

Klimatet och det urbana boendet: case Helsingfors

En kvalitativ fallstudie om den urbana styrningen av boendet och klimatet

Matilda S. Holmström

Pro gradu-avhandling

Handledare: Nina Tynkkynen

Offentligt ledarskap

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

Hösten 2022

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentligt ledarskap**Författare:** Matilda Sofia Holmström**Arbetets titel:** Klimatet och det urbana boendet: case Helsingfors. En kvalitativ fallstudie om den urbana styrningen av boendet och klimatet.**Handledare:** Nina Tynkkynen

Abstrakt: Det råder inget tvivel om att urbana områden har en stor klimatpåverkan. Städer ses både som pådrivare, och som nyckelaktörer i bekämpningen av, klimatförändringar. För att garantera social och ekonomisk utveckling krävs ett säkert och stabilt klimat. Av denna anledning är klimatstyrning en av städernas viktigaste framtida uppgifter. Finlands befolkning blir allt mer urban, och därför är det av intresse att analysera sambandet mellan det urbana boendet och klimatförändringarna, och framför allt, hur den urbana styrningen av detta samband ser ut. Syftet med pro gradu-avhandlingen är att undersöka hur relationen mellan det urbana boendet och klimatet styrs, och mer specifikt analysera vilken roll staden har i styrningen. Empiriskt undersöks styrningen av, och sambandet mellan, det urbana boendet och klimatförändringarna, genom analys av valda styrdokument i fallstudieobjektet Helsingfors stad. Studien är således en kvalitativ innehållsanalys. Syftet med forskningen är att få en teoretisk snarare än statistisk generalisering av sambandet mellan, och styrningen av, urbant boende och klimatpolitiken. Det går inte att empiriskt visa att det är bättre för klimatet att bo urbant. Täthet borde erbjuda relativa fördelar för urbant boende, vilket det också till viss del tycks göra gällande de fysiska strukturerna kring boende och transport. Däremot bidrar den urbana livsstilen, präglad av välstånd, rörlighet och hög och parallell konsumtion, till att stadsbor ändå tycks ha en större inverkan på klimatet än de som bor på landsbygden. Helsingfors stads visioner för stadsutveckling vilar på expansion och förtätning, vilket uttrycks ha enbart positiva effekter på klimatet. I Helsingfors koncentreras styrningen av det urbana boendet och dess klimateffekter på boendets strukturella egenskaper, främst trafikplaneringen planering av markanvändning. Den urbana livsstilen fördubblar stadens utsläpp, men beaktas inte i klimatkalkylerna och därmed inte heller i de klimatpolitiska målen. Helsingfors försöker styra indirekta utsläpp genom att möjliggöra hållbara val. Styrningen av beteende sker till stor del genom skapandet av en tät stadsstruktur, som förväntas möjliggöra en klimativänlig livsstil. Styrningen av Helsingfors, det urbana boendet och klimatet, sker genom flernivåstyrning. Det finns en vilja och självupplevd syn av staden som ledare och samordnare av en bredare urban klimatpolitik. Staden har en central roll i styrningen av det urbana boendet, och dess effekter på klimatet.

Nyckelord: boende, klimatstyrning, styrning, flernivåstyrning, planering, urbanisering, urbant boende, Helsingfors, stadsplanering, governance, lokal styrning**Datum:** 21.09.2022**Sidantal:** 86 (+7 källhänvisningar)

Innehållsförteckning:

1. Inledning och bakgrund	6
1.1 Bakgrund	6
1.1.2 Bakgrund: fallstudieobjektet Helsingfors	7
1.2 Problemformulering	9
1.3 Syfte och disposition	10
1.4 Begreppsdefinitioner	11
2. Klimatförändringen och urbant boende	16
2.1 Urbaniseringen och klimatet	16
2.2 Boendets klimateffekter	20
2.2.1 Byggnader och boende	21
2.2.2 Transport	22
2.2.3 Biologisk mångfald och miljövård	23
2.2.4 Den urbana livsstilen	23
3. Staden i relationen mellan boendet och klimatförändringen	27
3.1 Staden i lokal och global klimatpolitik	27
3.2 Policyinstrument	31
3.3 Planering som styrinstrument	33
3.4 Planeringen ur ett flernivåstyrningsperspektiv	36
3.4.1 Överstatlig, statlig och regional planering	36
3.4.2 Kommunal planering	38
3.4.3 Privata aktörer i planeringen	38
3.4.4 Medborgarinflytande i planeringen	39
3.5 Teoretisk sammanfattning	40
4. Metod och material	43
4.1 Undersökningsupplägg	43
4.1.1 Forskningsdesign	43
4.1.2 Nackdelar med forskningsdesign	44
4.2 Urval	45
4.3 Datainsamlingsmetod	46
4.4 Databearbetning och dataanalys	48
5. Kopplingen mellan boende och klimat i styrningen av Helsingfors	51

5.1 Urbant, tätt boende och dess effekter på klimatet	51
5.2 Strategier och målsättningar för urbant boende i relation till klimatet	54
5.2.1 Strukturella egenskaper (boende, trafik, energi)	54
5.2.2 Biologisk mångfald och miljövård	57
5.2.3 Livsstil	58
5.3 Sammanfattning och analys mot teoretisk bakgrund	59
6. Styrning av det urbana boendet i relation till klimatet Helsingfors	63
6.1 Styrning av det urbana boendet i relation till klimatet	63
6.1.1 Planering	64
6.1.2 Styrning genom övriga styrmedel	65
6.1.3 Styrning av beteende	66
6.2 Förvaltningsnivåer och aktörer i styrningen av det urbana boendet	67
6.2.1 Staten	68
6.2.2 Regionala aktörer	69
6.2.3 Internationella aktörer	71
6.2.4 Medborgare och civilsamhället	71
6.2.5 Privata sektorn	73
6.2.6 Stadens egna roll	74
6.3 Sammanfattning och analys mot teoretisk bakgrund	75
7. Avslutning	80
7.1 Sammanfattning och slutsatser	80
7.2 Diskussion	83
7.3 Vidare forskning	86

Källförteckning

Bilagor

Figurförteckning:

Graf 1: Uppkomsten av utsläpp av växthusgaser i Helsingfors

Tabell 1: Faktorer som driver stark lokal klimatstyrning

Tabell 2: Materialförteckning för analysen

Tabell 3: Operationalisering av forskningsfråga 1

Tabell 4: Operationalisering av forskningsfråga 2

Bilagsförteckning:

Bilaga 1: Materialförteckning för analysen

1. Inledning och bakgrund

Stadsplaneraren Jeff Speck har uttryckt: *“humans are a destructive species. If you love nature, stay away from it”* (2012:56). Det finns många starka åsikter om huruvida det är bättre för klimatet att bo urbant eller inte. Synen på relationen mellan klimatet och urbanisering tycks främst basera sig på värderingar, och i många fall vedertagna sanningar som inte empiriskt kunnat påvisas enhetligt. Samtidigt blir det allt viktigare att förstå kopplingen mellan urbant boende och klimatförändringen, då urbaniseringen fortsätter öka och klimatkrisen blir ett allt mer akut problem för policyskapare att ta itu med. Att lyckas styra det urbana boendet är, ur ett klimatperspektiv, en av städernas största utmaningar. Syftet med denna pro gradu-avhandling är ge en fördjupad insyn i relationen mellan klimatet, städerna och urbant boende, och att genom en kvalitativ fallstudie undersöka synen på denna relation, och styrningen av den, i Helsingfors.

1.1 Bakgrund

Ungefär hälften av jordens befolkning bor i städer, och urbaniseringen är en trend som inte ser ut att avta. Den snabba urbaniseringen har orsakat en snabbare innovation och socioekonomisk tillväxt, men också skapat en mängd olika globala problem. Det råder inget tvivel om att urbana områden har en stor miljö- och klimatpåverkan (Bettencourt & West 2010:912). Urbana områden anses ofta vara den huvudsakliga orsaken till globala antropocentriska utsläpp (Hoorweg et al. 2011:208). Av den anledningen har städer också identifierats som nyckelagenter i den globala klimatpolitiken (Dhokal 2010:280). Förändringarna i klimatet *påverkar* även kraftigt världens städer, vilket förstärker städernas ansvar för att skapa en effektiv policy som både minskar utsläppen och adapterar städerna till klimatförändringens effekter (OECD 2020:3). Av den anledningen är klimatstyrningen en av städernas viktigaste framtida uppgifter (Gudipudi et al. 2016:352). Finland har bland de högsta nivåerna av växthusgasutsläpp per capita i EU och globalt (Nissinen et al. 2015:457). Finland anses i allmänhet vara ett av de länder som är minst utsatt för klimatförändringens effekter, främst baserat på den institutionella möjligheten att snabbt kunna adaptera till förändring. Med detta sagt är även de finländska städerna hotade av ett förändrat klimat. Smältande glaciärer och havsisar förväntas höja havsnivåerna med 0,2 meter, vilket kommer drabba finländska kustsamhällen. Nordiska samhällen hotas även av varmare klimat, extrem torka, skogsbränder, ökad nederbörd, erosion och jordskred (Arcanjo 2018:1–2). Finländska städer är sårbara inför så kallade ‘urban heat islands’, vilket betyder att

temperaturerna är betydligt högre i städer jämfört med omkringliggande områden (Santamouris 2016:3). Klimatstyrning är således en allt viktigare del av kommunernas arbete.

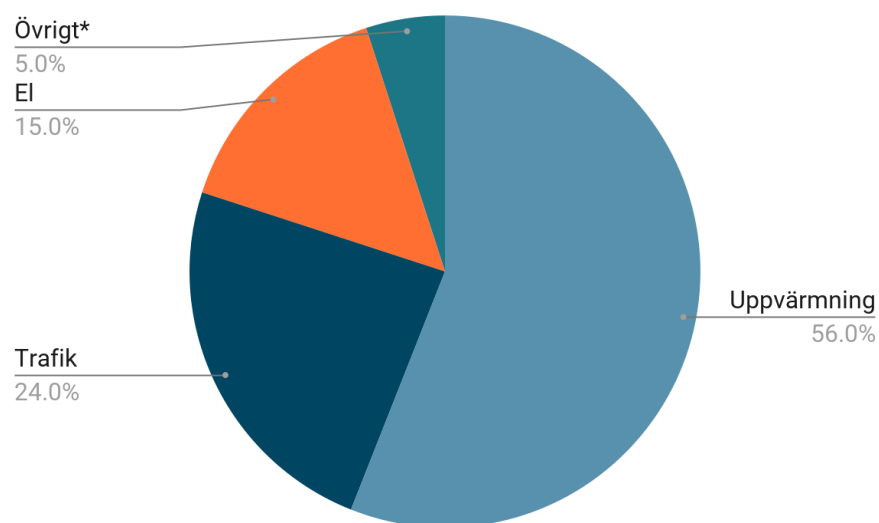
Ett viktigt ledord i städernas utvecklingspolitik är hållbar utveckling. Hållbar utveckling definieras som *en utveckling som möter nuvarande generationers behov utan att äventyra framtida generationers förmåga att tillgodose sina behov* (WCED 1987). Begreppet hållbarhet är flerdimensionellt och syftar till att man ska uppnå en utveckling som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar. För att nå en hållbar utveckling har FN tagit fram 17 globala mål, *Sustainable development goals*. Hållbar utveckling är dock ett problematiskt och omtvistat koncept. Samtidigt som många menar att man i utvecklingen inte endast kan koncentrera sig på en dimension (Støa 2008:32), menar andra att konceptets långsiktiga perspektiv leder till ett behov av att fokusera på den ekologiska dimensionen. Bland annat Meadowcroft argumenterar för att den naturliga miljöns bärkraft är grundläggande för att man ska kunna nå framgång inom de övriga dimensionerna (2004:163). Det finns också de som argumenterar för att en fokusering på konceptet hållbar utveckling äventyrar miljön och klimatet på lång sikt. Bland annat Adelman (2018) menar att konceptet bygger på underliggande antaganden om att oändlig ekonomisk tillväxt och miljöskydd är ömsesidigt förenliga. Enligt Adelman ger ett koncept grundat på antropocentrism företräde för den ekonomiska tillväxten framför att förhindra miljöförstöring och klimatförändringar. Kritiken till trots är hållbarheten ett centralt begrepp i dagens kommuner. Klimatpolitiken är en del av den bredare miljöpolitiken, som faller inom en av de tre dimensionerna av hållbar utveckling.

1.1.2 Bakgrund: fallstudieobjektet Helsingfors

Det är för pro gradu-avhandlingen viktigt att få en övergripande bild över hur det urbana boendet, och den lokala miljöpolitiken, ser ut i objektet för fallstudien; Helsingfors. I Helsingfors är miljöfrågor en integrerad del av stadsstrategin, som är det dokument som ytterst styr stadens verksamhet. Utöver stadsstrategin styrs miljöpolitiken genom en rad övriga styrdokument, varav flera ingår i materialet för denna pro gradu-avhandling. De ledande styrdokumentet har främst utarbetats antingen i stadsstyrelsen eller miljönämnden. Enligt stadsstrategin, och med åtgärdsprogrammet *Kolneutralt Helsingfors 2035*, ska Helsingfors bli koldioxidneutralt senast år 2035, och minska sina utsläpp av växthusgaser med 60 procent före slutet av 2030. Detta ska ske

genom 147 åtgärder och tidsscheman. 2020 var det varmaste året i Finlands mätningshistoria, även i Helsingfors där medeltemperaturen var 2,8 grader högre än under referensperioden 1981-2010. Samtidigt har de totala utsläppen orsakade av Helsingfors invånare, tjänster och industri minskat, så de år 2020 var cirka 33 procent lägre jämfört med år 1990. Räknat per invånare var utsläppen år 2020 hälften så stora som år 1990. En märkbar minskning skedde under år 2020 till följd av den globala coronapandemin, som minskade resandet och arbetsplatsernas energiförbrukning (Helsingfors stads miljörapport 2020). I grafen nedan illustreras uppkomsten av utsläpp av växthusgaser i Helsingfors (i Kolneutralt Helsingfors, HRM 2018).

Graf 1. Uppkomsten av utsläpp av växthusgaser i Helsingfors



*avfallshantering, industri och arbetsmaskiner, lantbruk.

Totalt 2 668 kt CO₂ -ekv. (2017). Källa: HRM, 2018.

I följande stycke redogör jag för hur Helsingforsarna bor ur ett allmänt statistiskt perspektiv. All information är tagen ur Helsingfors stads genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning (2020). Helsingfors befolkning har fram tills år 2020 fortsatt växa, och invånarantal nådde vid slutet av år 2019 ett rekord på 654 000 invånare. Befolkningen har ökat i genomsnitt med 7000 invånare per år under de senaste decennierna, vilket gör Helsingfors till en av de tio snabbast växande huvudstäderna i Europa. Ökningen beror på flera olika migrationsströmmar. Allt fler unga vuxna från övriga Finland flyttar till Helsingfors,

samtidigt som utflyttningen av Helsingforsare i åldern 30–34 till närkommuner och andra delar av Finland minskar. Dessutom har Helsingforsbefolkningen under de senaste åren ökat på grund av inflyttningsöverskottet från utlandet och födelseöverskottet. Andra faktorer som bidrar till att Helsingfors länge varit en starkt växande stad är den globala urbaniseringstrenden, en gynnsam sysselsättningssituation samt att det ökade bostadsutbudet skapar en fördelaktigare bostadssituation än på vissa andra håll i landet (2020:11). Under de senaste åren har nya bostäder byggts i rekordtakt i Helsingfors. Syftet med det kvantitativa målet har varit att svara på den snabba urbaniseringen och befolkningstillväxten, samt det ökande behovet av bostäder som orsakas av minskningen i storlek på bostadshushållen (2020:39, 40). Befolkningsprognoser visar att Helsingfors fortsätter växa under hela 2020-talet, men att inflyttningen därefter minskar då den flyttningsbenägna unga åldersgruppen i Finland blir mindre. Befolkningsförändringen i Helsingfors kommer således påverkas i allt högre grad av arbetskraftsinvandring och antalet asylsökande. I framtiden kommer Helsingfors invånare vara allt äldre, bestå av fler utlandsfödda och därmed även fler större hushåll (2020:12–13, 22, 25). Bakom varannan dörr i Helsingfors bor endast en person, vilket är en trend som dessutom ökar. Det är också vanligt att man bor trångt i Helsingfors. Helsingforsborna flyttar också flitigt, både inuti och in och ut ur Helsingfors. Under invånarundersökningen Helsingfors-barometern 2019 uppgav sig runt 80 procent av de besvarade vara nöjda eller mycket nöjda med sin bostad, och den vanligaste orsaken till missnöje är att bostaden är liten. En annan undersökning har visat att endast 6 procent av helsingforsarna anser det enkelt att hitta en rimlig prissatt bostad i Helsingfors (2020:11, 59, 16, 30-31, 7). Det är betydligt dyrare att bo i Helsingfors än i övriga Finland. Prisskillnaderna inom Helsingfors ökar kraftigt, och en mer polariserad bostadsmarknad bidrar till att den etniska segregeringen ökar. Coronapandemin har väckt oro på bostadsmarknaden och gett upphov till spekulation kring förändrande bostads- och migrationsmönster. Det är dock för tidigt att förutse vilka långtgående effekter coronapandemin har på bostadsmarknaden och stadsutvecklingen i Helsingfors. Helsingfors stad definierar däremot att tidigare kriser starkt har påverkat differentieringsutvecklingen mellan bostadsområden, och belyser vikten av stadsförnyelse (2020:47, 9).

1.2 Problemformulering

Förankrad i bland annat Meadowcrofts argument om att den ekologiska hållbarhetens vikt, ligger

fokuset i min pro gradu-avhandling på klimatförändringen och dess koppling till boende och urbanisering. För att garantera social och ekonomisk utveckling krävs ett säkert och stabilt klimat. Finlands befolkning blir allt mer urban, vilket gör det intressant att studera vilka kopplingarna är mellan urbanitet och klimatförändringarna i en finländsk kontext. Det finns en stark dualitet i synen på städer i klimatpolitiken, där många anser städerna vara drivare av klimatförändringen. Samtidigt finns det en uppfattning om urbaniseringen som lösningen på framtidens klimat- och miljöproblem. Det finns få frågor som är så upprivande i det finländska samhället som de som handlar om klimatpolitiken, och de som berör konflikten mellan det urbana och landsbygden. I konflikterna kan det vara svårt att fokusera på fakta, och det faktum att det finns mycket osäkerhet i kopplingen mellan urbaniseringen och klimatet gör inte diskussionerna lättare. Viljan, eller behovet, av att bo urbant är urbaniseringens stora pådrivare, vilket gör boendet den centrala faktorn att studera närmare. Av denna anledning är jag intresserad av att titta närmare på sambandet mellan det urbana boendet och klimatförändringarna, och framför allt, hur den urbana styrningen av detta samband ser ut.

I denna avhandling fokuserar jag på staden som aktör i det komplexa flernivåsstyrningssystem som formar klimatpolitiken. Jag vill kartlägga vilken möjlighet, och med vilka styrningsmedel, staden som myndighet har att påverka och styra i relationen mellan det urbana boendet och klimatförändringen. För att undersöka denna kopplingen i en finländsk kontext har jag valt att titta närmare på styrningen av det urbana boendet, i relation till klimatpolitiken, i Finlands största stad Helsingfors. Helsingfors är unikt i urban finländsk kontext, då staden har en tydlig urban profil och ambitiösa klimatpolitiska mål. Helsingfors unika position skapar även en situation där den inte nödvändigtvis är jämförbar med andra städer och kommuner i Finland.

1.3 Syfte och disposition

Syftet med pro gradu-avhandlingen är att ge en fördjupad syn i relationen mellan klimatet, städerna och det urbana boendet. För att studera kopplingen mellan det urbana boendet och klimatförändringen empiriskt har jag valt att utföra en fallstudie enligt metoden kvalitativ innehållsanalys. Mitt valda fallstudieobjekt är Helsingfors stad. Jag vill undersöka hur staden ser på styrningen av det urbana boendet och dess effekter på klimatet. Min övergripande forskningsfråga är således:

Vilken koppling finns mellan urbant boende och klimatförändringarna, och vilken roll har staden i styrningen av denna koppling?

