhälle.*
- *Tillväxt som skapar resurser för ökad välfärd och möjliggör hållbar utveckling.*

GR använder sig av den tredje definitionen, där vi menar att en uthållig tillväxt i regionen är avgörande för en hållbar utveckling.

Bärkraft

Bärkraft sätts ofta synonymt med hållbar och uthållig, men är framförallt associerat med den ekologiska dimensionen. En vanlig beskrivning är att: Naturen har en viss bärkraft som sätter absoluta gränser för den samhälleliga utvecklingen. Alternativt kan samhällets bärkraft beskrivas som sammansättningen av både Natur och Kultur. I en sådan framställning bestäms bärkraften av hur vi har utformat de ekonomiska och sociala systemen i relation till ekosystemen.

Socialt hållbar utveckling

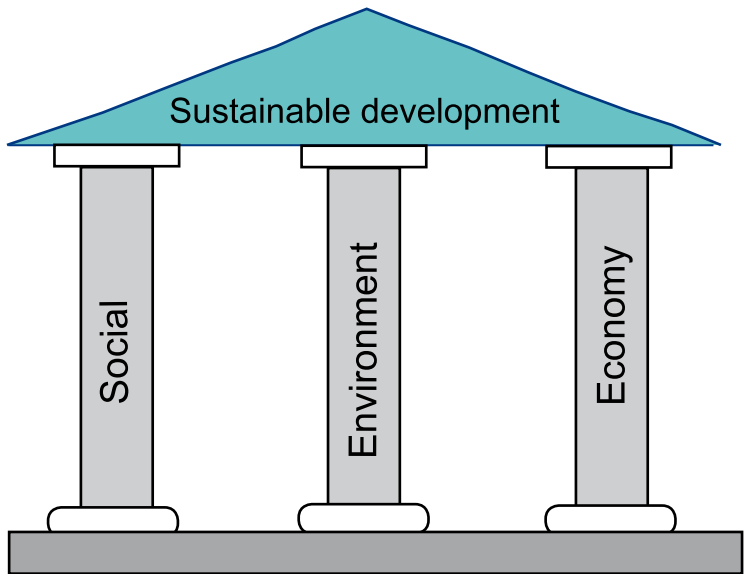
Socialt hållbar utveckling och social hållbarhet är relativt nya begreppssammansättningar. Diskussionen om ekonomisk och miljömässig utveckling präglas av siffror; Mål och resultat uttrycks kvantitativt och kan systematiseras i form av nyckeltal och trendutvecklingskurvor. Den sociala utvecklingen är inte mätbar på samma sätt och sociala hänsyn riskerar därför att hamna i skymundan pga bristande systematik för sociala konsekvensanalyser.

Detta problem kan angripas från två håll: Ett sätt är att utveckla just en systematik och ett antal måttal för att göra social utveckling i högre grad jämförbar med ekonomisk och miljömässig utveckling. En sådan analys kan t ex använda sig av begrepp som humankapital och socialt kapital. Ett annat alternativ är att införa en mer kvalitativ analys av utvecklingen, där man framförallt framhåller sambanden mellan sociala frågor och ekonomiska/miljöfrågor.

Hållbarhetsmodeller och dimensioner

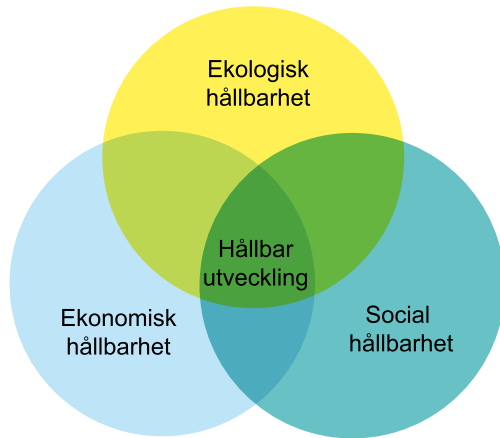
Visualiseringar

Begreppet hållbarhetsmodell kan jämföras med en idétradition avseende en visualisering av relationen mellan olika dimensioner eller sektorer. Syftet med en visuell modell är att få stöd i analys och diskussion. I en grupp eller inom en organisation uppstår naturligt skilda tolkningar av visuella modeller, men bilden kan bli viktig som utgångspunkt för ett samverkansarbete. Vid arbetet med att översätta en modell till en konkret strategi uppstår konflikter, vilka inte nödvändigtvis är negativa.