För att svara på denna forskningsfråga har jag alltså valt att studera endast ett fallstudieobjekt, Helsingfors stad. För att studera den ovannämnda kopplingen i mitt fallstudieobjekt har jag valt att svara på följande konkreta forskningsfrågor:

1. *Hur kopplas urbant boende och klimatförändringarna ihop i styrningen av Helsingfors?*
2. *Hur styrs det urbana boendet, i relation till klimatförändringarna, i Helsingfors?*

Avhandlingens följande två kapitel utgör studiens teoretiska underlag. I kapitel två redogör jag för tidigare forskning gällande kopplingen mellan urbaniseringen och klimatförändringarna, och det urbana boendets klimateffekter. Det tredje kapitel ägnas åt den tidigare forskningen gällande staden i relationen mellan det urbana boendet och klimatförändringen. Kapitlets fokus ligger på styrningen av den ovan nämnda relationen, med en särskilt inriktning på planering som styrningsmetod. Kapitlet avslutas med en teoretisk sammanfattning. Jag presenterar pro gradu-avhandlingens undersökningsupplägg, urval, datainsamlingsmetod, och databearbetning och -analys i kapitel fyra. Kapitel fem och sex ägnas åt min analys, där jag utgående från mitt empiriska material svarar på respektive forskningsfråga. Båda kapitel avslutas med en sammanfattning och analys mot det teoretiska underlaget. Avhandlingen avslutas med en sammanfattning och redogörelse för mina slutsatser, samt diskussion och ett stycke om vidare forskning.

1.4 Begreppsdefinitioner

Min pro gradu-avhandling kretsar kring tre stora, och ofta uppfattade som flytande eller abstrakta, helheter: *klimatet*, *styrning* och *staden*. Hur dessa definieras, används och uppfattas, är en större diskussion som för ämnet vore intressant, men som är för stor för att omfattas i studien. Däremot krävs en kort förklaring av de i avhandlingen ofta återkommande och centrala begrepp och förkortningar. Begreppen som nedan definieras är antingen centrala för avhandlingen, eller av sådan natur att läsaren kan behöva en ytterligare förklaring till begreppen.

Staden: I pro gradu-avhandlingen använder jag ofta det flytande begreppet staden. Begreppet är mångfacetterat, och beroende på kontext använder jag det till att referera till hela det urbana området och alla dess funktioner och egenskaper. Staden kan alltså syfta till dess fysiska strukturer, beslutsfattandet och myndighetsutövningen som sker inom staden, och det liv som levs av stadsbor inom, och ibland även utanför, dess gränser. I min forskning (främst i kapitel 5 och 6) använder jag begreppet staden när jag syftar till Helsingfors stad.

Klimatet: tillståndet, baserad på statistik och medelvärde, av ett klimatsystem. Klimatsystemet består av fem huvudkomponenter: atmosfären, hydrosfären, kryosfären, litosfären och biosfären, och interaktionerna mellan dessa. Klimatet är i ständig förändring på grund av inre och yttre faktorer och krafter (IPCC 2018).

Styrning: Från engelskans *governance*. Ett heltäckande och inkluderande koncept av hela skalan av medel för att besluta, hantera, implementera och övervaka policyer och åtgärder. Begreppet inkluderar styrning från alla nivåer (globala, internationella, regionala, subregionala och lokala) och aktörer (icke-statliga, civilsamhället, privata) (IPCC 2018).

Boende: Likt begreppet staden använder jag i avhandlingen ofta det flytande begreppet boende. Boende kan hänvisa till våra fysiska hem. Samtidigt är boende grunden för så gott som all vår aktivitet: var och hur vi bor påverkar hur vi rör oss, hur vi konsumerar, våra vanor, preferenser och beteenden.

Urbanisering: Ökad migration från landsbygden till städer. Den samtida dominerande trenden i stora delar av världen. Dock förekommer ingen universell definition på vad som kvalificerar urbanisering, eller någon universell avgränsning av stad eller landsbygd (Gudipudi et al. 2016:353-352).

Klimatförändring: förändring i klimatets tillstånd som kvarstår under en längre period. UNFCCC använder endast begreppet klimatförändring när det hänvisas till förändringar som direkt eller indirekt kan tillskrivas mänsklig aktivitet (IPCC 2018). Med denna grund hänvisar jag i min pro gradu med klimatförändringar inte till förändringar eller variationer som kan tillskrivas naturliga orsaker.

Utsläpp: Omnämns även som växthusgasutsläpp och koldioxidutsläpp. Dessa är utsläpp genererade av mänsklig aktivitet, så kallade antropocentriska utsläpp. Antropocentriska utsläpp genereras främst av användningen av fossila bränslen, avskogning, markanvändning, boskapsproduktion, gödsling, avfallshantering och industriella processer (IPCC 2018).

Ekosystem: En funktionell enhet bestående av levande organismer, deras icke-levande miljö och interaktionen inom och mellan dessa. Ekosystem kan syfta till hela vår miljö, eller till mindre system inneslagna i större enheter. I dagsläge påverkas så gott som alla ekosystem av effekterna av mänsklig aktivitet (IPCC 2018).

Parisavtalet: Internationellt avtal inom FN:s ramkonvention om klimatförändringarna (UNFCCC), som antogs i december 2015 i Paris, Frankrike. Avtalet har ratificerats av nästan alla världens länder. Det centrala syftet med avtalet är att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen till långt under 2°C över förindustriella nivåer, och fortsätta ansträngningarna för att begränsa temperaturökningen till 1,5°C över förindustriella nivåer. Parisavtalet erkänner att detta skulle avsevärt minska riskerna och effekterna av klimatförändringarna. Dessutom syftar avtalet till att stärka länders förmåga att hantera effekterna av klimatförändringarna (IPCC 2018).

Adaption: Anpassningen av mänskliga och naturliga system till faktiska eller förväntade klimatförändringar och dess effekter (IPCC 2018).

Brundtlandsrapporten: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, allmänt kallad Brundtlandsrapporten, var den första internationella konvention att etablera uttrycket, och ange gemensamma strategier för, en hållbar utveckling (WCED 1986).

Hållbar utveckling: En utveckling som möter nuvarande generationers behov utan att äventyra framtida generationers förmåga att tillgodose sina behov. Begreppet hållbarhet är flerdimensionellt och syftar till att man ska uppnå en utveckling som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar (WCED 1987).

Antropocentrism: Ideologi där man anser att naturens enda värde är i att den nyttjas av människan. Enligt antropocentrism sträcker sig människans etiska ansvar endast till att ta hand om naturen i den utsträckning som de gynnar mänskligheten (Carter 2018).

Biologisk mångfald: Synonym med biodiversitet. Den variation som förekommer i naturen inom arter, mellan arter, och mellan artsamhällen (FN 1992).

Local Agenda 21: En av FN initierad frivillig process för lokala samhällen att skapa policy och åtgärdsprogram i strävan mot en hållbar utveckling (Bulkeley & Betsill 2005:44).

Flernivåstyrning: förhandlat, icke-hierarkiskt utbyte mellan institutioner på transnationell, nationell, regional och lokal nivå. Flernivåstyrning identifierar relationer mellan styrningsprocesser på dessa olika nivåer, och hänvisar även till den vertikala interaktionen på olika nivåer. Flernivåstyrning hänvisar även till de institutionella relationer som äger rum direkt mellan transnationella, regionala och lokala nivåer, och på så sätt går förbi den statliga nivån (Peters & Pierre 2001).

Styrning av klimatet: Målmedvetna mekanismer och åtgärder som syftar till att styra sociala system mot att förebygga, mildra eller anpassa sig till de risker som klimatförändringarna utgör (Jagers & Stripple, 2003).

Planering: Den tekniska och politiska process som beslutar om markanvändning, stadsutveckling, bevarande och användande av miljön i städer. Genom planering tas beslut om användning av mark och resurser i designandet av stadslandskap, transportsystem, kommunikationsnätverk och planering av service. Planering sker på nationell, regional och lokal nivå (Kristjánsdóttir 2018:4).

Policy-/styrinstrument: de åtgärder en myndighet har till förfogande som syftar till att lösa ett specifikt problem. Formas av en teknisk och politisk policyprocess (Clerk 2002).

Wicked problem: Ihållande, komplexa problem utan definitiv formulering eller tydliga lösningar (Rittel & Webber 1973). Definieras vidare i kapitel 3.2.

MAL 2019-planen: Förkortning av *Helsingin seudun maankäyttö, asuminen ja liikenne* (Helsingforsregionens markanvändning, boende och trafik). Regional strategisk plan för markanvändning. Utgiven av HRT (MAL 2019). Ett av dokumenten som utgör avhandlingens empiriska material, och hänvisas då till som MAL 2019.

MAL-avtalet: Förkortning av *Avtal mellan Helsingforsregionens kommuner och staten rörande markanvändning, boende och trafik 2020-31*. Avtalet mellan Helsingforsregionens 14 kommuner, staten och HRT grundar sig på MAL 2019-planen. Ett av dokumenten som utgör avhandlingens empiriska material.

BM-programmet: Helsingfors stads strategiprogram *Genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning 2020*. Ett av dokumenten som utgör avhandlingens empiriska material.

HRT: Samkommunen Helsingforsregionens trafik, vars medlemmar är Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kervo, Sibbo, Tusby, Kyrklätt och Sjundeå. Ansvar för planeringen och organiseringen av kollektivtrafiken i verksamhetsområdet (hsl.fi, hämtad 26.7.2022).

HRM: Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster, vars medlemmar är Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. Producerar kommunala vattenförsörjnings- och avfallshantering tjänster, samt information om huvudstadsregionen och miljön (hsy.fi, hämtad 26.7.2022).

2. Klimatförändringen och urbant boende

I följande kapitel diskuterar jag vad tidigare forskning säger om förhållandet mellan boende och klimatförändringarna, och framför allt vilka effekter det urbana boendet har på klimatet. Jag redogör även för urbaniseringen som kontext, och hur det urbana boendet och bostadspolitiken ser ut i dagens Finland.

2.1 Urbaniseringen och klimatet

Urbaniseringen är den bredare kontexten som bör analyseras när vi diskuterar dagens boende och dess effekter på klimatet. I stycket redogör jag kort för urbaniseringsutvecklingen i Finland, samt diskuterar allmänt vilka effekter den urbana miljön som helhet påstås ha på klimatet. Den finländska urbaniseringsprocessen delar många fundamentala särdrag med de andra nordiska länderna. Urbanisering sker i allmänhet tillsammans med övrig ekonomisk utveckling, vilket gäller också för Finlands del. Den främsta drivkraften bakom urbanisering är att en anhopning tenderar ge företag och hushåll mer fördelar än nackdelar, såsom högre produktivitet, en mångsidig arbetsmarknad, och höjd konsumtionsnivå (Laakso & Loikkanen 2018). I Finland har urbaniseringen historiskt sett varit allmänt låg, och den verkliga urbaniseringen har tagit fart relativt sent. Efter andra världskriget började stadsbefolkningen växa i Finland till följd av interna och externa flyktingströmmar och naturlig folkökning. På 1960-talet inföll en ny stor flyttningsvåg till städerna, den så kallade flykten från landsbygden, varav en del gick till Sverige (ibid.). Nordiska städer har en låg befolkningstäthet, samtidigt som städer i Norden växer dubbelt så snabbt som befolkningsökningen i stort. Den stora flytten till storstäderna har inte bara inneburit en avbefolkning av landsbygden och små samhällen, utan också en minskning av befolkningen i medelstora städer och små industri- och servicesamhällen (Schulman & Troedson 2004:274). Ur nordiskt perspektiv präglas Finland av en relativ jämn fördelning av små städer och byar runt om i landet. De finländska samhällena är glest utplacerade och bebodda (ibid. 274–275). Samtidigt finns det en obalanserad regional utveckling, där det främst är de södra delarna av landet som växer (Laakso & Loikkanen 2018). Idag bor över 72 procent av finländarna i stadsområden, samtidigt som städerna täcker endast fem procent av Finlands yta (Helminen et al. 2020). På senare år har vi sett en kraftig tillväxt till städerna, och för tillfället är Helsingfors, där 27 procent av Finlands befolkning bor, en av de snabbast växande städerna i Europa (Helsingfors stad 2020). Den höga urbaniseringen och en ökning i städernas

influensoområde har också lett till att stadsnära landsbygd och kransområden förtätas (Helminen et al. 2020). Vi har också sett en suburbanisering i Finland, där invånare flyttat från centrum till växande förorter. Ända fram till första decenniet av 2000-talet bredde de stora stadsregionerna snabbt ut sig, och småhusens andel i byggandet växte framför allt i kranskommuner och förorterna. Först efter 2010-talet har man inom stadsplaneringen ändrat kurs, och fokus ligger nu ofta på att utveckla stadskärnorna och skapa ett levande och urbant centrum (Laakso & Loikkanen 2018). Att tillväxten nu koncentreras till kärncentrum kan bland annat ses i Helsingfors genom byggandet av nya bostadsområden på de centralt belägna hamnområdena i Fiskehamnen och Busholmen, där man delvis också utvidgat delar av staden mot havet.

Bostadspolitiken har utvecklats relativt lika i de olika nordiska länderna. Lujanen (2004) beskriver tre faser av urban bostadspolitik i Norden. Den första fasen tog vid efter krigstiden, och präglades till stor del av att tillgodose det kvantitativa behovet av bostäder, vilket resulterade i en enorm tillbyggnad av bostadshus och tätområden. Samtidigt revs många gamla byggnader, vilket ledde till en avsevärd höjning i bostadsstandarden. I Finland handlade denna period också om att återuppbygga de hårt drabbade städerna efter kriget och få ekonomin på rullning. Denna fas fortsatte in på 1970-talets första hälft, och följdes av den andra fasen präglad av en ökad uppmärksamhet på kvaliteten i nybyggda bostäder. Under denna tid blev det vanligare att renovera snarare än förnya hela bostadsområden. Man började också rikta uppmärksamhet till boendets andra egenskaper, utöver dess fysiska. Samarbetet med bland annat den sociala sektorn initierades för att tillgodose och anpassa boende för personer och grupper med särskilda behov. Under den tredje fasen, som började i mitten av 1980-talet, präglades bostadspolitiken av drastiska makroekonomiska förändringar. De fick sin start i avregleringar i kapital- och valutamarknaden, i kombination med låga eller negativa realräntor, och senare skattereformer och ekonomisk recession, vilket skapade en mer marknadsorienterad och selektiv bostadspolitik.

Under början av 2000-talet formades miljön som den finländska bostadspolitiken i stort fortfarande präglades av. Den allmänna bostadsstandarden är hög, men det finns grupper med stora svårigheter på bostadsmarknaden. De regionala skillnaderna ökar: i tillväxtcentrum har bostadssituationen blivit akut och bostadspriserna stigit, samtidigt som det på andra håll råder ett överbud av bostäder. Också inom städerna råder det en större differentiering mellan attraktiva

och mindre attraktiva områden (Lujanen 2004:22). Dagens bostadsmarknad präglas alltså av segregation. Finländska regleringar och skattepolitik skapar en situation där ägande gynnas framför hyrandet, samtidigt som ägarbostäder är allt mindre tillgängliga för hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Stigande bostadspriser beror bland annat på ökade inkomster, snabb urbanisering, gynnsam skattepolitik för bostadsägare, ökande byggnadskostnader och markpriser, och begränsad konkurrens inom byggbranschen. Segregationen ska motverkas genom olika regleringar som gör bostäder mer överkomliga för låginkomsthushåll. Forskning visar däremot att bostadsbidragsprogrammen tenderar koncentrera låginkomsthushåll, ofta invandrare eller flyktingar, till specifika stadsdelar och därför leda till mer segregation (Englund & Flam 2021). De urbana invånare som har möjlighet att röra sig på bostadsmarknaden lägger idag en allt större vikt på mjuka värderingar som platsens identitet, urbana atmosfär och kultur, vilket skapar nya utmaningar för de som utformar dagens städer (Martinson & Cars 2008:54). Ovan nämndes de olika ekonomiska och sociala utmaningarna som den urbana bostadspolitiken står inför. Resten av pro gradu-avhandlingen ämnas till att diskutera de klimat- och miljömässiga effekterna av urbant boende. Trots dess utmaningar är urbanisering de facto den dominerande trenden i dagens Finland, och det är viktigt för diskussionen kring det urbana boendets effekter på klimatet att ha förståelse för de rådande idealen (Støa 2008:41). Enligt Tunström et al finns det en genomgripande urban norm i dagens planering, utveckling och livsstil (2018:8).

Komplexiteten i relationen mellan boende och klimatet är tydlig i diskussionerna kring den täta staden och dess effekter på klimatet. Denna diskussion är egentligen grundläggande för avhandlingen, då förtätning är en accepterad urban utvecklingsstrategi som lägger grunden för våra tankar kring om det är bättre för klimatet att bo i städer eller inte. Enligt den rådande urbana normen är den kompakta staden, och livet i denna stad, hållbar, attraktiv och säker. Förtätningen av den byggda miljön sägs ofta vara lösningen på alla aktuella urbana problem (Tunström et al. 2018:8). Enligt Burton (2000:1969–79) och Frey (1999:24–25) är den kompakta staden miljömässigt och socialt hållbar, då de menar att den bland annat främjar effektiv markanvändning och infrastruktur, ger förutsättningar för fungerande kollektivtrafik som ökar tillgängligheten och mobilitet, och minskar behovet av privatbilism och därmed föroreningar och trängsel. Förespråkare av den kompakta staden menar också att den skapar urban vitalitet, bevarande av landsbygden, och att mindre privatbilism och mindre bostadsytor leder till

minskade totala utsläpp av växthusgaser och lägre förbrukning av fossila bränslen. Paradoxalt symboliserar utbredd urbanism samtidigt de miljömässiga, sociala och ekonomiska problemen i samtida städer (Tunström et al. 2018:8). Enligt Tallon (2013) är den täta staden opraktisk, orealistisk och inte en stad som invånare vill bo i. Det är flera som menar att den täta staden, med brist på grönområden, öppna ytor och ljus, skapar en försämrad och oattraktiv livsmiljö (Zinko et al. 2018:18). Vid sidan om den urbana normen finns det avvikelser från den, det vill säga idéer om det andra och det icke-urbana. Idag betraktas landsbygden eller förorten som den motsatta platsen, som i förhållande till den idealiserade urbaniteten ses som den plats där det saknas utveckling, hållbarhet eller tillväxt (Tunström et al. 2018:10). Frey (1999) menar att man i diskussionerna för täta städer ignorerar decentraliseringens fördelar, och att man i täta områden utplånar öppna ytor vilket leder till att miljö kvaliteten blir lidande. Andra motargument är att den täta staden leder till ökad trängsel och föroreningar, och en minskad möjlighet att påverka lokala beslut. Den starka urbana normen gör att satsningar på förtätning och utveckling av stadskärnan kan vila mer på en idealiserad norm och ett planeringsideal, snarare än fungera som svar på verklig efterfrågan (Tunström 2018:28). Ledord som urbanisering och hållbarhet kan också användas som medel för att motivera stadsförtätning, men egentligen ha som syfte att locka kreativa människor, turister och företag (Lilius 2018:312). Vid sidan om den starka urbana normen finns det även oklarheter i hur samtidens urbanitet tar sig i uttryck, då staden inte längre är det enda eller självklara offentliga eller kollektiva utrymme för social interaktion och stadskultur (Tunström 2018:10).

Som vi kommer se går forskningen kring täthetsteorierna, och det täta boendets påverkan på klimatet, isär. Det är omöjligt att ange en korrekt siffra på mängden utsläpp från städer. En uppskattning från en rad olika källor menar att städer förbrukar mellan 67–76 % av den globala energitillförseln, och står för 71–76 % av de totala koldioxidutsläppen (Gudipudi et al. 2016:352). Gudipudi et al. anser det naturligt att utsläppen koncentreras till områden med hög mänsklig aktivitet, men att städernas naturliga fördelar bidrar till att stadsbor har relativt lägre utsläpp per capita än de som bor mer glest (ibid. 357). En del forskare menar därmed att man kan nå lägre framtida nivåer av koldioxidutsläpp genom att bygga tätare. Samtidigt pekar andra studier på att övriga faktorer, som hushållsstorlek eller välstånd, påverkar utsläppsnivån mer än befolkningstätheten (ibid.). Ett problem i sammanhanget är att det inte alltid är helt klart vad

förtätning eller kompakthet specifikt betyder. Är det förtätning av människor, byggnader och tjänster, eller vissa specifika funktioner? (Tunström et al. 2018:8). Att det existerar vitt skilda perspektiven på stadens grundläggande egenskaper visar på svårigheterna i att kartlägga vilka faktiska konsekvenser våra fysiska strukturer har på till exempel transporter, energibehov, miljöskydd och den biologisk mångfalden (Støa 2008:40). Centralt för staden är boendet, och för att vidare diskutera vilken effekt det urbana livet har på klimatet koncentrerar jag mig nedan på boendets direkta eller indirekta effekter klimatet inom några sektorer och områden.

2.2 Boendets klimateffekter

Boendet är en central del av urbaniseringen. I pro gradu-avhandlingen hänvisar jag till boendet både som byggnad som en fysiska och tekniska struktur, och det beteende, de vanor och behov som är kopplade till det urbana boendet. Boendets inverkan på klimatet kan diskuteras genom många olika perspektiv, och nedan listar jag fyra utgångspunkter: *byggnader*, *transport*, *miljö*, och *livsstil*. Boendet, och konsumtionen kopplad till boendet, är en central faktor att analysera när det gäller vår klimatpåverkan (Holden 2004:93). Det finns många olika teoretiska tankar om det är möjligt att bo i städer med låg klimatpåverkan. Enligt Burton (2000:1970) finns det brist på empiriska bevis som skulle kunna ge ett heltäckande svar på vilket typ av samhälle som är mest ekologiskt hållbart. Beroende på metod och val av data kommer resultaten som berör boende och klimatet att variera (Dhakal 2010:277). Detta skapar alltså en situation där forskare som analyserat i stort sett samma sak kan få helt motstridiga resultat (Gudipudi et al. 2016:353). Ett annat problem när man försöker koppla ihop påverkan på klimatet och urbanisering är att det inte finns någon universell definition av vad som kvalificerar en bosättning som stad eller landsbygd (ibid. 352). Det är också viktigt att komma ihåg att alla städer är unika, och att plats-specifika faktorer gör att det finns stora skillnader i fysiska strukturer liksom i beteenden mellan och inom olika städer (Frey 1999). Det har resulterat i den centrala problematiken i kopplingarna mellan boendet och klimatet, nämligen att det finns ett behov av att förstå olika livsstilar och relationen mellan användarna av platsen och själva platsen (Burton 2000:1970). Vanliga verktyg för att mäta klimateffekter är bland annat ekologiska fotavtryck, livscykelanalyser och miljökonsekvensbedömningar (Holden 2004:98). Den tidigare forskningen som redogörs för nedan visar olika resultat beroende på val av metod.

2.2.1 Byggnader och boende

Som ovan nämnt står dagens städer för en majoritet av de globala utsläppen, och en stor del av dessa kan hänföras till byggnads- och transportsektorn, alltså till de strukturella egenskaperna av en stad (Gudipudi et al. 2016:352). Studier visar att byggnadssektorn och -industrin står för 39 % av de energirelaterade globala utsläppen, varav majoriteten härstammar från världens rikare länder (Weichelt & McKernan 2020:4). En annan studie visar att byggnader i sig står för 6 % av den totala globala mängden växthusutsläpp (Beckett 2021:21). Byggnaders och bostäders energianvändning uppskattas stå för mellan 25–40 % av den nordiska energikonsumtionen (Schulman & Troedson 2004:284), och en stor del av den nationella energiförbrukningen i Finland härstammar från uppvärmningen av byggnader (Jalonen 2020:22, 10). I Finland finns omfattande regelverk som ställer krav på energiförbrukningen för framför allt nyare byggnader, och man försöker styra bostädernas energiutsläpp både genom juridiska medel, och genom andra styrmedel som incitament, information och konsumentupplysning (Nissinen et al. 2015:456).

Det finns många olika sätt att beräkna utsläpp från boendet, både av dess fysiska strukturer, som byggnadsmaterial, energiförbrukning för boende och rivning, mängden avfall, och konsumtionen relaterad till boende. I Finland står konsumtionen kopplad till hushållen för en betydande del av våra totala utsläpp (Seppälä et al. 2011:1839). Ett vanligt antagande är att de som bor på landsbygden bor i större egnahemshus, vilket bidrar till högre energiförbrukning (Holden 2004). Boendetrymmet per person är i genomsnitt 34 m² i Helsingfors, jämfört med 40,4 m² i Finland som helhet (Helsingfors stad 2020). Många studier visar de facto att koldioxidutsläpp per capita minskar med hushållens storlek, vilket betyder att rådande demografiska trender kan antas ha en positiv inverkan på klimatet (Fremstad 2018:137). Här uppenbarar sig ändå en paradox i studierna; det är inte helt entydigt att mindre boendeyta leder till en mindre inverkan på klimatet. Det är främst i städer som "singelkulturen" råder. I Helsingfors utgör ensamhushållen nästan hälften av alla hushåll (Helsingfors stad 2020). Energikonsumtionen ökar då varje person har till exempel ett eget kylskåp och en egen toalett. Vissa ser till och med singelkulturen som ett av de främsta hoten mot miljön inom bostadssektorn (Støa 2008:41). Stadsbor skapar också något som Heinonen et al. (2013:10) kallar för parallell konsumtion, det vill säga att stadsbor värmer upp sina egna hem samtidigt som de i större utsträckning än de som bor på landsbygden spenderar tid utanför sina hem, till exempel på restauranger, i fritidsutrymmen och på resor. Stadsbor äger och

tillbringar också allt mer tid i fritidshus och sommarstugor. Det bör även påpekas att det inte endast är stadsbor som ägnar sig åt parallell konsumtion, utan det har även blivit vanligare att personer som bor på mindre orter köper eller hyr små stadslägenheter som fritidshus (Støa 2008:41). Här framkommer ett grundläggande problem i mätningen. Om exempelvis en Helsingforsbo har sommarhus i Pargas, vem ska då anges ansvar för sommarhusets utsläpp? Gäller samma tankesätt ifall städernas förtätning bidrar till en ökad mängd utsläpp på annan ort?

2.2.2 Transport

Var vi bor påverkar vårt behov av transporter, och transportsektorn är en betydande pådrivare av klimatförändringarna. Samtidigt som en majoritet av Finlands befolkning bor urbant kommer en märkbart stor del av våra totala utsläpp från transportsektorn och användningen av personbilar (Nissinen et al. 2015:457). Också inom transportfrågan råder det delade åsikter om var klimatpåverkan är som störst. En allmän uppfattning är att täthet leder till ett minskat behov av privatbilism, och att personer i urbana områden antingen åker kollektivt, eller cyklar och går, medan man på landsbygden är beroende av personbil (Holden 2004). Siffror från Helsingfors stad stödjer detta, där man rapporterar om att fler rör sig med kollektivtrafik än med personbil, och att 48 % av alla resor inom staden görs med cykel eller till fots (Helsingfors stad 2020). Kopplingen tycks dock inte vara så tydlig som man först kunde tro. En studie från Norge visade att de totala utsläppen av trafik är högre för innerstadsbor än för de som bor på landsbygden, trots att de använder bilen mer sällan. Stadsbor kanske cyklar till jobbet, men åker längre sträckor till sommarstugor eller flyger utomlands (Holden 2004:101). Det finns de som menar att tätheten i sig skapar en större vilja att resa, då många vill "fly" från trängseln. Däremot kan man argumentera för att den ökade rörligheten är kopplad till den livsstil som finns framför allt i urbana områden, och som formats av ett växande välstånd (Støa 2008:40). Gudipudi et al. kommer i sina studier fram till att befolkningstätheten har ett större inflytande på utsläppen från transportsektorn än från byggnadssektorn, vilket betyder att mitigerande transportplanering är av stor vikt i urbana områden (2016:357). Enligt OECD (2021) är det finländska bilberoendet alldeles för stort också för de som bor i tätorter, vilket skapar ett tryck på effektiv policy för att motverka den urbana användningen av bil. Jalonen menar att städerna kan främja en livsstil utan bil genom att skapa samhällsstrukturer med blandade funktioner och flera centrum, och genom väl fungerande trafiksystem och kollektivtrafik (2020:19). Samtidigt som vi bör använda oss av

kollektivtrafik i allt större utsträckning råder det en allmän trend i nordiska städer där användningen av kollektivtrafik de facto successivt minskat under de senaste decennierna (Schulman & Troedson 2004:281).

2.2.3 Biologisk mångfald och miljövård

Den biologiska mångfalden minskar i rask takt globalt, och naturområden hotas på grund av bostadsbyggande och annan urban exploatering. Den biologiska mångfalden är relevant när man behandlar klimatpåverkan, eftersom den bidrar till naturens motståndskraft mot klimatrelaterade förändringar. I stärkandet av ekosystemen spelar också det urbana landskapet en central roll, då den urbana naturen har stor betydelse för skapandet av ekosystemtjänster som stöder städerna att stå emot climateffekter och bidrar till ökat välbefinnande (Zinko et al. 2018:10–11, 16). Grön urban infrastruktur är alltså inte endast av värde ur miljöperspektiv, utan av sociala och ekonomiska perspektiv samt av folkhälsoperspektiv (Lidmo et al. 2020:10). Av Helsingfors landareal förvaltas nästan 40 % av grönområdena av staden (Helsingfors stad 2020). Staden har alltså en viktig roll då det gäller att bevara grön infrastruktur, liksom för att planera och fatta beslut om relationen mellan urbant boende och miljöskydd (Zinko et al. 2018:10). Finländska städer är ofta koncentrerade till kusten eller vattendrag, och hög mänsklig aktivitet ökar pressen på den marina miljön (HELCOM 2018:27). Skeptiker mot täthetsteorierna argumenterar för att tät bebyggelse sker på naturens bekostnad. I Norden finns det bevis för att människor i tätbebyggda områden, med låg tillgång till grönområden, kompenserar bristen på natur genom parallellt boende (Lidmo et al. 2020:10). Även stadsbor har en tydlig önskan om att bo nära grönområden (Zinko et al. 2018:16). För att minska behovet av andrabostäder bland stadsbor föreslår Lidmo et al. en ökning av antalet koloniträdgårdar, privata trädgårdar och allmänna gröna strukturer i städerna (Lidmo et al. 2020:10). Förespråkare av tät bebyggelse menar däremot att en centralisering av mänsklig aktivitet och boende är gynnsamt för miljön och klimatet, då det skapar en möjlighet att återbygga vild växtlighet utanför städerna (Figueres & Rivett-Carnac 2020). Däremot kan man konstatera att den finländska landsbygden i nuläget inte präglas av vild växtlighet, trots den stora andelen urbant bosatta.

2.2.4 Den urbana livsstilen

Trots de direkta relativa fördelarna i områden med hög densitet, framför allt gällande utsläppen

från transport- och bostadssektorn, visar många studier på att det totala koldioxidavtrycket för en stadsbo är större än för en person som bor på landsbygden (Hoornweg et al. 2011). Detta tycks bero på den urbana livsstilen. Det urbana boendet är starkt kopplat till en urban livsstil präglad av rörlighet och konsumtion. Det är svårt att dra direkta slutsatser om vilka strukturer och vilket beteende som skapar en viss miljöpåverkan. Övriga faktorer på miljöbeteende, som olika generationer eller socioekonomiska klasser, kan också ha en inverkan. Innerstadsbor i allmänhet tycks producera mindre utsläpp än invånare i förorter, och verkar alltså dra nytta av de strukturella fördelarna med tätt boende ur klimatperspektiv. I rika innerstadskvarter produceras däremot utsläpp på ungefär samma nivå som i förorterna (Hoornweg et al. 2011:207). Hoornweg et al. konstaterar att om alla produktions- och konsumtionsbaserade utsläpp som härrör från livsstil och köpvanor inkluderas, står stadsborna sannolikt för mer än 80 % av de globala växthusgasutsläppen. Samtidigt menar de att en fördelning av ansvar baserat på detta är missriktat, eftersom man i beräkningarna inte beaktar de enorma skillnader inom och mellan städer, där utsläppen är lägst för de fattiga städerna och områdena, och vice versa (ibid.). Därför argumenterar Hoornweg et al. för att höga utsläpp är kopplade till en livsstil med hög konsumtion och högt välstånd, och de att flesta som konsumerar mycket och är välbärgade råkar bo i urbana områden (2011:209). Styrningen av konsumtion är i sin tur en komplex fråga, vilket gör att man främst använder svaga policyinstrument som baserar sig på frivillighet och information (Nissinen et al. 2015:456). Vi kan alltså se att det är svårt inom miljöforskningen att skilja på vad som relateras till urbanisering, och vad som relateras till andra sociokulturella förändringar (Støa 2008:41).

Bulkeley och Betsill menar att de flesta analyser av urban hållbarhet grundar sig på olika indikatorer och olika praktiska utmaningar, vilket felaktigt reducerar det till en teknisk fråga om till exempel institutionell omstrukturering, trafikledning, arkitektonisk design eller grön teknik (2005:42–43). Också Williams menar att det finns problem i den dualitet man använder för att analysera hållbarhet, alltså att man antingen fokuserar endast på sociala eller teknologiska lösningar, och framhåller därför vikten av ett integrerat tankesätt som innehåller disciplinär- och sektoröverskridande forskning (2009:128–131). Frågor kring urban livsstil och bostadskultur bör därför vara av stort intresse för stadsplanerare och aktörer i klimatpolitiken. Säynäjoki et al. (2014) argumenterar för att en tydligare inriktning på hållbara livsstilar skulle behövas för att ge

aktörer i stadsutvecklingen större möjlighet att designa områden som stödjer hållbar konsumtion. Boendet är alltså så mycket mer än bara fysiska strukturer. Bostadsplaneringen får konsekvenser för vår hälsa, vårt välbefinnande, våra sociala nätverk, vår platsanknytning och identitet. Bostäder har också en viktig uppgift i samhällets kulturella utveckling, och barn lär sig grundläggande kulturell förståelse, också gällande till exempel resurshantering, genom hur deras hem är utformade (Støa 2008:34).

Diskussionerna ovan ger lite olika synvinklar på täthetsteorierna, och om urbant boende är mer fördelaktigt för klimatet än ruralt boende. Det råder en allmän uppfattning om att befolkningstätheten har en påverkan på klimatet, och att det därför är en lämplig indikator att undersöka (Gudipudi et al. 2016:353). Samtidigt visar de motstridiga resultaten på att det inte är lätt att förstå sambandet mellan urbant boende och klimatet. Konflikterna i studierna visar också på två olika perspektiv genom hur man ser på ansvaret för koldioxidutsläpp; ligger ansvaret på producenten eller konsumenten? Denna fråga blir relevant när man ser på städernas roll och ansvar i klimatpolitiken, där Hoornweg et al. framför att man måste överväga den moderna stadens grundläggande roll i ett globalt sammanhang. Enligt dem är städer en grogrund för innovation, kultur och ekonomisk tillväxt, och är därmed beroende av ett konstant flöde av resurser och idéer. Städer är inte självförsörjande enheter, och effekterna av deras verksamheter sträcker sig långt utanför deras egna gränser. De menar därför att man inte kan lägga ansvaret för utsläpp på antingen en stadsbo eller landsbygdsbo, då de producerar och konsumerar varandras tjänster och produkter, och står i en beroendeställning till varandra (2011:209).

Det råder konsensus om att våra fysiska strukturer har en inverkan på klimatet, och att vi genom design, planering och tekniska lösningar kan påverka hur stor inverkan blir. Täthet borde erbjuda relativa fördelar för att urbant boende ska vara mer klimatvänligt än ruralt, vilket till viss del stämmer gällande de fysiska strukturerna kring boende och transport. Det är alltså den urbana livsstilen, präglad av välstånd, hög rörlighet och parallell konsumtion, som gör att stadsbor har en större inverkan på klimatet än de som bor på landsbygden (Heinonen et al. 2013:10). Det råder en allmän uppfattning om att miljöbeteende främst baserar sig på attityder. Støa menar däremot att man i den existerande forskningen kan se att våra fysiska strukturer kan ha stor inverkan på vårt miljöbeteende (2008:42). Kvarterets design och form har inverkan på bland

annat boendetyper, pendlingsavstånd och tillgången till bekvämligheter, sociala kontakter och olika alternativ för fritidssysslor och rekreation (Heinonen et al. 2013:1). Man kan alltså i design och planering främja en mer lokal och ekologiskt hållbar livsstil och beteende.

Figueres och Rivett-Carnac, två inflytserika personer i den globala klimatpolitiken, beskriver i sin bok ett idealtillstånd för framtidens städer. De beskriver hur år 2050 ser ut ifall vi har lyckats nå de internationella klimatmål vi bundit oss till. I denna framtid bor 75 % av jordens befolkning i städer. Deras vision är intressant för diskussionen, eftersom vi enligt författarna måste göra betydande omstruktureringar av så gott som alla delar av våra liv och våra städer för att skapa samhällen som överhuvudtaget är beboliga i framtiden. Enligt författarna bör städerna kännas som skogar, där växtlighet finns överallt och lagrar koldioxid, kyler städerna, skapar syre och filtrerar föroreningar, och ger invånarna rekreation och lokal matproduktion. De menar att hushållen i städerna bör vara självförsörjande, där man kollektivt med sina grannar ansvarar för egen livsmedelsproduktion, vattenanvändning och produktionen av förnybar el. Med ett mer lokalt liv inom städerna borde vi ha mindre behov av transport av människor och varor. I detta framtidsscenario, som Figueres och Rivett-Carnac beskriver inte endast som ett ideal, utan som en nödvändighet, lever invånarna koncentrerade i städerna lokalt och med liten miljöpåverkan, samtidigt som miljön utanför städerna har återskapats till vild växtlighet. Med detta uttrycker författarna att en omstrukturerad urbanisering är nödvändig för att lösa utmaningarna med klimatförändringarna (2020:28–41). Enligt Figueres, Rivett-Carnac och flera andra aktivister inom klimatpolitiken är alltså urbanisering och täthet, *i kombination* med omfattande livsstilsförändringar, nödvändiga för framtidens klimat. Problemet verkar alltså inte ligga i tätheten eller urbana områden i sig, utan våra beteenden i själva staden. Av denna anledning bör det ligga stor vikt på hur vi kan designa våra städer och fysiska strukturer för att ge möjligheter åt klimatvänliga livsstilar och beteende.

3. Staden i relationen mellan boendet och klimatförändringen

Städerna beskrivs ha en nyckelroll i kampen mot klimatförändringarna. Samtidigt finns det en bred dualitet i synen på städer. Urbana områden ses både som agenter som bidrar till miljöförstöring och en ohållbar utveckling, och drivkrafter för förändring och viktiga aktörer i att hitta och implementera lösningar på dessa komplexa problem (Aust & du Plessis 2018:204). I följande kapitel diskuterar jag vilken roll staden har i styrningen av relationen mellan boendet och klimatförändringen, genom att analysera stadens ansvar och möjligheter, styrningsinstrument och roll i samspelet med andra aktörer.

3.1 Staden i lokal och global klimatpolitik

Det är för ämnet relevant att ge en kort överblick av staden som aktör i den globala och lokala klimatpolitiken. De första internationella diskussionerna kring kopplingarna mellan urbanisering och miljön uppkom på 1970-talet, och fokuserade då på specifika frågor som behovet av skydd, sanitet och lokal miljö kvalitet, snarare än på de potentiella bredare effekterna av urbaniseringen. Efter publiceringen av Brundtlandsrapporten omdefinierades fokuset och miljöfrågorna blev centrala i diskussionerna om stadens utveckling. I rapporten bekräftas städernas centrala roll i skapandet av en hållbar utveckling (WCED 1987). Rollen av städer som nyckelagenter för hållbar utveckling och miljöfrågor förstärktes vid FN:s konferens om hållbar utveckling 1992, där uppmaningen löd att lokala myndigheter i partnerskap med intressenter ska ta fram *Local Agenda 21*, en frivillig process för lokala samhällen att skapa policy och åtgärdsprogram i strävan mot en hållbar utveckling (Bulkeley & Betsill 2005:42–44). Parisavtalet från 2015 utgör kärnan i den globala klimatpolitiken och lägger grunden för de gemensamma ansträngningarna mot klimatförändringarna. Avtalet, som har sitt ursprung i FN:s klimatkonvention, syftar till att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader Celsius genom en minskning av växthusgasutsläpp. Avtalet är juridiskt bindande och har ratificerats i majoriteten av världens länder. Trots att städer generellt inte är förpliktade att engagera sig i klimatarbetet, är städerna genom sina frivilliga åtaganden viktiga aktörer i Parisavtalet. Städernas klimatarbete stöds även i FN:s globala mål, framför allt i mål 11 som rekommenderar att städer utvecklar lokala klimatstrategier och planer (Tynkkynen & Grönholm 2021:17). Spridningen av LA21 och andra gränsöverskridande klimatpolitiska samarbeten och åtgärdsprogram för kommuner visar att lokala myndigheter både vill och kan axla det breda ansvaret av hållbar utveckling och

miljövård. Lokala myndigheter har också visat sig vara nyckelaktörer när det kommer till koordineringen av handlingar mellan olika parter och förvaltningsnivåer, och i faciliteringen av medborgarinflytande över policyprocesser. Många lokala myndigheter har stor erfarenhet i hantering av miljöfrågor, och har infört innovativa åtgärder och strategier som kan fungera som modeller och ligga till grund för nya experiment i klimatpolitiken (Bulkeley & Betsill 2020:45). Trots de lokala myndigheternas roll som nyckelaktörer i bekämpningen av klimatförändringen menar Bulkeley och Betsill att man inte kan analysera de lokala aktörerna skilt för sig, utan det krävs ett flernivåstyrningsperspektiv som tittar närmare på de processer som formar lokal kapacitet och politisk vilja för hållbar utveckling (ibid. 48). Dagens städer fungerar i ett komplext globalt styrningssystem, som karaktäriseras av nya former av reglering och policyutformning som överskrider traditionella hierarkiska statliga och mellanstatliga aktivitetet (Aust & du Plessis 2018:208).