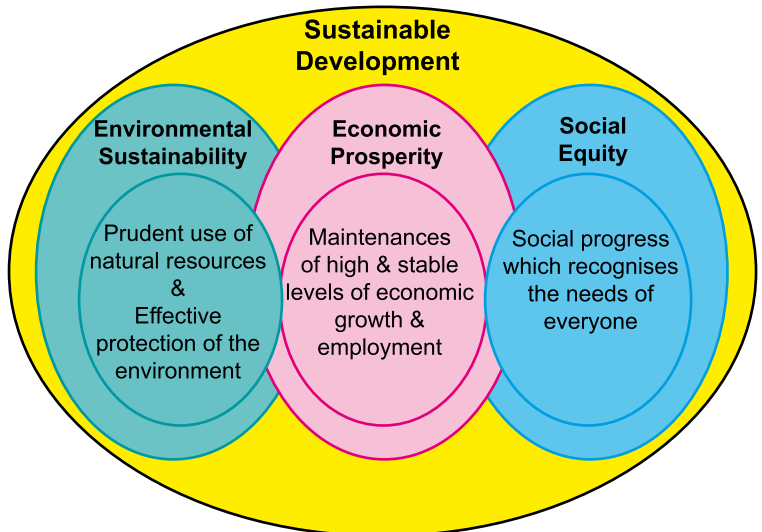
Pelardiagram

Ett tidigt sätt att representera hållbarhetsmodellens tre dimensioner var som tre pelare. Illustrationen framhåller dock de tre politikområdena som mer skilda, än sammankopplade och fungerar som en bild av stuprörseffekten.



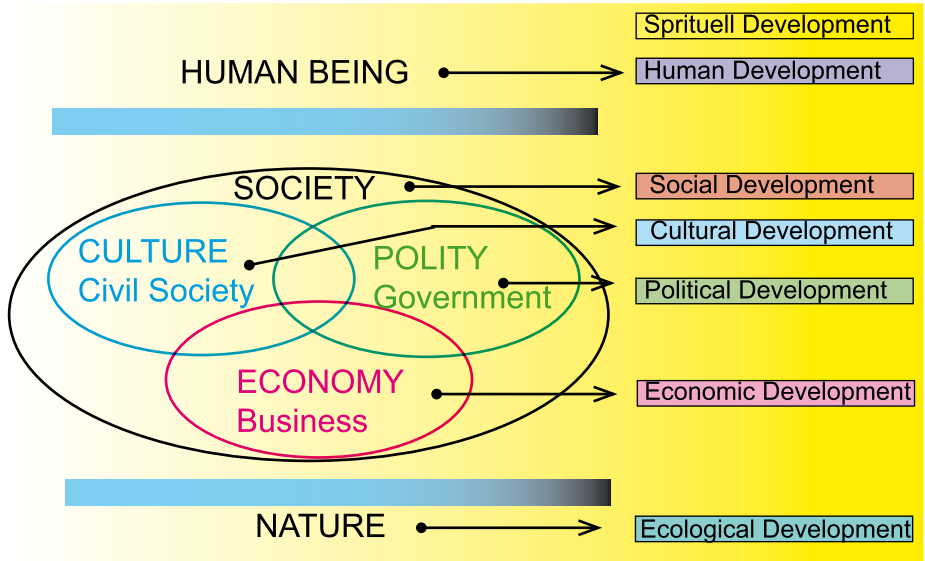
Venn diagram

Ett s k venn-diagram med tre överlappande cirklar är ett vanligt sätt belysa att samtliga dimensioner har beröringspunkter med varandra. Här betonas också att hållbar utveckling endast kommer till stånd när samtliga dimensioner är balanserade, det lilla området i mitten.



Verbal modell

En verbal modell är mer precis men inskränker också tolkningsmöjligheterna och därigenom möjligheterna att enas. Exemplet ovan använder sig också av andra begrepp än hållbarhet såsom "prosperity" (välstånd) och "equity" (jämlighet) och blir på så sätt starkare politiserad och normativ.



Sju dimensioner

En mer komplex bild, som den ovan, kan vara till hjälp för en friare diskussion. Här beskrivs inte bara tre dimensioner, utan sju! Modellen är också en bra beskrivning av de olika sociala system som bygger upp vårt samhälle: kultur, politik och ekonomi.



Ansvarsfördelning

Ytterligare ett exempel har med perspektiv som ”land & sovereignty” (land & suveränitet) och ”institutional support” (institutionellt stöd), vilket leder oss till insikten om vikten av rådgighet och tydlig ansvarsfördelning för att kunna arbeta för en hållbar utveckling.

Modellerna är viktiga för att samla till diskussion, men ska aldrig förstås som ömsesidigt uteslutande definitioner av hållbarhetsbegreppet. Olika modeller väcker olika frågor och utlöser olika diskussioner. Individuell insikt och vilja till gränsöverskridande kommunikation är avgörande för en organisations hållbarhetsarbete.