Det finns flera anledningar till varför städer ses som kraftfulla aktörer i klimatarbetet. Med tanke på att jordens befolkning är allt mer urban är städer koncentrationer av energikonsumtion och avfallsproduktion. Kommuner ansvarar för flera handlingar som berör städernas klimatpåverkan, till exempel energiförsörjning och bostads-, transport- och avfallsplanering (Bulkeley & Betsill 2005:45). Det är i kommunerna som stora internationella klimatmål kan delas upp till mer konkreta och lokala åtgärder (Jalonen 2020:4). Forskare har identifierat olika orsaker till varför vissa städer tar en ambitiös roll i klimatpolitiken, genom att initiera miljöinnovationer, anta ledande positioner, söka politiskt engagemang och sprida policy. Fuhr, Hickmann och Kern (2018) har sammanfattat följande nyckelfaktorer som skapar en stark lokal klimatstyrning.

Tabell 1: Faktorer som driver stark lokal klimatstyrning (Fuhr, Hickmann & Kern 2018).

1. Hög kapacitet i kombination med högt problemtryck	Städer som har möjlighet att ta starka åtgärder för att anpassa sig till klimatförändringens effekter
2. Stark lokal demokrati	Städer som tillåter valmöjligheter för sina medborgare och politisk konkurrens främjar klimatinnovationer, trots att lokalt valda organ samtidigt också är benägna att fångas av privata intressen

3. Möjliggörande politiska ramverk	Städer som har betydande juridisk kompetens och materiella resurser
4. Socioekonomisk miljö	Städer med ett miljöorienterat civilsamhälle och en grön industri som har utvecklat platsspecifika lösningar för att hantera klimatförändringarna
5. Lokalt ledarskap	Borgmästare och andra nyckelaktörer med tillräcklig politisk auktoritet för att uppmuntra kollektiva åtgärder har, i samarbete med en professionell förvaltning drivit på effektiva urbana klimatstrategier.

Fuhr, Hickmann och Kern menar även att städernas roll i klimatpolitiken har växt på grund av nationalstaternas svårigheter att anta långtgående klimatpolicyer, vilket gett upphov till att städer antar banbrytande initiativ för att fylla det framväxande regelvakuumet. Städer har helt enkelt kunnat agera snabbare än stater (2018:2). Till exempel finländska städer åtnjuter stor institutionell autonomi, vilket ökar deras möjligheter att åta sig frivilliga uppgifter, som är betydande för finländska städernas ambitiösa klimatpolitik (Tynkkynen & Grönholm 2021:18). En annan faktor som påstås bidra till att städer kan skapa effektiv klimatpolicy är att lokala myndigheter upplevs ha bättre möjligheter att komma överens om samarbetslösningar, bygga förtroende och uppmuntra till ömsesidighet mellan intressenter (Fuhr et al. 2018:2). Fuhr et al. e identifierar även en del begränsningar som städerna möter i genomförandet av en effektiv lokal klimatpolitik. De hävdar att majoriteten av världens lokala myndigheter bara har ett fåtal ansvarsområden i nyckelsektorer med relevans för klimatförändringar, och saknar resurser för att genomföra klimatpolitik i sina samhällen på en kontinuerlig basis. De identifierar även att nationella regeringar historiskt inte gett det ekonomiska och juridiska stöd som ambitiösa lokala myndigheter behövt. Detta innebär att lokala beslutsfattare är beroende av regionala, nationella och internationella reglerande paraplyer som ger incitament och resurser för städer att vidta storskaliga klimatåtgärder. Det är även viktigt att betona att lokala myndigheters potential att effektivt hantera klimatförändringar skiljer sig åt mycket mellan regioner, politiska system och administrativa miljöer (Fuhr et al. 2018:2-3).

Van der Heijden (2016:2) pratar om “*new urban governance*”, som beskriver den styrningsstruktur som, ofta genom nätverk, involverar offentliga och privata sektorns intressenter. New urban governance beskrivs ha ett ökat inslag av styrintstrument som uppmuntrar självorganisering och marknadslösningar som substitut för, eller komplement till, obligatoriska styr- och kontrollinstrument, och en övergång till instrument som belönar frivillighet. Denna styrningsstruktur kan dock endast skapas i en situation där staten upprättar en sund institutionell grund, genom adekvata regelsystem och skapandet av incitament för stadsstyrningen (2019:9). Paradoxalt nog bekräftar alltså en stark lokal förvaltningsmodell nationalstatens centralitet (Han 2019:139). Vissa forskare har konceptualiserat lokal klimatpolitik som “styrningsexperiment”, som kompletterar, och ibland till och med ersätter, regionala och nationella program, såväl som de befintliga institutionerna som är samlade kring FN:s ramkonvention och klimatförändringar. Experimentkonceptet sammanför olika akademiska discipliner, och betonar i allmänhet konceptet med urban klimatexperiment och fördelarna med “bottom-up”-metoder för att hantera klimatförändringarna, och överensstämmer med debatter om polycentrisk klimatstyrning (Fuhr et al. 2018:2). Flera forskare har visat att en miljömässigt hållbar urbanisering inte endast kräver en sund politik och stabila institutioner, utan också en innovativ förvaltningsstruktur som hjälper till att organisera relationer med ett brett spektrum av intressenter (Han 2019:319). I Hans (2019) forskning om lyckade klimatstrategier utkristalliseras ett par nyckelfaktorer: lokal klimatstyrning tycks lyckas när de lokala myndigheterna tar en ledande roll i styrningen, när de skapar incitament för deltagande, och när de lyckas engagera flera intressenter och aktörer.

Styrningen av urbaniseringsprocesser har en del likheter med styrningen av andra komplexa helheter. Den urbana styrningen är av allt större intresse för forskare, och diskursen kring hur den urbana styrningen ser ut skiljer sig. Birch och Wachter (2011) menar att den urbana styrningen nästan uteslutande är en teknisk fråga. De menar att medborgare och andra intressenter i stort har samma visioner om den goda staden, och att styrningen endast behöver ta hänsyn till de tekniska implementeringsprocesserna av dessa visioner. Dåliga resultat uppstår inte från otillräckliga, eller motsägande, visioner, utan ur korruption, oduglighet eller omöjligheten att förena miljömässig hållbarhet och ekonomisk tillväxt. Davis et al. (2011) definierar däremot styrningen som till stor del en politisk fråga. Med ett politiskt förhållningssätt till styrning är de bekymrade över hur

identitetspolitik utspelar sig i staden, och på de sätt på vilka dessa konflikter ibland antyder en mångfald av ojämförliga visioner av den goda staden, eller vad en stad är till för. Författarna kritiserar till exempel litteratur som framställer städer som platser för kosmopolitism, där mångfald, tolerans och demokrati frodas (2011:230). Enligt det ramverk som Davis et al. skapat är tvetydigheter, konflikter, instabiliteter och spänningar inte endast tekniska utmaningar. De involverar inte enbart frågor om hur man uppnår ett förutbestämt mål som redan åtnjuter brett stöd. Snarare anser de att förvaltningen bör ta itu med materiella utmaningar som involverar antaganden om vad en stad är. Frågor som författarna ställer om styrningen är närmare *“vilka typer av styrningsmekanismer kan ge röst åt ett flertal legitima och ibland ömsesidigt uteslutande visioner om den goda staden? Och är det möjligt att göra det utan att skapa konflikter?”*. Davis et al. pekar även på vikten av den byggda miljön, och stadsutvecklingsprocesser som fokuserar på förhandlingar, lokalt deltagande i planering, för att skapa välmående relationer inom staden och minska identitetsbaserade konflikter (2011:247).

3.2 Policyinstrument

I denna avhandling fokuserar jag på styrningen av tre komplexa helheter: styrningen av klimatet, styrningen av boendet och styrningen av urbaniseringen. För att vidare kunna diskutera styrningen behövs en grundläggande förståelse för policyinstrument och styrningsprocesser. *Policy* definieras av Clerk (2002) som den tekniska och politiska process som fokuserar på problemlösning. *Policyinstrumenten* är de åtgärder en myndighet har till förfogande, och som syftar till att lösa ett specifikt problem. Bemelmans-Videc et al. (1998) kategoriserade policyinstrumenten enligt morötter (sporrande instrument), pinnar (straffande instrument) och predikan (övertalande instrument). John (2011) kategoriserade policyinstrumenten enligt lag och reglering, offentliga utgifter och skatter, byråkrati och offentlig förvaltning, information, överläggning och övertalande, samt nätverk och styrning. John definierade även *“mjuka”* styrinstrument, som bland annat informationsspridning och rekommendationer. Forskningen, teoribildningen, och debatten kring policyinstrument är omfattande. Olika policyinstrument har flera ekonomiska, etiska, politiska och administrativa dimensioner, och det finns omfattande meningsskiljaktigheter kring effektiviteten av olika instrument. Framför allt i klimatstyrningen, och andra komplexa problem, är valen och skapandet av policyinstrument under ständig debatt.

Jagers och Stripple (2003:385) definierar klimatstyrning som alla målmedvetna mekanismer och åtgärder som syftar till att styra sociala system mot att förebygga, mildra eller anpassa sig till de risker som klimatförändringarna innebär. Eftersom klimatförändringen är ett gränsöverskridande problem finns inga tydliga åtgärder, eller något tydligt utgivet ansvar. Utgående från deras uppfattning kräver klimatstyrningen ett samspel av olika aktörer på flera nivåer, inom ett internationellt system av global styrning (ibid. 386). Denna tanke är inte ovanlig när det kommer till så kallade “wicked problems”. Wicked problems definieras som ihållande, sociala problem. Rittel och Webber (1973) definierade wicked problems bland annat som unika problem utan definitiv formulering och utan tydliga lösningar. Daviter (2017) definierar wicked problems som komplexa problem, som är ömsesidigt beroende, sammankopplade och resistent mot lösningar. Detta innebär att styrningen av problemen inte fokuserar på att “lösa” dem, utan “tämja” eller “hantera” dem på olika sätt. Idag används definitionen för att beskriva de allt mer gränsöverskridande och svåröverskådliga utmaningar i vår samtid (Ruhl & Salzman 2020:1565). Klimatförändringarna brukar ofta beskrivas som “superwicked problems”, med motiveringen att problemet blir värre ju längre tiden går (ibid. 1579). “Superwicked” problem är gränsöverskridande till sin natur, förekommer på och mellan flera nivåer och sektorer, och kommer påverka alla aktörer på komplexa, sammankopplade och ofta mycket polariserade sätt. Gemensamt för “superwicked” problem är även att tiden för att hantera dem börjar ta slut, och att den centrala myndighet som behövs för att ta itu med problemet antingen är svag eller obefintlig (Carr & Lesniewska 2020:392, 399). En utmaning med hanteringen av “wicked problems” är även att det finns ett stort gap mellan teori och praktik (Ruhl & Salzman 2020:1581-3).

Konceptet “wicked problems” har sedan sin introduktion varit ett bestående uttryck i policyvetenskapens teori. Trots ny teoribildning och nya tankar inom policy och styrning beskrivs omfattande problem, som saknar enstaka lösningar, ofta som “wicked” (Ruhl & Salzman 2020:1581-3). Samtidigt finns det en viss kritik gentemot begreppet, främst för dess tendens att framställa problem som så svårlösta att politiska aktörer blir benägna att retirera istället för att ta itu med problemen. Samtidigt finns det en ökad koppling mellan “wicked problems” och styrningsteorier såsom adaptiv förvaltning, motståndskraftstänkande, samarbetsnätverk och experimentell styrning (Ruhl & Salzman 2020:1575-77). Carr och

Lesniewska menar att det krävs ett kreativt hybridförhållningssätt till policydesign för att hantera “superwicked” problem (399).

Planering är ett instrument bland andra som används i den urbana styrningen. I avhandlingens teoretiska material och i fallstudien av Helsingfors styrning av det urbana boendet och klimatförändringen framkommer många olika former av styrinstrument. Planeringen framstår dock som ett av de främsta instrumenten genom vilket man kan styra den urbana utvecklingen och det urbana boendet. Därför ges planeringen ett större utrymme i denna avhandling än andra tänkbara styrinstrument. Resten av kapitel tre ägnas åt att redogöra för planeringen som styrinstrument.

3.3 Planering som styrinstrument

Planering är den tekniska och politiska process genom vilken man beslutar om markanvändning, stadsutveckling, bevarande och användande av miljön och främjandet av välmående i städer. Det är genom planering som beslut om användningen av mark och resurser tas, och som miljön anpassas till människans behov genom designandet av stadslandskap, transportsystem, kommunikationsnätverk och planering av viktig service. Planeringen påverkar alltså alla delar av vårt dagliga urbana liv. Planering är ett tvärvetenskapligt område som bygger på teori, forskning och erfarenhet från en mängd olika områden, och är en disciplin integrerad i rådande rättssystem och administrativa strukturer (Kristjánsdóttir 2018:4). De fundamentala frågorna i planeringen berör *hur* något ska planeras, *hur mycket* som ska planeras, och vilka *roller* som ska finnas i planeringen. Svaren på dessa frågor kommer variera beroende på land och planeringskultur (Raagmaa 2008:80). Länder skiljer sig åt bland annat när det kommer till antalet planinstrument, ansvarsfördelningen och mängden inflytande mellan förvaltningsnivåerna inom planeringen, och planinstrumentens lagstadgade och juridiskt bindande status (Lidmo et al. 2020). Planeringen är en viktig del av vårt samhälle och kultur, och planeringen har ett kulturvärde i sig (Raagmaa 2008:80). I planeringen återspeglas de tyngdpunkter i samhället från vilket den framträder, och genom att titta på ett stadsområdes platsidentitet avslöjas de ekonomiska, tekniska och sociala parametrar som driver dess utveckling (Kristjánsdóttir 2018:4). Planeringsmetoder bygger ofta på ‘sunt förnuft’, en kombination av värderingar och vardaglig praxis, som institutionaliseras genom lagstiftningen och dess tillämpning. Planeringskultur ändras ofta långsamt, då det tar tid

att ändra på våra värderingar kring 'sunt förnuft'. Olika länders egna kontexter och kulturer är viktiga i planeringen, då särdrag hos den befintliga planeringskulturen och lokala förhållanden starkt påverka planeringen (Raagmaa 2008:79–81). McHarg (1969) var tidig i att argumentera för att den naturliga miljön skapar ramen och villkoren för planering, och därmed för den byggda miljön. McHarg menade att markanvändning och byggandet av den skapta miljön ska ske i harmoni med naturen och inom gränserna för det naturliga systemet. Den miljömässiga aspekten i planeringen grundar sig till stort fortfarande på dessa tankar, och på sistone har det blivit allt viktigare för planerare att införa adapterande och mitigerande åtgärder i staden.

På grund av en traditionellt stark offentlig sektor och tradition av kunskapsbaserad problemlösning har Västeuropa länge ansetts vara ledande inom utvecklingen av nya planeringsmetoder. I den rådande planeringskulturen i Västeuropa är värden som deltagande, samarbete och flexibilitet centrala (Raagmaa 2008:79, 81). Ur ett internationellt perspektiv brukar de nordiska systemen för planering beskrivas som omfattande och heltäckande. Den finländska planläggningen har utvecklats i liknande takt och mot samma håll som planläggningen för övrigt i Norden. En gemensam nämnare för de nordiska länderna är att det främst är kommunerna som ansvarar för planläggningen. I mer än ett decennium har hållbarhet fungerat som kärnan i planeringen i de nordiska länderna, och ett större fokus på ekologisk hållbarhet har lett till förändringar i lagstiftningen och normer inom stadsplanering och bostadsbyggande (Kristjánsdóttir 2018:7–8). Det finns också röda trådar i ideologin som styrt utvecklingen av planeringen i de nordiska länderna. Länderna har en stark tradition av ett centraliserat välfärdssystem, vilket återspeglas i att planeringen grundar sig i en omtanke för invånarnas hälsa och välbefinnande (ibid. 5–6).

Finland fick sina första planer då en sorts planlagstiftning, omfattande *nätplaner*, introducerades under 1600-talet i dåvarande Sverige. Det var frågor om sanitet och ett hälsofrämjande syfte som låg som grund för de tidiga planerna. Någon form av reglering introducerades ofta efter stadsbränder, då man ansåg det nödvändigt att reglera avstånden mellan hus samt byggnadsmaterial. Under 1900-talets första decennier införlivades de gamla planerna i de första nationella planlagstiftningarna (Kristjánsdóttir 2018:317). Planeringsmandatet låg till början med på den statliga nivån, och under efterkrigstiden var förtroendet för en stark samhällelig planering

högt. Planeringens sågs som ett kraftfullt verktyg i dispositionen av mark, utvecklingen av olika områden, och i den allmänna ekonomiska och befolkningsutvecklingen (Blücher 2004:264). Under den första vågen av nationella byggnadsregleringar under 1920 och -30 talet låg fokuset fortsättningsvis på att förbättra invånarnas hälsa. En andra våg av planreglering infördes på 1950 och 60-talen, då med betoning på markanvändning, transporter, och på att återuppbygga de finländska städerna efter andra världskriget (Kristjánsdóttir 2018:317–318). Under 1970-talet ökade kritiken för den starkt centralstyrda planeringen, vilket ledde till en successiv decentralisering av planeringsmandatet till kommunerna. Bakom delegeringen låg också hopp om att öka demokratin och bättre utnyttja lokal kunskap. Med tiden flyttades kritiken sedan gradvis från att kritisera planeringens instrument och mandat, till att kritisera planeringen som sådan, vilket i sin tur ledde till ökade marknadsinslag och privatisering (Bücher 2004:264–265). Det ökade inslaget av privata aktörer stöddes av stark ideologisk övertygelse av fördelarna med den fria marknaden, och den snabba tekniska utvecklingen. Med den ökade närvaron av privata aktörer i planeringen formades de kommunala myndigheterna allt mer till tillsynsmyndigheter, med uppgift att kontrollera planernas lagenlighet (Kristjánsdóttir 2018:319). Under 1990-talet ledde ökad uppmärksamhet av miljöproblem till ett förnyat intresse för offentligt kontrollerad och styrd planering, och Brundtlandsrapporten och kraven på ekologiskt hållbar utveckling gav den fysiska planeringen en ny legitimitet (Blücher 2004:265). Enligt Kristjánsdóttir är privata företag fortfarande kraftfulla aktörer inom planeringen, men den nuvarande trenden i nordisk planering är att de kommunala myndigheternas makt ökar, samtidigt som det läggs mer vikt på ökat medborgarinflytande i planeringen. Dagens planer är också alltmer integrerade i olika utvecklingsprojekt över sektorgränserna (2018:319). I det material som för avhandlingen behandlats beskrivs planeringen som ett kraftfullt styrinstrument när det kommer till urban utveckling, och styrning av boende, trafik och grönområden. Det är relevant att lyfta upp att dessa källor kan vara färgade av författarnas egna åsikter kring planering. Det är utanför avhandlingens räckvidd att vidare diskutera beslutsfattarnas uppfattningar kring planeringen, och olika syner på de relevanta aktörerna och förvaltningsnivåerna. Samtidigt bör det nämnas att forskarnas uppfattningar inte nödvändigtvis delas av beslutsfattare. Detta diskuteras vidare i kapitel 7.3 om vidare forskning.

3.4 Planeringen ur ett flernivåstyrningsperspektiv

Som tidigare nämnts har planeringen följt den allmänna trend inom förvaltningen där det offentliga ansvaret har spridits utanför de traditionella offentliga beslutsforumen, till att involvera olika aktörer och ske på flera nivåer; en utveckling som ofta hänvisas till som *from government to governance*. Governance har blivit ett uttryck för hur nya former av nätverk, partnerskap och samverkan tillhandahåller tjänster som förr tillföll den offentliga sektorn (Hooghe & Marks 2003:233). Förespråkarna för governance inom planeringen menar att beslutsfattande via partnerskap skapar en spridning av både ansvar och risker, och många ser att samarbete mellan flera intressenter leder till mer kreativa lösningar präglade av ömsesidig vinning (Martinson & Cars 2008:54–55). Morrison et al. menar att styrningen i Norden, trots sina briser, ur ett globalt perspektiv kan ses som ganska nära idealet. De nordiska länderna kan definieras ha 'good governance', detta bland annat på grund av att länderna är relativt små, har stabila ekonomier och starka demokratiska traditioner. Myndigheter är i allmänhet betrodda och icke-korrupta, och det finns en kultur och juridisk grund för deltagande i planeringsprocesser (ibid. 249, 241–242). Från och med 1980-talet har man implementerat principerna för öppenhet och deltagande i planläggningen i finländsk lagstiftning. Till exempel har kommunerna en allmän skyldighet att informera om planförslag, för att berörda parter ska ges möjlighet att följa med och påverka planläggningen. Under 2000-talet flyttades fokus i lagen över från ensidigt hörande, till att betona deltagande och växelverkan bland intressenter (Miljöministeriet 2007). Till intressenter hör markägare, de som bor eller arbetar på området, eller de som av övriga förhållanden påverkas betydligt av planen, samt de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde behandlas vid planeringen. Intressenterna skall enligt lag ges möjligheten att delta i beredningen av planen, bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om ärendet (132/1999 § 62). Nedan behandlas de olika förvaltningsnivåer och aktörer som samspelar i styrningen av relationen mellan det urbana boendet och klimatet.

3.4.1 Överstatlig, statlig och regional planering

Geddes (1915), en av stadsplaneringens mest inflytelserika personer, argumenterade för att man inte kan studera staden skilt från den omgivande regionen och dess kulturella, geografiska, sociala och politiska enhet. Planläggningen i urbana områden styrs av flera nationella lagar, och

den finländska planlagstiftningen innehåller relativt stort skydd av gröna värden i markanvändningen. (Lidmo et al. 2020:26). Kraven på ökad miljöhänsyn har införts i plan- och byggnadslagstiftningen, samt i annan lagstiftning som reglerar verksamheter som påverkar användningen av byggnader, mark, energi, vatten och andra naturresurser (Blücher 2004:265). Plansystemet i Finland består av tre nivåer, som samtidigt influeras och formas av överstatlig styrning. Till de juridiskt bindande planerna hör omfattande utredningsarbete, som miljökonsekvensbeskrivningar och undersökningar (Lidmo et al. 2020:26–27). Ur ett klimatperspektiv bör policyer som berör bostads- och stadsutveckling syfta till att minska, *mitigera*, den effekt människan har på klimatförändringarna, och anpassa, *adapta*, våra byggda miljöer och system för ett nytt, mer våldsamt och oförutsägbart klimat (Leary et al. 2008:1). Adaption innebär anpassning av de ekologiska, sociala och ekonomiska system som svar på faktiskt eller förväntat klimat och dess effekter. Anpassningen kan vara en specifik åtgärd eller en process om övergripande systemförändring (ibid. 6). Mitigering är ett övergripande koncept och kan handla om systemförändring, teknologiska lösningar eller social förändring. Det finns många exempel på urbana mitigeringsprocesser som städer kan implementera, och mitigering kan vara så enkelt som att använda sig av förnybara energikällor eller öka mängden grönska i staden (Santamouris 2016:3).

Även om planeringen i sin natur är en lokal uppgift har den ett globalt perspektiv, och bygger på många universella aspekter och gemensamma principer. Det är numera allmänt accepterat att den lokala planeringen har en viktig roll i att nå de klimatmål som det globala samfundet bundit sig till. Internationaliseringen av planeringen och bostads- och klimatpolitiken tar sig i uttryck på många olika sätt. Praktiskt syns internationaliseringen genom bland annat en ökad användning av arkitektävlingar, och att dagens byggnadsföretag ofta sträcker sig över nationsgränser, vilket uppmuntrar till gränsöverskridande verksamhet inom teknik, arkitektur och byggande. Det internationella samfundet har också ett stort inflytande över de lagar och regleringar som sätter ramarna för planeringen (Kristjánsdóttir 2018:5–6, 318–319). Staten har det övergripande ansvaret för den finländska bostadspolitiken. Staten skapar den rättsliga grunden för bostadspolitiken genom lagstiftning som reglerar land- och bostadsägarskap, planering, byggbestämmelser, främjande av konkurrens och skydd av konsumenträttigheter. Statens främsta styrningsinstrument i bostadspolitiken är lagstiftning, beskattning och stöd. Till statens uppgifter

hör också att bland annat skapa förutsättningar för innovativ produktion inom bygnadssektorn, genom till exempel säkrandet av utbildningsutbudet och finansiering och organisering av forskning (Lujanen 2004:43–45). I Finland finns ett nationellt planinstrument, *riksomfattande mål för områdesanvändningen*, som ska beaktas i all statlig, regional och kommunal planering. Målen syftar till att styra olika aktiviteter inom ramarna för ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. På regional nivå finns juridiskt bindande *landskapsplaner*, vars innehållskrav regleras i den nationella planlagstiftningen (Lidmo et al. 2020:26–27).

3.4.2 Kommunal planering

Fysisk planering och lokal infrastruktur hör till kommunens grundläggande uppgifter, vilket åstadkoms genom juridiskt bindande planer. På den kommunala nivån finns två juridiskt bindande plannivåer. *Generalplanen* omfattar hela, eller större delar av, kommunen. Dess främsta syfte är att styra den lokala markanvändningen i allmänna drag. Den lokala markanvändningen detaljstyrs sedan i *detaljplanen*. Syftet med detaljplanerna är att anvisa områden för olika ändamål och noggrant styra markanvändningen efter lokala förhållanden. I de kommunala planerna ska de regionala och nationella planerna beaktas (Lidmo et al. 2020:26–27). Nordiska kommuner har en stark tradition av att vara betydande markägare, vilket stärker deras mandat inom stadsutvecklingen. Kommunen fungerar också som aktör inom bostadspolitiken genom att äga en andel hyresbostäder (Lujanen 2004:45–46, 50). Det är alltså främst via planering som städer kan styra relationen mellan boende och klimat, och med det grundläggande ansvaret för stadsutvecklingen fungerar kommunerna också som samordnare av intressen och processer mellan olika nivåer och aktörer (Kristjánsdóttir 2018:4–5). Strategier som berör implementeringen av urban hållbarhet vilar vanligtvis på utvecklingen och delandet av “bästa praxis”, alltså en mängd lärdomar som kan delas och tillämpas inom den urbana arenan och överförs mellan städer. Därmed har städernas roll som aktiva deltagare på den internationella arenan stärkts, och kunskapsdelande och nätverksskapande mellan städer nationellt och internationellt har blivit allt vanligare och viktigare (Bulkeley & Betsill 2005:47, 56).

3.4.3 Privata aktörer i planeringen

Privata aktörer har ett stort inflytande över bostadspolitiken och planeringsprocesserna. Själva byggandet handhas i allmänhet av det privata företag som vunnit det offentligt utlokaliserade

anbudet. Det är alltså i allmänhet privata företag som ansvarar för byggverksamheten, och deltar därmed även i planprocessen med kommunen. Den största delen av hyres- och bostadsrätter på marknaden är privatägda, vilket stärker de privata aktörernas inflytande i bostadspolitiken (Lujanen 2004:50). Frågan om de olika intressenternas roller och ansvarsfördelning är under ständig debatt, och framför allt diskussionen om den privata sektorns roll i planeringen är starkt politiskt laddad. Bland annat Kristjánsdóttir menar att man med skapandet av det starka privata inflytandet har övergivit de ursprungliga tankarna inom planeringen, det vill säga värnandet om välmåendet av invånarna och naturen. Hon menar att det finns en anledning att kontinuerligt fundera kring hur man kan skapa en optimerad balans mellan det privata och offentliga inom planeringen, där man kan leverera demokratisk och hållbar utveckling, men även kostandseffektivitet (2018:318).

3.4.4 Medborgarinflytande i planeringen

Om den privata sektorns roll är kontroversiell råder det däremot konsensus om att god planeringspolitik ska genomföras i samarbete med invånarna (Kristjánsdóttir 2018:4–5). Som tidigare konstaterat är intressenters deltagande i planeringsprocesser lagstadgade. Samtidigt som olika mjuka värden blir allt viktigare i stadsplaneringen, såsom urban atmosfär och identitetsbygge, har framför allt medborgarinflytande och påverkan efterfrågats allt mer i stadsutvecklingen (Martinson & Cars 2008:54–55). Morrison et al. menar att medborgardeltagandet i bostadspolitiken har en stark grund i Norden på grund av en tradition av frivilliga grupper för påverkan, genom bland annat fritids- och bostadsrättsföreningar (2008:249, 241–242). Trots att rättigheten att delta i planeringsprocesser är lagstadgad, menar bland annat Martinson och Cars att man för en lyckad stads- och bostadsplanering bör arbeta aktivt för utvecklandet och bevarandet av socialt kapital, vilket syftar till de kollektiva egenskaper som behövs för samordnandet av handlingar, såsom tillit och gemensamma normer. Staden måste också aktivt hitta sätt att öka delaktigheten bland invånare, och ta bort de hinder som finns för personer och grupper med lågt socialt kapital att delta i planeringen och beslutsfattandet i sin stadsdel (2008:57, 74). En lagstadgad rättigheter innebär inte alltså automatiskt en fullständig möjlighet att delta i planeringsprocesserna. Det finns också en viss, om än begränsad, involvering av tredje sektorns organisationer i bostadspolitiken, där de deltar antingen som utvecklare eller förvaltare av hyres- eller bostadsrätter. Detta gäller främst organisationer som

tillhandahåller bostäder till specifika grupper, såsom studenter eller äldre (Lujanen 2004:53–54).

3.5 Teoretisk sammanfattning

Urbaniseringen i Finland har historiskt sett varit låg, men även om dagens finländska landskap präglas av en mängd små och glest placerade samhällen bor majoriteten av befolkning urbant. Det råder en urban norm i dagens samhälle som gör att urbant boende ses som attraktivt och hållbart. Samtidigt finns det stora problem i våra städer, såväl ekonomiska, sociala som ekologiska. Stora delar av Finlands utsläpp kommer från bostäder och konsumtionen kopplad till bostaden. Det finns många olika teoretiska tankar kring om det är bättre för klimatet att bo tätt eller inte, men få entydiga, empiriska svar. Idag betraktas staden och urbaniseringen paradoxalt både som lösningen på, och drivare av, klimat- och miljöproblem.

För att försöka förstå sambandet mellan det urbana boendet och klimatet har jag tittat på den tidigare forskning kring boendets inverkan på fyra valda områden: utsläpp direkt kopplade till byggnaden, transport, inverkan på miljö och biologisk mångfald, och den urbana livsstilens inverkan på klimatet. Det finns stora motsättningar i forskningen; olika val av metod och data ger motstridiga resultat, det råder oklarheter kring definitionerna och avgränsningarna som används, och olika platspecifika faktorer påverkar sambandet. En stor del av koldioxidutsläppen från staden kommer från dess strukturella egenskaper, vilket gör det viktigt att hitta effektiva integrerade lösningar för bostadsplanering, markanvändning och transportplanering för att lösa problemen med global uppvärmning (Gudipudi et al. 2016:352). Gudipudi menar att städernas naturliga fördelar bidrar till att stadsbor har relativt lägre utsläpp per capita än de som bor mer glest (2016:357). Täthet borde alltså erbjuda relativa fördelar för urbant boende, vilket det också till viss del tycks göra gällande de fysiska strukturerna kring boende och transport. Stadsbor värmer upp mindre boendeytor och använder mer sällan personbil. Det är den urbana livsstilen, präglad av välstånd, rörlighet och hög och parallell konsumtion, som gör att stadsbor ändå tycks ha en större inverkan på klimatet än de som bor på landsbygden. Problemet med städernas stora inverkan på klimatet verkar alltså inte sitta i tätheten eller urbana områden i sig, utan våra beteenden i själva staden. Detta gör det viktigt att förstå olika livsstilar och relationer mellan användarna och platsen. Samtidigt är det svårt att skilja på vad som relateras till urbanisering,

och vad som relateras till andra sociokulturella förändringar. Konflikterna i studierna visar också på olika perspektiv genom hur man ser på ansvaret för koldioxidutsläpp; ligger ansvaret på producenten eller konsumenten, och räknas utsläppen till individen eller till platsen? Komplexiteten i frågan visar att ett större fokus på hållbara livsstilar skulle behövas för att ge aktörer i stadsutvecklingen större möjlighet att designa områden som stödjer mer hållbar, lokal konsumtion. Boendet är alltså så mycket mer än bara fysiska strukturer, samtidigt som boendets strukturella egenskaper kan påverka våra miljöbeteenden.

Bulkeley och Betsill hävdar att man inte kan förstå processerna för urban styrning genom att analysera det urbana som en separat enhet. De menar att det är en återkommande tendens inom forskningen av miljöpolitiken att examinera olika nivåer av styrning som självständiga, vilket resulterar i att analyser av det lokala tenderar ta plats i isolation. Den urbana styrningen av klimatpolitik och miljöskydd innebär relationer mellan olika styrningsnivåer, som utmanar de traditionella distinktionerna mellan lokal, nationell, och global miljöpolitik. Genom att analysera det urbana som en självständig enhet ignorerar man de sätt genom vilka ekonomiska, sociala och politiska processer över flera olika nivåer och styrningssystem interagerar. De argumenterar för att ett flernivåstyrningsperspektiv ger potential att analysera de möjligheter och motsättningar som existerar mellan aktörer och nivåer i klimatstyrningen (2005:42–43). Även Carr och Lesniewska formulerar en tilltro till att lyckad klimatstyrning kan ske inom ett samordnat och effektivt flernivåstyrningssystem. De beskriver att man i den globala klimatstyrningen har infört framför allt två faktorer som bidrar till ett stabilt och effektivt styrningssystem. De menar att man genom Parisavtalet har skapat en bottom-up struktur som formellt erkänner möjligheter för, och uppmuntrar engagemang av icke-statliga aktörer att vara involverade i processerna. En annan betydande faktor är, enligt Carr och Lesniewska, att den erkända och inflytelserika tekniska och vetenskapliga rådgivningen av den globala klimatstyrningen, i form av IPCC, upplevs som lyckad (2020:400-402).

Staden har en viktig roll i bekämpningen av klimatförändringar. Detta betyder att staden har ett ansvar, men också mandat, att styra de relationer som är viktiga för klimatpolitiken. Lokala myndigheter har en nyckelroll i samordningen av olika aktörer och förvaltningsnivåer, och upplevs ha goda möjligheter för att finna samarbetslösningar, bygga förtroende, initiera

miljöinnovationer och agera snabbt. Styrningen av det urbana sker genom ett flernivåstyrningssystem, eller *new urban governance*, som involverar nätverk av offentliga och privata intressenter. Lokal klimatstyrning är en allt viktigare uppgift för dagens kommuner, och tycks lyckas när lokala myndigheter tar en ledande roll i styrningen, skapar incitament för deltagande, och lyckas engagera flera intressenter och aktörer. Traditionellt har staden haft en avgörande roll i planeringen och stadsutvecklingen i Finland, och det är främst via planering som städer kan styra relationen mellan boende och klimat. Som ansvariga för planeringen har kommunerna en nyckelroll när det kommer till koordineringen av handlingar mellan olika parter och förvaltningsnivåer, och i faciliteringen av medborgarinflytande över policyprocesser. Eftersom städer är den plats där mänsklig aktivitet koncentreras är det av stor vikt att förstå hur städerna och de urbana hemmen ska designas för att ge möjlighet åt klimatvänliga livsstilar. Städerna har en nyckelroll i styrningen av relationen mellan boendet och klimatet, både vad det gäller boendets strukturella egenskaper och de beteenden som härrör från urbant boende. Denna nyckelroll kommer både från att de är ansvariga för den juridiskt bindande planeringen, men också från deras roll som samordnare av intressenter inom ett flernivåstyrningsperspektiv. Samtidigt som staden alltså fortsättningsvis har en central roll i relationen mellan klimatet och boende är det viktigt att analysera stadens roll utifrån ett flernivåstyrningsperspektiv. De olika aktörernas roller och inflytande över planeringsprocessen är under ständig debatt, men miljöproblemen tycks ha förstärkt legitimiteten för staden som planerare, samt stärkt behovet av välfungerande medborgarinflytande över planerings- och beslutsprocesserna.

4. Metod och material

I följande kapitel behandlas pro gradu-avhandlingens undersökningsupplägg och forskningsdesign. Jag redogör för valet av fallstudieobjekt, och den för studien använda datainsamlingsmetod, samt databearbetningen och -analysen.

4.1 Undersökningsupplägg

Syftet med min pro gradu-avhandling är att undersöka hur relationen mellan det urbana boendet och klimatet styrs, och mer specifikt analysera vilken roll staden har i styrningen. Jag vill ta reda på vilken koppling det finns mellan det urbana boendet och klimatförändringarna, och vilken roll staden har i styrningen av denna koppling. Avhandlingens allmänna syfte bryts ner till följande konkreta och fokuserade forskningsfrågor:

1. *Hur kopplas urbant boende och klimatförändringarna ihop i styrningen av Helsingfors?*
2. *Hur styrs det urbana boendet, i relation till klimatförändringarna, i Helsingfors?*

Jag utför min fallstudie som en kvalitativ innehållsanalys av Helsingfors stads rådande styrningsdokument. Min studie tar avstamp i tidigare forskning och litteratur kring urbant boende och dess klimatpåverkan, samt flernivåstyrningen av stadsutveckling med fokus på boende.

4.1.1 Forskningsdesign

I min studie tittar jag närmare på förhållandet mellan klimatförändringarna, och det urbana boendet i en finländsk kontext, samt analyserar med vilka instrument staden styr förhållandet. För att svara på mina forskningsfrågor har jag valt att utföra en fallstudie enligt metoden kvalitativ innehållsanalys. För studien har jag valt att analysera endast en stad, Helsingfors. Jag vill veta hur relationen mellan det urbana boendet och klimatförändringarna definieras i Helsingfors och dess styrdokument för tillfället, och har därför valt att endast analysera de för tillfället rådande styrdokument.. Jag diskuterar valet av fall närmare i kapitel 4.2, och valet och avgränsningarna av material i kapitel 4.3.

Fallstudiedesign lämpar sig särskilt för situationer som involverar ett litet antal fall med ett stort antal variabler, eller när det är viktigt att förstå delar av ett fall inom en större kontext (de Vaus

2001:231). Fördelarna med fallstudiedesign är bland annat att det är ett flexibelt tillvägagångssätt som kan omformas för att uppfylla olika syften, och man använder ofta fallstudiedesign när man försöker uppnå mer komplexa och fullständiga förklaringar av ett fenomen (ibid. 235). Kännetecknande för fallstudier är även att de fokuserar på alla aktörer inom undersökningsfältet (Harboe 2013:47). de Vaus argumenterar för att fallstudier inom samhällsvetenskaplig forskning i grunden bör vara teoretiska för att vara ändamålsenliga (2001:221). Det finns flera sätt inom hur teori kan lägga grunden för en fallstudie. Studien kan antingen vara utformad som teoritestande eller teoribildande. Fallstudier kan också vara beskrivande, vilket jag strävar efter att min studie ska vara. För att beskrivande fallstudier ska vara förankrade i teorin behövs tydligt avgränsning av fokus och tydlig och relevant kategorisering (de Vaus 2001:221–225). Jag skriver mera om min kategorisering och behandling av data i kapitel 4.4.

4.1.2 Nackdelar med forskningsdesign

Samtidigt som det finns flera fördelar med fallstudiedesign råder det även en del kritik mot forskningsdesignen. En del anser att fallstudier endast bör användas för utforskande studier, då man genererar hypoteser för framtida tester med mer rigorösa forskningsdesigner (de Vaus 2001:231, 219). En forskning bör ha både intern och extern validitet, och dess tillförlitliga resultat bör vara möjliga att replikera. Enligt de Vaus upplevs fallstudiedesign ofta vara bristfällig inom alla dessa områden (2001:233). Däremot bygger en fallstudies interna validitet på en logik som skiljer sig från många andra forskningsdesigner. Fallstudier fokuserar på ett stort antal variabler och sättet genom vilket de hänger ihop. En av styrkorna med fallstudier är att de syftar till att försöka förstå betydelsen av särskilda faktorer inom ramarna för hela fallet. Som sådana har fallstudier alltså potential för god intern validitet baserat på en mer grundlig förståelse av specifika fenomen (ibid. 247). Även om man med fallstudier kan uppnå hög intern validitet genom en djupgående förståelse för ett fall, har designen kritiserats mycket för att sakna extern validitet. Det hävdas att en djupgående förståelse för ett fall inte ger en grund för bredare generalisering (de Vaus 2001:237). Samtidigt konstaterar de Vaus att man med val av fallstudier inte eftersträvar denna typ av extern validitet. De generaliseringar som man kan dra från forskning kan vara antingen statistiska eller teoretiska. Statistisk generalisering uppnås genom att använda representativa slumpmässiga urval. Teoretisk generalisering innebär däremot en generalisering från en studie till en teori. Istället för att fråga vad en studie säger oss om den

bredare populationen, frågar vi oss vad fallet säger om en specifik teori. Eftersom fallstudier i grunden bör vara teoretiska är de enligt de Vaus designade för att utveckla, förfina och testa teorier (2001:237). En högre extern validitet kan nås genom replikering av fallstudier, vilket jag diskuterar i kapitlet om vidare forskning. Sammanfattningsvis innebär förklaringar baserade på fallstudier mycket mer än att förklara variation i en variabel i termer av variation i en annan variabel. Fallstudiedesign är utformad för att ge en förnuftig, rimlig redogörelse för händelser och på så sätt uppnå intern validitet (ibid. 236). Syftet med min pro gradu-avhandling är inte att skapa en yttre validitet i form av statistisk generalisering, utan se vad fallet Helsingfors säger om tidigare teorier om förhållandet mellan staden, det urbana boendet och klimatet.