*Hållbar
utveckling i
Göteborgs-
regionen*

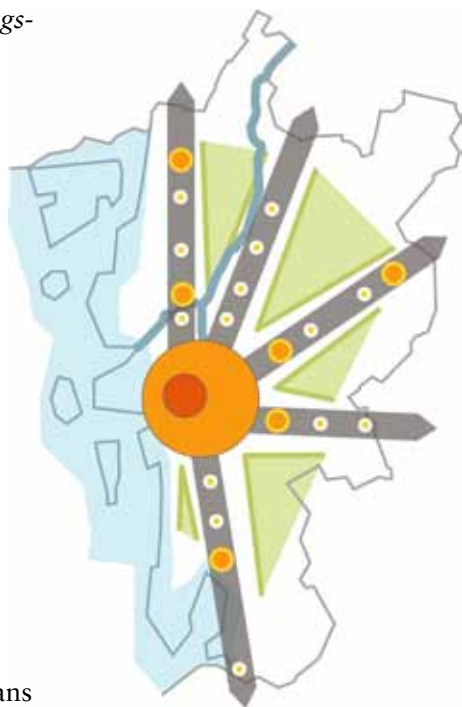
GR:s arbete för hållbar utveckling

En slutsats av den metodutveckling som skett inom hållbarhetsarbetet under de senaste decennierna är vikten av ansvarsfördelning och samverkan. Det handlar om att skapa institutionell kapacitet och beredskap att identifiera problem och möjligheter för att kunna hantera frågan på rätt nivå. En allt snabbare förändringstakt och ett större beroende av såväl nära som avlägsna sammanhang ställer nya krav på kapacitet.

Visioner och verktyg

En föränderlig vision om en hållbar utveckling koncentrerar sig framförallt till sambanden mellan olika sektorer, mellan olika tidsperspektiv och mellan olika ansvarsnivåer. Kort sagt: vad, när och vem. För att de kvaliteter som eftersträvas ska nås, krävs ett samstämt och konsekvent agerande över tid. Detta fordrar verktyg som hjälper till att bryta ner visionen i den dagliga praktiken.

För GR är tex policy-dokumentet *Strukturbild för Göteborgs-regionen. En överenskommelse om att vi gemensamt tar ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar*, ett sådant verktyg för samhällsbyggnadssektorn. Där hanteras dimensionerna i ett och samma sammanhang. En kontinuerlig diskussion mellan medlemskommunerna om vilka frågor och områden som kräver samsyn och gemensamt agerande ger möjlighet att utveckla ytterligare verktyg och att tillsammans verka för en hållbar utveckling.



Referenser

GR:s styrdokument

Uthållig tillväxt – mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur (2006)

Strukturbild för Göteborgsregionen. En överenskommelse om att vi gemensamt tar ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar (2008)

VGR, Vision Västra Götaland. Det goda Livet (2005)

FN:s styrdokument och rapporter

Report of the United Nations conference on the Human Environment (1972)

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972)

The Vancouver Declaration On Human Settlements (1976)

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [även Brundtland Report] (1987)

Rio Declaration on Environment and Development (1992)

Agenda 21: Earth Summit - The United Nations Programme of Action from Rio (1992)

United Nations Framework Convention on Climate Change (1992)

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (1995)

The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action (1996)

Istanbul Declaration on Human Settlements (1996)

United Nations Millennium Declaration (2000)

Johannesburg Declaration on Sustainable Development (2002)

Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002)

EU:s styrdokument

Amsterdamfördraget (1997)
European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (1999)
Lisbon Strategy for Growth and Employment (2000)
EU Sustainable Development Strategy (2001)
The Renewed Lisbon Strategy for Growth and Employment (2005)
The Renewed EU Sustainable Development Strategy (2006)
Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007)

Svenska styrdokument och projekt

Proposition 1987/88:85 Om miljöpolitiken inför 1990-talet
Proposition 1993/94:111 Med sikte på hållbar utveckling
Regeringens skrivelse 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling
Regeringens skrivelse 2003/04:129 En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig
Regeringens skrivelse 2005/06:126 Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling
Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete [om de regionala tillväxtprogrammen]
Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013
Nationella miljömål, www.miljomal.se
Det naturliga steget, www.thenaturalstep.org

Illustrationer

Förlagor till illustrationer
Sid 24: <http://www.sustainability-ed.org/pages/what3-1.htm#>
Sid 25: uppgift saknas
Sid 26: http://www.cadi.ph/sustainable_development.htm
Sid 27: <http://www.sustainabledevelopmentinstitute.org/>
Karta
Sid 29: Ingår i Policydokumentet "Strukturbild för Göteborgsregionen. En överenskommelse om att vi gemensamt tar ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar" GR



Ale
Alingsås
Göteborg
Härryda
Kungsbacka
Kungälv
Lerum
Lilla Edet
Mölnadal
Partille
Stenungsund
Tjörn
Öckerö

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)

Besök Gårdavägen 2 • **Post** Box 5073, 402 22 Göteborg

Tel 031-335 50 00 • **Fax** 031-335 51 17 • **e-post** gr@grkom.se • **www** www.grkom.se