4.2 Urval

Fallet är objektet för studien, den enhet man i fallstudier försöker förstå som helhet, och den analysenhet som informationen samlas ifrån (de Vaus 2001:220). Jag har valt att i min fallstudie endast analysera ett fallstudieobjekt. de Vaus menar att valet av endast ett fallstudieobjekt är mindre övertygande än valet av flera, men att det finns situationer där det är rimligt att förlita sig på analysen av ett enskilt fall. Detta är exempelvis när det endast finns ett fall som uppfyller teorins alla krav (ibid. 226, 227). Jag menar att Helsingfors är unikt i finländsk kontext när man analyserar urbana miljöer, och har därför valt enbart Helsingfors stad som fallstudieobjekt.

Då man analyserar urbanitet i Finland är Helsingfors det självklara fallstudieobjektet, och Helsingfors stads i finländsk kontext unika egenskaper gör att den lämpar sig bäst för min studie. Helsingfors är den största staden i Finland, och har en tydlig urban profil och ambitiösa klimatpolitiska mål. För att diskutera hur den växande urbanitet och den urbana normen påverkar klimatet, och hur den lokala styrningen av förhållandet ser ut, är Helsingfors det mest framstående möjliga fallstudieobjektet. Det finns, som konstaterats ovan, många definitionssvårigheter när det kommer till urbanitet. Det finns inga klara definitioner på vad som klassificerar en urban miljö. Det finländska landskapet präglas av en stor och dragkraftig huvudstadsregion, ett par större utspridda städer, och många små och medelstora kommuner. Det råder inga tvivel att Helsingfors är en urban stad i finländska mått mätt, och genom att välja Helsingfors som fallstudieobjekt undviker jag potentiellt värdeladdade diskussioner om vad som klassas som en urban miljö. Ur denna synvinkel är det även viktigt att nämna att Helsingfors är

en unik stad i Finland. Den relation som finns mellan det urbana boendet och klimatförändringen i Helsingfors, och hur staden väljer att styra relationen, är alltså inte nödvändigtvis applicerbar till andra städer och kommuner i Finland.

Studiens externa validiteten kunde höjas genom att analysera flera fallstudieobjekt. Det kunde också skapa en intressant studie att komparativt analysera kommuner av olika storlek, för att ytterligare belysa den urbana normen i klimatstyrningen. Samtidigt argumenterar de Vaus för att det är mer kritiskt att göra ett strategiskt val av fallstudieobjekt än att ha ett stort urval. Fallstudiens externa validitet förstärks alltså av ett strategiskt, snarare än statistiskt, urval av fall. Det är det strategiska urvalet som bidrar till bokstavlig och teoretisk replikering (de Vaus 2001:241, 238). Eftersom jag ämnar till en teoretisk snarare än statistisk generalisering är inte Helsingfors valt eftersom det på något sätt skulle vara representativt för alla Finlands kommuner. Jag har alltså gjort ett strategiskt val i valet av Helsingfors som fallstudieobjekt i min beskrivande fallstudie. Det är även ett praktiskt val att endast analysera Helsingfors. En analys av flera objekt skulle innebära ett allt för stort material för vad som är ändamålsenligt att hantera inom ramarna för denna pro gradu-avhandling. Det skulle också eventuellt uppkomma problem i att hitta jämförbar data från olika kommuner.

4.3 Datainsamlingsmetod

Jag har valt att utföra min studie som en kvalitativ innehållsanalys. Enligt Harboe använder man sig inom fallstudiedesign ofta av kvalitativa insamlingsmetoder (2013:47). Harboe beskriver kvalitativa metoder som explorativa och elaborerade, samt ofta teoriutvecklande. Målet med kvalitativa undersökningar är sällan att framkalla representativa resultat som går att generalisera till större helheter (ibid. 35-36). Jag är intresserad av att få en helhetsbild av de strategier som enligt Helsingfors stad styr det urbana boendet och dess effekter på klimatet. För detta ändamål upplever jag kvalitativ innehållsanalys vara den mest lämpliga metoden. Vid utformningen av undersökningen funderade jag även på att använda mig av intervjuer för att svara på mina forskningsfrågor. Denna materialinsamlingsmetod kunde generera intressanta svar. Jag bestämde mig ändå för att jag ville fokusera på övergripande strategier, och inte på enskilda personers uppfattningar eller tolkningar av styrningen. I slutändan upplever jag att jag genom en kvalitativ innehållsanalys av Helsingfors stads styrdokument bör kunna svara på mina forskningsfrågor.

Det data jag analyserar består av ett urval av de styrdokument inom Helsingfors stad som berör klimatet, urbaniteten och boendet. Det är vanligt att i kvalitativa dokumentstudier använda sig av dokument som producerats för andra syften än forskning. Genom att analysera olika existerande dokument kan man få information om sakförhållanden som noterats vid bestämda tidpunkter, eller på bestämda platser i olika syften (Tjora 2010:127). Till mitt material hör bland annat den övergripande stadsstrategin, strategier för specifika policyområden som berör boende och klimatstrategier, och styrdokument för planläggning och stadsutveckling. Jag behandlar ett urval av för syftet relevanta styrdokument för att hitta både kopplingar mellan det urbana boendet och klimatförändringarna, och skrivelser om stadens styrningsmöjligheter och -instrument gällande relationen. Jag begränsar mig till de styrdokument som för tillfället är relevanta, alltså analyserar jag inte gamla dokument som ersatts av nya versioner. Alla dokument jag valt är relativt nyligen utgivna och därmed inte föråldrade. Jag analyserar öppna styrdokument, och materialet bör därför finnas lättillgängligt att få tag på via stadens egna hemsidor och datacentraler. Relevanta styrdokument torde vara offentliga och därmed bör avgränsningen göra analysmaterialet tillräckligt. Med detta sagt kan det finnas relevanta styrdokument som hamnat utanför min materialinsamling, antingen för att dokumenten inte är offentliga, eller om organisationerna misslyckats i att lättillgängligt publicera relevanta dokument. I fall där materialet endast finns tillgängligt på finska har jag fritt översatt datan själv. Helsingfors stad har väldigt många styrdokument där kopplingen mellan boendet, och dess effekter på klimatet, kan diskuteras. För att begränsa mitt material har jag valt ut de dokument som jag själv upplever vara främst styrande, samt relevant. Det material som jag behandlat hittas i bilaga 1, samt presenteras i tabellen nedan.

Tabell 2: Materialförteckning för analysen

1.	<i>Läge för tillväxt. Helsingfors stadsstrategi 2021-2025 (2021).</i>
2.	<i>Genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning 2020 (BM-programmet) (2020)</i>
3.	<i>Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025 (2019)</i>
4.	<i>Din hemstad växer. Planerings- och planläggningsöversikt 2020 (2020)</i>
5.	<i>Helsingfors stads miljörapport 2020 (2020)</i>

6.	<i>Helsingin luonnonsuojeluohjelma 2015–2024 ja metsäverkostoseelvitys, korjattu ehdotus.</i> (2015)
7.	<i>MAL 2019: Helsingin seudun maankäyttö, asuminen ja liikenne.</i> (2019)
8.	<i>Avtal mellan Helsingforsregionens kommuner och staten rörande markanvändning, boende och trafik 2020-3. 8.10.2020.</i> (2020)
9.	<i>Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma.</i> (2018)

För studiens syfte är det ändamålsenligt att analysera de främsta styrningsdokument inom staden. Jag upplever att jag genom valet och avgränsningarna av material kommer kunna förklara hur staden själv ser förhållandet mellan det urbana boendet och klimatförändringen, och hur staden formulerar sin egen roll i relationen. En nackdel med valet av data är att de styrande dokumenten behandlar hur det är *meningen* att styrningen ska ske, och genom att endast analysera styrningsdokument kommer jag inte kunna svara på hur styrningen *de facto* ser ut. Med valet av data förväntar jag mig få ett svar på min första forskningsfråga, alltså hur staden kopplar ihop det urbana boendet och klimatförändringarna i sin styrning. Däremot förväntar jag mig inte att jag ur mitt valda material kommer kunna få hela bilden av hur det urbana boendet styrs i Helsingfors.

Helsingfors existerar inte i ett vakuum. Därför bör även andra förvaltningsnivåers och aktörers styrningsdokument som berör styrningen av Helsingfors analyseras. Trots denna vetskap har jag medvetet valt att begränsa mig till stadens egna styrningsdokument. Detta motiverar jag med att urvalet måste vara hanterbart för ramen av denna pro gradu-avhandling. Förutom att materialet inte kan bli för stort för avhandlingen, uppstår det även problem med att till exempel företag och föreningar för medborgarpåverkan inte behöver offentliggöra sina interna dokument, vilket kunde skapa en situation där det vore svårt att få tillräcklig data. Jag diskuterar möjligt fortsatt forskning av flera styrdokument i kapitel 7.3.

4.4 Databearbetning och dataanalys

Kvalitativa innehållsanalyser bygger primärt på tolkning, och fokuserar inte endast på det som explicit uttrycks i materialet, utan även på sammanhanget, situationen, kontexten, och allt som inte sägs (Harboe 2013:113–114). Vid hantering av analysdatadokument behövs ett systematiskt upprättande av koder, det vill säga ord och uttryck som beskriver avsnitt eller delar av

datamaterialet (Tjora 2010:141). Denna process kan ske antingen genom kodning, kategorisering eller operationalisering. Med operationalisering bryter man ner abstrakta teoretiska begrepp till hanterbara variabler som kan mätas och därmed behandlas empiriskt (Harboe 2013:99–100). Att tänka i variabler betyder att man betraktar empirisk data som teman som kan sorteras, där varje tema motsvarar ett kvalitativt värde (Tjora 2010:142). Genom dokumentanalys får man information om ett sakförhållande noterat vid en särskild tidpunkt, och därför är det viktigt att lägga dokumenten i ett sammanhang. Det betyder att man i analysen av dokument behöver fundera kring när de producerats, vem de producerats av och vem som är den tänkta mottagaren (Tjora 2010:127–128).

Jag vill undersöka hur en stad ser på styrningen av det urbana boendet och dess effekter på klimatet. Min övergripande forskningsfråga är således:

Vilken koppling finns mellan urbant boende och klimatförändringarna, och vilken roll har staden i styrningen av denna koppling?

För att svara på denna forskningsfråga har jag alltså valt att studera endast ett fallstudieobjekt, Helsingfors stad. Valet av fall diskuteras i 4.2. Jag har efter insamling brutit ner materialet i mindre hanterbara och analyserbara enheter genom att skapa kategorier för att identifiera mönster och samband. I min kartläggning och operationalisering av data har jag valt att bena isär mina två forskningsfrågor, för att i materialet hitta mönster och samband. För att studera den ovannämnda kopplingen i mitt fallstudieobjekt har jag valt att svara på följande konkreta forskningsfrågor:

- 1. Hur kopplas urbant boende och klimatförändringarna ihop i styrningen av Helsingfors?*
- 2. Hur styrs det urbana boendet, i relation till klimatförändringarna, i Helsingfors?*

Med den första forskningsfrågan vill jag ta reda på hur Helsingfors stad i sin styrning definierar det urbana boendet och dess effekter på klimatet. Min hypotes är att Helsingfors definierar urbanisering som en enbart positiv kraft på klimatet, medan den i avhandlingen presenterade tidigare forskningen inte ser ett lika tydligt, endast positivt, samband. Jag vill även se vilka

målsättningar staden har för det urbana boendet i relation till klimatet. I det teoretiska materialet uppenbarade det sig fyra tydliga områden där samspelet mellan staden, det urbana boendet och klimatförändringarna äger rum. Jag har utgått från samma kategorisering i min analys. För att besvara denna forskningsfråga har jag i min bearbetning av materialet letat efter svar på följande frågor:

Tabell 3: Operationalisering av forskningsfråga 1

1a. Hur beskriver staden det urbana, täta boendet och dess effekter på klimatet?	
1b. Vilka strategier och målsättningar har staden för boendet och urbaniseringen i relation till klimatet?	b1: Strukturella egenskaper (boende, trafik, energi) b2: Biologisk mångfald b3: Livsstil
1c. Hur stämmer synen på relationen mot den teoretiska bakgrunden?	

Med min andra forskningsfråga vill jag ta reda på hur staden styr relationen mellan det urbana boendet och klimatförändringarna. Detta ämnar jag besvara genom att först titta på hur staden beskriver styrningen och styrningsmedlen av det urbana boendet i relation till klimatet, följt av att studera hur staden beskriver de aktörer och förvaltningsnivåer, och de roller och ansvar, som tilldelats de som deltar i styrningen.

Tabell 4: Operationalisering av forskningsfråga 2.

2a. Hur beskriver staden styrningen av det urbana boendet i relation till klimatet?	a1. Planering a2. Styrning av beteende a3. Övriga styrmedel
2b. Hur beskrivs relevanta förvaltningsnivåer och aktörer i styrningen av det urbana boendet?	b1. Staden b2. Staten b3. Regionala aktörer b4. Internationella aktörer b5. Medborgare och civilsamhället b6. Privata sektorn
2c. Hur stämmer analysen mot den teoretiska bakgrunden?	

5. Kopplingen mellan boende och klimat i styrningen av Helsingfors

I detta kapitel presenteras den första delen av dokumentanalysen, som ägnas till att svara på den första forskningsfrågan; hur staden beskriver den urbana, täta boendet och dess effekter på klimatet, och vilka strategier och målsättningar staden har för boendet och urbaniseringen i relation till klimatet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och analys om hur upptäckterna stämmer överens med det teoretiska underlaget.

5.1 Urbant, tätt boende och dess effekter på klimatet

I stycket analyseras hur Helsingfors stad beskriver det urbana, täta boendet och dess effekter på klimatet. Helsingfors har en tydlig och uttalad strävan till urbanisering och förtätning. Det beskrivs att det är i urbana områden som produktivitet, kreativitet och ekonomisk lönsamhet frodas.

Städerna har fötts ur människornas behov av möten och de möjligheter som mötena skapar. Människor trivs tillsammans och är mer kreativa och produktiva tillsammans än utspridda Stadens storlek och tillräckliga befolkningstäthet påverkar emellertid positivt genom att skapa en marknad och efterfrågan på mångsidig ekonomisk verksamhet ... Den nuvarande globala ekonomin gynnar därför växande och mångsidiga städer (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Helsingfors stad uttrycker även i sin stadsstrategi att ny teknologi, och de förändringar som kommit efter coronapandemin, inte utgör ett långsiktigt hot mot stadens mål om expansion och förtätning. De motiverar att det urbana rummet också i fortsättningen fyller en viktig funktion och har en dragningskraft.

Även om den digitala tekniken medger verksamhet på distans, är den fysiska kontakten fortfarande av vikt med tanke på produktivitet, kreativitet och även på arbetstagarnas välmående. Nya idéer föds och sprids när människorna är nära varandra (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

I stadsstrategin uttalas viljan av att Helsingfors ska växa hållbart. Staden definierar däremot inte vidare vad hållbarhet eller en hållbar utveckling är. Helsingfors roll som dragkraft och expanderande centrum beskrivs som viktigt för hela Finland. Det råder i dokumentet en stor

tilltro till att expansionen endast är av godo, och i själva verket nödvändig för hela landet. Expansionen gäller även hela Helsingforsregionen, och de facto hela södra Finland.

Helsingfors är ungdomligt och växer hållbart, vilket är viktigt för hela Finland som åldras - såväl för ekonomin som för framtidstro. Expansionen i Helsingfors baserar sig både på nativiteten och på det faktum att många vill flytta till Helsingfors, från andra håll i Finland och andra länder (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Stadsområdenas framgång bygger på närheten till människor, jobb, universitet och tjänster, som är i ständig interaktion med varandra. Det är enklast att dra nytta av dessa ackumuleringsfördelar där majoriteten av befolkningen redan finns (MAL 2019).

Ovan ser man några av de skäl som Helsingfors stad använder för att vidare motivera en urbanisering, expansion och förtätning. Anledningarna vilar främst på en uppfattning kring de sociala och ekonomiska fördelar med urbant boende. Hållbarhet beskrivs som en central del av Helsingfors strategi. I dokumenten finns ett stort fokus på vissa eventuella negativa aspekter med en kraftig urbanisering, framför allt segregation. Den ekologiska delen av hållbarhetsaspekten i den urbana kontexten ges inte mycket utrymme. I till exempel MAL 2019-programmet, som har ett tydligt klimatfokus, nämns inte fördelarna av urbaniseringen på klimatet. De fördelar som urbaniseringen sägs ha på klimatet nämns däremot i stadsstrategin. Helsingfors stad uttrycker att urbanisering och förtätning, med tillägg av medveten styrning, är en positiv kraft på naturen, eftersom man lätt kan leva på ett hållbart sätt.

Urbaniseringen är en positiv kraft med tanke på naturen, eftersom man i städerna lätt kan leva på ett sätt som är hållbart för klimatet och miljön. Staden måste därför i sitt beslutsfattande tänka på konsekvenserna för naturen, både nära och längre bort, i och med indirekta konsekvenser Helsingfors har till exempel ett stort ansvar för Östersjön och dess skydd, och Helsingfors kan påverka och stödja mångfalden i sina egna naturområden. (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Att stadsstrukturen görs tätare och att man stöder sig på den befintliga infrastrukturen är viktigt med tanke på den ekologiskt och ekonomiskt hållbara stadsutvecklingen (BM-programmet 2020).

Helsingfors stad förtydligar upprepade gånger närnaturens betydelse i stadsbornas liv, något de beskriver har ökat under coronapandemin, då stadsbornas rörelsefrihet begränsades och livet blev mer koncentrerat till staden. Viljan att bevara grönområden motiveras av grönområdenas vikt i bekämpningen av klimatförändringar, invånarnas trivsel och i ekonomiskt värde. Samtidigt uttrycker Helsingfors stad det som utmanande i tider av expansion.

På grund av coronapandemin ökade betydelsen av närnaturen under år 2020. Även stränderna och Helsingfors skärgård var populära områden för friluftsliv och rekreation (Helsingfors stads miljörapport 2020).

Planering av markanvändning och förvaltning av grönområden kan ha betydande effekter på bevarandet och tillväxten av stadens kollager. Men i en snabbväxande stad är det en utmaning att öka kollager och kolsänkor, och även i Helsingfors förväntas kollagren minska i framtiden (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Helsingfors stads utsläppskalkyler tar inte i beaktande de utsläpp som uppstår utanför Helsingfors. Detta beskrivs som klimatåtgärdsprogrammets största begränsning. Eftersom utsläpp från industri och lantbruk endast står för en minimal del av utsläppen inom Helsingfors gränser, tas utsläppen från Helsingforsarnas konsumtion inte i beaktande stadens beräkningar (Helsingfors stads miljörapport 2020).

*I Helsingfors utsläppskalkyler beaktas utsläppen som uppstår innanför stadens gränser. Kalkylerna omfattar inte utsläpp som uppstår utanför Helsingfors, såsom utsläpp från luftfart eller mat som producerats eller varor och tjänster som köpts någon annanstans ... Helsingfors klimatmål omfattar utsläpp i tätorten, oavsett av vem dessa orsakas ... Beräkningen av utsläpp inkluderar inte utsläpp under hela livscykeln för produkter eller tjänster (till exempel från uppförande och användning av en byggnad).
årtionden, inklusive produktion och hantering av byggmaterial), såvida inte inom gränserna (Hiilineutraali Helsinki 2035).*

Åtgärdsprogrammets största begränsning är att utvecklingen av Helsingfors utsläpp och uppnåendet av klimatmålen följs upp utifrån de växthusgasutsläpp som genereras i Helsingfors geografiska område (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Helsingfors stad beskriver alltså urbanisering, expansion och förtätning endast som positiv med tanke på naturen. Urbaniseringen anses även vara mestadels, men inte uteslutande, positiv ur ett socialt och ekonomiskt perspektiv. Samtidigt uttrycker man en viss, maskerad, oro för att bevarande av naturvärden kan vara svårförenligt med urbanisering. Staden har en tydlig vilja att fortsätta växa, och uttrycker ingen oro för att detta inte kommer att ske.

5.2 Strategier och målsättningar för urbant boende i relation till klimatet

I följande stycke analyseras de strategier och målsättningar som staden har för boendet och urbaniseringen i relation till klimatet och klimatstyrningen. Stycket är uppbyggt för att utgå ifrån kategoriseringen baserat på litteraturen och den tidigare forskningen. De strukturella egenskaperna (boende, trafik och energi) behandlas inom samma kategori, eftersom styrningen av, och målsättningarna för, dessa delar likheter.

Stadens centrala målsättning är att uppnå en expansion och förtätning, alltså en tillväxt som bör ske hållbart. Staden beskriver att den ekologiska delen av den hållbara tillväxten utgör grunden för stadens strategier.

Helsingfors har en bra framtid om den grundar sig på hållbar tillväxt. Hållbar tillväxt är förenlig med de ekologiska ramvillkoren och skapar ett socialt, ekonomiskt och kulturellt hållbart välstånd. Vi styr och utvärderar utvecklingen av Helsingfors med stöd av FN:s målsättningar för hållbar utveckling (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Klimatperspektivet ska genomsyra allt beslutsfattande, oberoende av förvaltningsområde. Klimatperspektivet beaktas särskilt i byggandet, mobiliteten och energilösningarna (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

5.2.1 Strukturella egenskaper (boende, trafik, energi)

De strukturella egenskaperna står för den överväldigande majoriteten av stadens koldioxidutsläpp. Av denna anledning är de strukturella egenskaperna centrala när man diskuterar stadens klimatstyrning. Förtätning är den rådande urbaniseringsstrategin, och den syns i planeringen av markanvändning, byggande och trafik. Tillväxten blir synlig via aktivt byggandet, som staden påstås baseras på långsiktig planläggning. Syftet med att öka

bostadsproduktionen är att svara på den allt snabbare urbaniseringen och befolkningstillväxten, och det ökade behovet av bostäder som orsakas av minskningen i storleken i bostadshushållen. Det finns även en ökad efterfrågan på urbant boende i Helsingfors (BM-programmet 2020). I de centrala dokument som motiverar behovet till påskyndande av byggande nämns vikten av att ta sociala och ekonomiska hållbarhetsaspekter i beaktande. Den ekologiska aspekten ges inte främst utrymme genom klimatet, utan istället läggs en viss vikt på bevarandet av naturen och grönområden, främst i rekreations- och trivselsyfte. I de centrala dokument där nybyggen motiveras nämns inte klimataspekten, men däremot naturen och främjandet av hållbart beteende såsom närheten till tjänster som bör minska behovet av rörelse.

Att öka bostadsproduktionen och effektivisera markanvändningen innebär att de samordnas med andra värden och mål som hänför sig till en hållbar stad (BM-programmet 2020).

Behovet av nya bostäder är tydligt under denna period av stark tillväxt. Både bostädernas stigande priser och de snabbt stigande hyrorna talar ett tydligt språk för ambitiöst bostadsbyggande (BM-programmet 2020).

En balanserad utveckling i områdena främjas genom satsningar på stadsförnyelse, mångsidig bostadsproduktion och stadsmiljöns trivsamhet. Det ambitiösa stadsbyggandet, de nya bostadsområdena och kompletteringsbyggandet ska vara i harmoni med den närliggande naturen ... Dessutom vill vi bromsa höjningen av boendekostnader, skapa balanserade stadsdelar och öka boendetätheten. Ett av syftena med bygginvesteringarna är att minska området segregation och att öka invånarnas trivsel överallt i Helsingfors ... ska hålla takt med befolkningsunderlaget och byggandet samt följa deras skala på ett sätt som är ekonomiskt hållbart (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

I en tät stadsstruktur är det mycket viktigt att säkerställa gröna infrastruktur och bevarande av kultur- och natur värden (MAL 2019).

Den täta och urbana stadsstrukturen är den övergripande målbilden, med en viss betoning både på att diversifiera byggandet för att skapa en balanserad invånarstruktur, och behålla särpräglade stadsdelar och värdefull natur.

Framtidens Helsingfors kommer att vara en mer tätbebyggd stad med särpräglade stadsdelar och värdefull natur, som staden värnar om (Planerings- och planläggningsöversikt 2020)

Helsingfors mål är en tät stadsstruktur, men i kompletteringsbyggandet bör man också beakta utbudet av urbana småhus för att möjliggöra ett mångsidigt och lockande bostadsutbud och en balanserad invånarstruktur (BM-programmet 2020).

Trafiken ges nästan överraskande stort utrymme i dokumenten som berör boende och klimatet, vilket skapar uppfattningen om att trafiken är det främsta området inom vilket staden kan styra klimatpåverkan av de beteende som urbant boende medför. Helsingfors vill utvidga och utveckla kollektivtrafiken och förtäta stadsstrukturen. Staden väljer att fokusera på kollektiva transportmedel, cykling och promeader (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025). Vid utvecklingen av stadens transportnätverk utgår man från kollektivtrafiken och godstrafiken, istället för privatbilismen. Samtidigt som privatbilismen inte längre står i fokus är det relevant att påpeka att andelen personbilar i ägande och användning i Helsingfors ökar (MAL 2019).

Helsingfors vill utvecklas som en stad för nätverk av spårtrafik, och resultatet är ett intressant och livskraftigt nätverk av olika slags stadsdelar som medger expansion och förtätning (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

I dokumentet *Helsingforsregionens markanvändning, boende och trafik* (MAL 2019) är det huvudsakliga kärnan att tillväxten i huvudstadsregionen ska koncentreras till den nuvarande samhällsstrukturen och till de områden där kollektivtrafiken är konkurrenskraftig. I regionen ska det årligen byggas ca 16 500 nya bostäder, och det ska riktas stora satsningar till spårtrafiken och cykeltrafiken. Vägtrafiken ska utvecklas med gods- och kollektivtrafikens behov som utgångspunkt, istället för att privatbilismen står i centrum. Genom tät och hållbar markanvändning, tillräcklig och högklassig bostadsproduktion och utvecklad och integrerad kollektivtrafikhelhet ska utsläppen av växthusgaser minskas. Syftet med MAL-planeringen är att skapa en region med låga utsläpp, attraktivitet, livskraft och välmående (MAL 2019). I MAL-planen uttrycks målsättningen att hela södra Finland i framtiden bör krypa till en alltmer funktionell enhet. Förtätningen gäller alltså inte endast Helsingfors, utan hela

huvudstadsregionen, och södra Finland med fokus på 'tillväxttriangeln' Helsingfors, Tammerfors och Åbo. Enligt MAL-planen har tillväxttriangeln det största ansvaret för hela statens vitalitet.

Företagsjobben i regionen blir allt viktigare tjänster och ackumuleras främst i huvudstadsregionen, särskilt i hjärtat av Helsingfors. Det går dagligen skyttlar från andra delar av Finland och från olika delar av regionen. I framtiden kommer södra Finland att krympa alltmer till en funktionell enhet. (MAL 2019).

Rikstäckande järnvägsförbindelser för höghastighetståg planeras och genomförs i riktningarna mot Tammerfors och Åbo ... Tillväxttriangeln har det största ansvaret för hela statens vitalitet och konkurrerar internationellt med andra metropoler (MAL 2019).

Enligt Helsingfors program om kolneutralitet främjar en energieffektiv stadsstruktur även en livsstil med lägre koldioxidutsläpp. Motiveringarna till detta är att en tillväxt kring stadskärnorna, med dess knypunkterna för kollektivtrafik, arbetsplatser och service, skapar ett beteende som gynnar klimatet (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Utsläpp relaterade till uppvärmning och elförbrukning står för majoriteten av utsläppen inom Helsingfors gränser. Helen Oy:s utvecklingsprogram ansvarar för att minska utsläppen från energiproduktion, och staden förbereder sig för att avsluta sin kolproduktion. Förutom en nollutsläppsenergiproduktion siktar staden efter energieffektivitet i byggnader och byggande. Staden uttrycker att en viktig åtgärd är att bygga energieffektiva nybyggen, och att minska värmeenergiförbrukningen i det befintliga byggnadsbeståndet. Ett varmare klimat minskar behovet av uppvärmning, samtidigt som det förutspås behövas mera energi till nedkylning av byggnader. Energiförbrukningen i hemmen minskar genom renovering, investeringar och övriga energisparåtgärder, och staden kan stödja dessa åtgärder genom renoveringsinvesteringar och genom villkoren för tomtöverlåtelser (Hiilineutraali Helsinki 2035). Staden menar att det är viktigt att se energisystemet som en helhet, och att fastighetsspecifika lösningar inte stödjer det bredare energisystemet (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

5.2.2 Biologisk mångfald och miljövård

Närheten till naturen beskrivs som viktig för Helsingforsarna, och är därmed även ett

återkommande inslag i stadens strategier. Överlag ges miljön, framför allt i rekreations- och kulturmiljösyfte, större utrymme än klimataspekten i de undersökta dokumenten. Naturens och miljöns värde beskrivs främst i det värde naturen direkt ger till invåren, alltså att det ska finnas naturområden för trivsel och rekreation (BM-programmet 2020). I en mening i stadsstrategin uttrycks miljöns värde enbart för miljöns skull.

Vid sidan om klimatförändringen har ett annat tecken på jordens begränsade kapacitet dykt upp, nämligen en försämrad biodiversitet och utrotade arter. En mångfaldig och mångsidig natur är värdefull i sig själv, men också livsviktig för människans mentala och fysiska hälsa. Också den ekonomiska betydelsen av diversiteten har fått mer uppmärksamhet (Helsingfors stads strategi 2021-2025).

Miljön upplevs alltså främst ha rekreations- och trivselvärde. Däremot nämner man inte överhuvudtaget i dokumenten vikten av koloniträdgårdar eller privata grönområden, som Lidmo (2010) beskriver som väsentliga. Naturen anses även ha ett värde i kampen mot klimatförändringarna. Bevarandet av exempelvis skogsbevuxna områden och urbana skogar kan hjälpa med kolbindning och öka stadens kollager och kolsänkor (Hiilineutraali Helsinki 2035). Tryggandet av gröna områden sker genom planering av markanvändning. Staden menar att man i den nuvarande generalplanen tryggar gröna förbindelser -nätverk, och lägger särskild vikt på bevarande av befintlig natur och träd i utvecklingen av nya områden (BM-programmet 2020). Målsättningen är alltså att bevara, och även till viss del öka, stadens gröna områden. Samtidigt uttrycker man att detta är utmanande i en snabbväxande stad, och därmed förväntar man sig att kollagren trots målsättningarna de facto kommer minska. Det skydd som formuleras i generalplanen upplevs inte tillräcklig, så användningen av den lokala naturen definieras i detaljplaner (Hiilineutraali Helsinki 2035).

5.2.3 Livsstil

Invånarna är centrala för att staden ska kunna uppnå sina klimatmål. Staden uttrycker risk i att målen inte uppnås, om åtgärderna inte omfattas av stadsbor och inte leder till betydande förändringar i beteende hos invånarna (Hiilineutraali Helsinki 2035). Helsingfors stad framhåller urbaniseringen som en positiv kraft med tanke på naturen, eftersom man *i städer lätt kan leva på ett sätt som är hållbart för klimatet och miljön*. Det finns en strävan efter att i beslutsfattande ta hänsyn till både de direkta och indirekta klimat- och miljökonsekvenserna som livet i staden

skapar, både i och utanför staden (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025). Som tidigare nämnt finns det dock en central problematik i stadens klimatstrategier: staden tar inte i beaktande de utsläpp som uppstår utanför stadens gränser. Helsingfors verkliga koldioxidavtryck är över dubbelt så stort som det som genereras inom Helsingforsområdet. Det faktiska koldioxidavtrycket inkluderar utsläpp av varor och tjänster som konsumeras av Helsingforsborna, men som produceras utanför stadens gränser. Eftersom till exempel matproduktionen och industrin är minimal i Helsingfors, inkluderar det här största delen av utsläppen från mat, byggmaterial, varor, och förstås resor (Hiilineutraali Helsinki 2035). I programmet för koldioxidneutralt Helsingfors stipuleras det att medborgare och företag har en nyckelroll i minskningen av utsläpp, och att det finns potential för utsläppsminskningar utöver det som kan styras inom stadens egna verksamhet (Hiilineutraali Helsinki 2035). Klimatåtgärdsprogrammet omfattar åtgärder för att minska Helsingforsbornas utsläpp från konsumtion. Dessa ges dock minimalt utrymme, vilket ändå är anmärkningsvärt eftersom utsläppen från konsumtion och livsstil är över dubbelt så stora som utsläppen från de aktiviteter staden upplever sig kunna styra. Styrningen av beteende analyseras i kapitel 6.1.3.

Helsingfors stad beskriver alltså att det i täta urbana områden är lätt att leva hållbart, och staden strävar efter att skapa de strukturella egenskaper som främjar ett ekologiskt hållbart beteende. I strategidokumentet målar Helsingfors stad upp en bild av vad de anser vara hållbart och klimatvänligt boende och livsstil: att bo litet och tätt, använda sig av förnybara energikällor, och bo nära, och använda sig av, kollektivtrafik. I övrigt beskrivs inte den hållbara livsstilen eller konsumtionen desto mera. I strategidokumentet nämns till exempel överkonsumtionen som central pådrivare av klimatförändringarna och miljöförstörelsen (Hiilineutraali Helsinki 2035). Samtidigt vill staden inte lägga några krav på att Helsingforsborna bör göra livsstilsändringar. Däremot vill staden genom sin klimatpolitik, och framför allt sina adaptionsåtgärder, *skydda* Helsingforsbornas livsstil (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

5.3 Sammanfattning och analys mot teoretisk bakgrund

Viljan att växa hållbart genomsyrar de analyserade dokumenten. I dokumenten finns det en viss fokus på de sociala och ekonomiska fördelarna med urbant boende, och även de potentiella sociala och ekonomiska risker som staden bör undvika under kraftig expansion. Den ekologiska

delen av hållbarhetshelheten konstateras endast med ett de facto uttalande: *att urbaniseringen är en positiv kraft med tanke på naturen, eftersom man i städerna lätt kan leva på ett sätt som är hållbart för klimatet och miljön.* Man kan även utläsa att det behövs kraftfull styrning av staden för att tätheten ska vara en positiv kraft på naturen.

Helsingfors stad har en tydlig och uttalad strävan till urbanisering, förtätning och effektivisering. I dokumenten som analyserats lägger man tilltro till att Helsingfors kommer fortsätta växa och förtätas, och därmed att förändringar i bostadsmönster som kommit till exempel efter coronapandemin inte kommer ha långtgående konsekvenser för stadens tillväxt. Enligt Helsingfors kommer Finlands största stad också i framtiden fylla en viktig funktion som dragkraft för hela landet. Expansionen av Helsingfors beskrivs inte endast som nyttig, utan nödvändig, för hela Finlands konkurrenskraft och välmående. Expansionen är inte heller begränsad endast till staden, utan till hela regionen, och de facto till hela södra Finland och den så kallade ‘tillväxttriangeln’. Förtätningen syns i planeringen av mark och trafik, och tillväxten märks framför allt i det aktiva byggande av nya bostäder. Helsingfors målsättning med expansion är en förtätning som koncentreras till den nuvarande samhällsstrukturen och till de områden där kollektivtrafiken är konkurrenskraftig. Den nuvarande strategin ska skapa en region med låga utsläpp, attraktivitet, livskraft och välmående. Detta ska ske genom klok och långsiktig stadsplanering. Syftet med att öka bostadsproduktionen är att svara på den allt snabbare urbaniseringen och befolkningstillväxten, och det ökade behovet av bostäder som orsakas av minskningen i storleken i bostadshushållen och ökad efterfrågan på urbant boende. Enligt Helsingfors program om kolneutralitet främjar en tät stadsstruktur energieffektivitet och en livsstil med lägre koldioxidutsläpp. Motiveringarna till detta är att en tillväxt kring stadskärnorna, med dess knytpunkter för kollektivtrafik, arbetsplatser och service, skapar ett beteende som gynnar klimatet. I de centrala dokument som motiverar behovet till påskyndande av byggande nämns vikten av att ta sociala och ekonomiska hållbarhetsaspekter i beaktande. När det kommer till den ekologiska aspekten av hållbarheten ligger fokus inte på klimatet, utan snarare på bevarandet av naturen och grönområden främst i rekreations- och trivselsyfte. Trots att det inte ges lika stort utrymme upplevs också naturen ha ett värde i kampen mot klimatförändringarna, samt ett visst egenvärde. Stadens målsättning är att bevara, och till viss del öka, stadens gröna områden. Miljön, framför allt dess rekreations- och trivselvärde, är

återkommande i dokumenten. Närmiljöns betydelse har ökat under coronapandemin då stadsbornas rörelsefrihet begränsades, och livet blev mer koncentrerat till staden. Det kan diskuteras hur närheten till naturen går att kombinera med en kraftfull förtätning. Trots en vilja att spara grönområden, och att man uttalat beskriver dess vikt både i nåendet av stadens klimatmål och för invånarnas trivsel, uttrycker Helsingfors stad det som utmanande i tider av expansion. Samtidigt uttrycker man att detta är utmanande i en snabbväxande stad, och att de skydd som nuvarande planer ger inte är tillräckliga.

Den mest kryptiska delen av de styrande dokumenten är synen på livsstilen i förhållande till stadsplaneringen och klimatpolitiken. Urbaniseringen beskrivs som en positiv kraft med tanke på naturen, eftersom man *i städer lätt kan leva på ett sätt som är hållbart för klimatet och miljön*. Staden vill i sitt beslutsfattande ta hänsyn till både de indirekta och direkta klimat- och miljökonsekvenser som det urbana livet skapar, samtidigt som stadens klimatkalkyler inte tar i beaktande de utsläpp som uppstår utanför stadens gränser. Helsingfors verkliga koldioxidavtryck är över dubbelt så stort som det som genereras inom Helsingforsområdet, och inkluderar alla de varor och tjänster som producerats annanstans. De åtgärder som ämnar styra livsstil och konsumtion är minimala, i relation till dess enorma påverkan på klimatet. Helsingfors stad beskriver alltså att det i täta urbana områden är lätt att leva hållbart, och staden strävar efter att skapa de strukturella egenskaper som främjar ett ekologiskt hållbart beteende. Målbilden för en klimatsmart livsstil är att bo litet och tätt, använda sig av förnybara energikällor, och röra sig med kollektivtrafik. I övrigt beskrivs inte den hållbara livsstilen eller konsumtionen desto mera. De livsstilsförändringar som staden till viss del anser sig vara nödvändiga är inte formulerade överhuvudtaget.

Den genomgripande urbana norm som bland annat Tunström et al (2018) menar att finns i dagens planering, utveckling och livsstil är uppenbar i de dokumenten från Helsingfors stad. Helsingfors stad beskriver den kompakta staden i flera samma positiva ordalag som t.ex. Burton (2000:1969-79) och Frey (1999:24-25). Enligt Helsingfors stad kommer utvecklandet av en mer tät och kompakt stad skapa miljömässig och social hållbarhet, främja effektiv markanvändning och infrastruktur, genom kollektivtrafik och kortare avstånd öka på tillgängligheten och mobiliteten och minska på privatbilismen. Helsingfors stad använder samma argument som

bland annat de ovannämnda författarna även när de motiverar att en kompakt stad skapar vitalitet, och minskade totala utsläpp av växthusgaser, och lägre förbrukning av fossila bränslen. Någon kritik mot den kompakta staden uppmärksammas, föga förvånande, inte i Helsingfors strategiska dokument. Däremot lyfts farhågor med tätheten fram som något staden måste vara uppmärksamma på och aktivt motarbeta. Dessa farhågor är främst sociala, och till viss del ekonomiska. Klimat- och miljömässiga farhågor nämns endast i konstanterandet att det kan vara utmanande att spara grönområden i en tid av expansion. Den eventuella flykten från kompakthet, som ex. Holden (2004:101) nämner, som leder till resor och andrahandsboenden, nämns inte i dokumenten. Man kan spekulera kring om man kan se att våra städer har varit designade på ett sätt som skapat en viss flykt, i och med att behovet av närmiljön, och dess värde, har lyfts upp så hårt efter en tid av begränsad rörelse. Den ökade trenden av sommarstugor, eller resande utomlands, nämns inte alls i dokumenten.

Enligt tidigare forskning som presenterats i pro gradu-avhandlingen, och även de siffror som Helsingfors stad presenterar om indirekt konsumtion, kan det stämma att det *kan* vara lätt att leva hållbart för klimatet och miljön, men att det de facto inte görs för tillfället. Helsingfors stad beskriver sig ha lite makt över styrningen av de beteenden som urbant boende skapar, och tar inte i beaktande de utsläpp som uppstår utanför Helsingfors. Problematiken kring indirekta utsläpp gör att Helsingfors stad fokuserar sina målsättningar och strategier på strukturella egenskaper, främst boende och trafik. Livsstil, vanor och beteende ges begränsad uppmärksamhet, samtidigt som de genererar enorma utsläpp. Helsingfors strategier och klimatåtgärder kan leda till minskade utsläpp inom Helsingfors gränser. En tät, kompakt stad kan däremot öka de indirekta och konsumtionsbaserade utsläppen som sker utanför stadens gränser. Även om staden har metoder för att styra beteende och konsumtion (behandlas i kapitel 6.1.3), beskrivs denna problematik som den största utmaningen med klimatpolitiken. Samtidigt ges den minimalt utrymme i dokumenten. Enligt Hoornweg et al. (2011:209) kan man inte se städer som självförsörjande enheter. I Helsingfors stad lyser vikten av landsbygden, och produktionen av de varor och tjänster som staden är i beroendeställning av, sin frånvaro.

6. Styrningen av det urbana boendet i relation till klimatet i Helsingfors

I följande kapitel redogör jag för hur det urbana boendet styrs i Helsingfors. Kapitlet inleds med en analys av hur staden beskriver styrningen, och styrningsinstrumenten, av det urbana boendet i relation till klimatet. I kapitlets andra del analyseras beskrivningen av de aktörer och förvaltningsnivåer, och de roller och ansvar, som tilldelats de som deltar i styrningen. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och analys över hur innehållet stämmer överens med den teoretiska bakgrunden.

6.1 Styrningen av det urbana boendet i relation till klimatet

I följande stycke analyseras styrningen av det urbana boendet i relation till klimatförändringen. Enligt åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 är de viktigaste åtgärderna i anslutning till boende minskningen av el- och värmeförbrukning, samt vattenförbrukning och ibruktage av förnybara former av energiproduktion, lagring av energi och användning av efterfrågeelasticitet (BM-programmet 2020). Staden koncentrerar sin styrning till det de handlingar de själva upplever sig kunna påverka, vilket innebär en betoning på stads- och trafikplanering, byggande och värme och energiförbrukning. Den byggda miljön står även för en betydande del av utsläppen av växthusgaser (MAL 2019). Detta betyder att de styrande dokumenten föga förvånande fokuserar på de strukturella egenskaperna av boendet och dess effekter på klimatet.

Medlen för koldioxidneutralitet är i synnerhet markanvändning och transportplanering, ekonomiska instrument, utveckling och utnyttjande av nya tjänster och teknologier, lokal produktion av livsmedel och energi, utsläpp komensation och kolsänkor. Ny markanvändning ska investeras på hållbara sätt med hållbara transporter (MAL 2019).

Det konstateras i programmet om kolneutralitet att staden fokuserar sig på utsläpp som sker inom stadsgränsen, och de utsläppsreducerade åtgärder som stadsorganisationen kan kontrollera eller har ägarskap över (Hiilineutraali Helsinki 2035). En viktig utgångspunkt för planeringen och genomförandet av markanvändningen är att staden äger en stor del av marken (BM-programmet). Staden har därför stor möjlighet att styra den urbana utvecklingen och dess effekter på klimatet genom tomtöverlåtelse.

Kolneutraliteten i bostadsbyggandet främjas i överlåtelsen av tomter i enlighet med programmet Kolneutralt Helsingfors 2035 (BM-programmet).

År 2020 uppgick Helsingfors stads miljöinvesteringar till sammanlagt 162,4 miljoner euro. De största investeringarna anknöt till främjandet av klimat- och miljövänliga trafikformer (Helsingfors stads miljörapport 2020). Målen med utvecklandet av kollektivtrafiken i hänsyn till urbaniseringen och dess klimatpåverkan är att skapa en tätare stadsstruktur och effektivisera kollektivtrafiken för att minska utsläpp (Hiilineutraali Helsinki 2035). Styrningen av det urbana boendet och dess effekter på klimatet koncentreras alltså på de strukturella egenskaperna av boendet och staden, det vill säga våra hem, trafiken och energiförbrukningen. Denna styrning sker främst genom planering. Därför ges planering mer utrymme i avhandlingen än övriga styrmedel, som endast behandlas kort.

6.1.1 Planering

I de undersökta dokumenten syns en stor tilltro till planläggningen som ett kraftfullt och viktigt styrinstrument för skapandet av en hållbar tillväxt och stadsstrukturer med lågt koldioxidavtryck. Staden beskrivs ha en viktig roll i planeringen och styrningen av markanvändningen, genom vilken staden främjar en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. En lyckad expansionen och förtätning upplevs bygga på klok och långsiktig stadsplanering. I citaten finns en upplevelse om att kraftfull styrning behövs för att stadens expansion ska vara lyckad.

Helsingfors stad har en viktig roll i planeringen och styrningen av Helsingfors markanvändning. Med hjälp av planläggning främjar staden en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Markanvändningsplanering kommer att styra byggandet av en hållbar stad långt in i framtiden. Målet om en koldioxidneutral stad till 2035 innebär i praktiken att den stadsstruktur som nu planeras i mycket stor utsträckning ska vara eller möjliggöra koldioxidneutralitet (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Tillväxten kommer att stödja dem [kärncentrum] bara en klok stadsplanering medger det (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Befolkningsmängden i Helsingfors förutspås öka ... Hållbar tillväxt bygger på långsiktig planläggning och stadsplanering (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

MAL 2019-planen, och det tillhörande avtal mellan staten, Helsingforsregionens 14 kommuner och HRT, är det dokument som i regionen styr markanvändningen. MAL 2019-planen är en regionalt täckande strategisk plan för markanvändning, boende och trafik i Helsingforsregionen, och beskriver den tänkta utveckling fram tills 2050. Grunden för planen är tanken kring en tätare samplanering av markanvändning, boende och trafik, och omfattande dialoger mellan intressegrupperna. MAL-planen ersätter inte landskaps- eller stadsplaneringen, men ger en utgångspunkt för övriga planer. Den kommunala- och landskapsplaneringen behandlar många frågor som inte tas upp i MAL-planen, så som näringslivet, tjänster och service, gröna förbindelser, naturvärden och bevarande av kulturmiljöer och miljöhälsofrågor. Enligt MAL 2019-planen beskrivs medlen för koldioxidneutralitet främst vara markanvändning, transportplanering, ekonomiska instrument, utveckling och utnyttjande av nya tjänster och teknologier, lokal produktion av livsmedel och energi, samt utsläppskompensation och kolsänkor (MAL 2019). I de styrande dokumenten är det främst markanvändningen och transportplaneringen som ges utrymme. I Helsingfors inleds årligen tiotals nya detaljplaneringsprojekt. Helsingfors nuvarande generalplan trädde i kraft 2018. Landskapsplanen är däremot den mest allmänna planen, som styr planeringen av kommunernas områdesanvändning (Planerings- och planläggningsöversikt 2020).

6.1.2 Styrning genom övriga styrmedel

Förutom planering styr Helsingfors stad det urbana boendet, i relation till klimatpolitiken, genom ekonomiska instrument, utveckling och utnyttjande av nya tjänster och teknologier, lokal produktion av livsmedel och energi, samt utsläppskompensation och kolsänkor (MAL 2019). Ett styrmedel som får stort utrymme i de styrande dokumenten är den offentliga upphandlingen. Stadsorganisationen är en stor köpare, och upplevs därför ha potential att bidra till utvecklingen av mer klimatvänliga produkter och tjänster. Till upphandlingen, som står för mer än 40% av stadens utgifter, står material och tjänster relaterat till byggande för ungefär hälften (Hiilineutraali Helsinki 2035). Därför är den offentliga upphandlingen central för temat av denna avhandling.

Staden kan avsevärt minska utsläppen från sin upphandling genom att placera varor och tjänster miljökriterier och anskaffning av nya lågutsläppslösningar. Målet med hållbar upphandling är att även minska användningen av energi och material negativa miljöeffekter under produktens, tjänstens eller byggnadens livscykel. Syftet är också att skapa incitament uppkomsten och införandet av nya cleantech-lösningar. Dessa mål främjas genom aktiv marknadsdialog och samarbete (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Övriga styrningsmetoder som stipuleras, främst i programmet om kolneutralitet, är bland annat affärlösningar och -åtgärder kopplade till stadens näringslivspolitiska prioriteringar, som ska möjliggöra klimatsmarta val för företag och medborgare, projekt kring cirkulär ekonomi och främjande av innovationer och digitalisering. Den rena och smarta tillväxt som staden vill skapa uttrycks gynna alla; stadsbor, stadsorganisationen, näringslivet och forskningen (Hiilineutraali Helsinki 2035).

6.1.3 Styrning av beteende

Styrningen av beteende sker via en handfull olika styrinstrument, men är en viktig helhet och behandlas därför med ett skilt stycke i denna avhandling. Stadsbornas beteende styrs till exempel genom planering, då man i Helsingfors program uttrycker att klimatvänligt beteende främjas av en tät och energieffektiv stadsstruktur. Samtidigt stipuleras det att stadens möjligheter att påverka beteenden, såsom konsumtion och rörlighet, vare sig det skapar direkta eller indirekta utsläpp, är begränsad. Helsingfors stad nämner ändå en handfull, ofta "mjuka", medel genom vilka staden ämnar styra stadsbornas beteende; bland annat genom miljöfostran och klimatinformation, och möjliggörandet av ett serviceutbud som stödjer hållbar livsstil. Helsingfors stad uttrycker att staden ska fungera som möjliggörare och skapa incitament till hållbara val, samtidigt som staden ska skapa bestämmelser och aktivt styra visst beteende. Styrningen av beteende kan rikta sig till exempel till ändringar i stadsbornas matvanor, eller till husbolag i försök att de ska byta till mer miljövänliga uppvärmningsmetoder (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Stadsorganisationen har förutom att minska sina egna utsläpp fler möjligheter att påverka helsingforsbornas utsläpp, eftersom staden är stort engagerad i vardagen. Staden kan främja ett koldioxidneutralt Helsingfors på olika sätt. Staden kan fungera som en möjliggörare, och skapa både incitament och bestämmelser (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Medborgare och företag har en nyckelroll att spela för att minska utsläppen ... Staden kan styra vilken typ av konsumtionsval medborgare gör och vilken typ av tjänster företag erbjuder dem. Potentialen för utsläppsminskningarna är betydligt högre än enbart i utvecklingen av stadens egna verksamhet
(Hiilineutraali Helsinki 2035).

6.2 Förvaltningsnivåer och aktörer i styrningen av det urbana boendet

I följande stycke behandlas de relevanta aktörer och förvaltningsroller som deltar i styrningen av det urbana boendet och klimatstyrningen i Helsingfors. I analysen har jag valt att lägga uppmärksamhet på de roller och ansvar de tilldelas i strategidokumentet, samt de förhållanden som beskrivs mellan aktörerna och staden. Det bör även här påpekas att dessa aktörer endast analyseras ur Helsingfors stads perspektiv. I analysen ingår inte beskrivningar av de förhållanden som existerar mellan alla de olika aktörerna och förvaltningsnivåerna, utan endast den undersökta aktörens relation till staden. Enbart denna analys kan alltså inte ge en helhetsbild över det komplexa flernivåstyrningssystem som existerar i den urbana klimatstyrningen.

I det styrande klimatdokumentet, Kolneutralt Helsingfors 2035, stipuleras det att *Helsingfors blir kolneutralt genom samarbete mellan helsingforsare, staden, företag och organisationer*. Det förväntas även att stadsbor, staten, företag och andra organisationer, utöver staden, ska vidta klimatåtgärder (Hiilineutraali Helsinki 2035-toimenpideohjelman).

Koldioxidneutrala Helsingfors skapas genom samarbete. En del av åtgärderna är i Helsingfors stad ansvar, men mycket beror på valen av helsingforsare, företag och andra organisationer. Dessa kan påverkas av stadsorganisationen som möjliggörare, med incitament och genom olika styrmedel
(Hiilineutraali Helsinki 2035).

Integreringen av klimatfrågor i staden och dess medborgare kräver, enligt programmet om kolneutralitet, en effektiv samordning av klimatarbetet. Det operativa programmet kräver alltså kommunikation och interaktion mellan olika aktörer och intressenter (Hiilineutraali Helsinki 2035). Staden uttrycker även att det, särskilt i tätbebyggda områden, kan vara utmanande att samordna olika aktörers ofta motstridiga intressen.

Genomförandet av åtgärder, särskilt i de tätt bebyggda områden, kräver att lagstadgade deltagandemöjligheter säkerställs och att olika aktörers ofta motstridiga intressen samordnas och kan därför vara tidskrävande (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Enligt Helsingfors stad räcker inte enskilda sektor- eller aktörspecifika förändringar för att lösa klimatkrisen, utan förändringarna måste göras i ett gemensamt ekosystem, och vara sådana att de förändrar samhällets och affärsverksamhetens strukturer (Helsingfors stad miljörapport 2020). I följande stycken fokuserar jag på de aktörer som fått mest utrymme i stadens styrdokument: staten, regionala aktörer, internationella aktörer, medborgare och den privata sektorn.

6.2.1 Staten

Staten har en framträdande roll i stadens klimatpolitik. Staten beskrivs som en möjliggörande av stadens klimatåtgärder, en partner i klimatsamarbete samt den aktör som staden kontinuerligt måste lobba mot för att föra i önskad riktning. Helsingfors uttrycker ofta behovet av intressebevakning gentemot staden i de områden som berör urbant boende och klimatet.

Det är viktigt med intressebevakning i statens riktning för att säkerställa trafikinvesteringar och utveckla lagstiftning som stöder bostadsbyggandet (BM-programmet).

Staten har dessutom dragit upp riktlinjer för sin bostadspolitik i regeringsprogrammet 2019 ... Lagstiftningen som gäller boende har också en central inverkan på genomförandet av stadens bostadspolitik och det är därför ändamålsenligt att Helsingfors också i fortsättningen är en stark intressebevakare (BM-programmet).

Man kan utläsa ur de analyserade dokumenten att Helsingfors inte alltid upplever statens politik kring klimatet och urbanitet som tillräcklig. Den tydliga urbana ideologi som Helsingfors vilar på upplevs inte delas av staten.

Det nationella beslutsfattandet bör vara långsiktigt och bättre än tidigare identifiera Helsingfors och andra växande städers roll, betydelse och särskilda behov (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Staten är förstås inflytelserik när det kommer till kommunernas politik och agerande, eftersom kommunerna agerar inom de ramar och lagverk som staten arrangerar. Detta syns till exempel i den styrande MAL-planen och -avtalet, som vilar på regeringsprogrammet och nationella lagar och planer. Staten och Helsingfors är även samarbetspartners i flera hänseenden, till exempel i stiftelsen Smart & Clean och som avtalspartner i MAL-avtalet. Staden uttrycker sig även vara i behov av stöd av staten för att kunna uppnå sina klimatpolitiska mål.

Helsingfors förbereder ett eventuellt statligt beslut om att förbjuda användningen av kol energiproduktion. För detta behöver Helsingfors stöd från staten för att ersätta det att utveckla en del av energisystemet (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Några av de [i programmet nämnda] utsläppsreducerande åtgärderna är direkt under Helsingfors stads ansvar, men mycket av genomförandet av åtgärderna kräver Helsingforsbor, företag m.fl organisationer. För att uppnå målen behöver Helsingfors också statligt stöd och ett rikstäckande ambitiöst genomförande av klimatpolitiken (Hiilineutraali Helsinki 2035).

6.2.2 Regionala aktörer

Det finns långa traditioner av planeringssamarbete i Helsingforsregionen, framför allt gällande markanvändning, boende och trafik (BM-programmet). Samarbetet syns till exempel via de gemensamma enheterna Helsingforsregionens miljötjänster (HRM), Helsingforsregionens trafik (HRT), och det gemensamma MAL-avtalet och -planen. Genom bland annat dessa forum har de regionala aktörerna gemensamma strategier för såväl klimatmitigering som adaptation (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025).

Det är främst via MAL-planen och -avtalet som den regionala styrningen av det urbana boendet och dess effekter på klimatet styrs, då den skapar ramar för regionkommunerna och statens utveckling (MAL 2019). De centrala utgångspunkterna för MAL-avtalet är regeringsprogrammet för Sanna Marins regering, de internationella klimatfördragen som Finland ingått, den nationella energi- och klimatstrategin, samt Finlands klimatplan (Helsingin seudun kuntien ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2020-31).

En växande region av markanvändning, bostäder och transporter långsiktig planering i samverkan mellan kommuner och stat samt genomförande av planer enligt överenskommelse är avgörande för att regionen ska förbli funktionell i framtiden och även kunna svara befolkningens och näringslivets behov. MAL-planeringen har också en stärkande koppling till övriga kommuner och mellanstatlig program för stadsutveckling (MAL 2019).

I MAL-planen och -avtalet tydliggörs även skyldigheterna och ansvarsområdena för de berörda parterna. Förverkligandet av målen kräver stora investeringar från alla aktörer, och upprätthållandet av ett gynnsamt bostadsmarknadsläge. Kommunerna är ålagda att genom markpolitik, zonindelning, infrastrukturbyggande och marköverföring skapa förutsättningar för planens målsättningar. Det är på statens ansvar att bland annat säkerställa produktionsnivån av nya bostäder, och ta hand om bland annat infrastruktursbidragens tillräcklighet. Ett konkret exempel på var det behövs regionalt samarbete och statligt stöd är införandet av vägtullar, ett beslut som Helsingfors stad inte ensam kan fatta (MAL 2019). Helsingfors framstår ofta som ledare inom det regionala klimatsamarbetet. Ett exempel är projektet Energieffektiva husbolag med regionalt samarbete, som syftar sig till att förbättra husbolagens energieffektivitet (Helsingfors stad miljörapport 2020).

I åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors beskrivs samarbetet mellan olika aktörer som väldigt viktigt i bekämpningen av klimatförändringen. Framför allt är samarbetet inom huvudstadsregionen viktigt. Då affärs- och vardagslivet inom storstadsområdet framstår som en helhet för stadsborna, är det viktigt att klimatmålen inom regionen av konsekventa (Hiilineutraali Helsinki 2035). Samarbetet med övriga kommuner och städer i Finland koncentreras däremot inte enbart till huvudstadsregionen. Två exempel är projektet Koldioxidneutrala och resurssmarta företagsområden, som samordnas av Helsingfors och vars syfte är att utveckla företagsområden och byggarbetsplatser i Helsingfors, Vanda, Esbo och Åbo, och nätverket Östersjötmaningen som leds av Helsingfors och Åbo (Helsingfors stad miljörapport 2020). Helsingfors deltar även i klimatnätverket av borgmästare i Finlands sex största städer, som grundades på Sitras initiativ och syftar till att dela metoder och genom samarbete utveckla nya metoder för klimatarbete (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025).

6.2.3 Internationella aktörer

Som ovan visat ser Helsingfors stad sig ha en roll som ledare och föregångare av gott exempel inom klimatfrågor. Det samma gäller för det internationella samarbetet. Staden har en uttalad vilja att anta rollen som uppmuntrare till nära samarbete med andra aktörer, både urbana och icke-urbana, på internationell nivå (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025). Genom aktivt deltagande i internationella samarbetsnätverk strävar staden till att hjälpa andra städer, genom att visa på bästa praxis och dela lärdomar och metoder, samt tillämpa andras lärdomar i sin egen verksamhet. Detta beskriver staden som sitt globala ansvar. Bekämpningen av klimatförändringen är en av de områden som staden fokuserar särskilt på i den internationella intressebevakningen (Helsingfors stads strategi 2021-2025).

Helsingfors är känd som en progressiv stad i klimatfrågor ... Helsingfors deltar aktivt i internationella samarbetsnätverk och hjälper andra städer att anpassa sig genom att lyfta fram goda metoder (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025).

Helsingfors bär sitt globala ansvar genom att dela sin bästa praxis och sina bästa lärdomar med andra städer. Helsingfors följer aktivt de fenomen som sker i dess jämförelse- och partnerstäder och tillämpar andras lärdomar på ett proaktivt sätt i vår egen verksamhet. Internationella partnerskap byggs på behovsbasis; de bästa samarbetspartner kan beroende av tema och mål hittas i andra europeiska städer eller utanför Europa. Utöver städer och stadsnätverk söker vi efter fungerande partnerskap i internationella organisationer (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Staden deltar i flera klimatrelaterade internationella nätverk, såsom det globala Compact of Mayors-nätverket med syfte att införa anpassningsåtgärder och begränsa klimatförändringar, EU:s borgmästarförbunds klimatinitiativ Covenant of Mayors for Climate and Energy, som handlar om att mildra klimatförändringar, ICLEI (Local Governments for Sustainability), nätverket Climate-KIC Nordic, vars syfte är att påskynda uppkomsten och spridningen av nya klimatinnovationer (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025).

6.2.4 Medborgare och civilsamhället

Enligt Helsingfors stad är stadsborna i centrum för stadens beslutsfattande, samtidigt som stadsbornas välfärd är på deras egna ansvar.

Det är inte stadens beslutsfattare som skapar stadsbornas välfärd. Utan den skapas av stadsborna själva, med sina egna aktiviteter och sociala sammanhang (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

I sitt beslutsfattande lägger staden stor vikt på delaktighet, både i planerings- och genomföringsskedet. Så gott som alla av de program som analyserats har samlat in stadsbornas synpunkter och åsikter. Man lyfter även speciellt upp behovet av att stadsbor ska ges möjligheten att kunna påverka i sitt närområde (Hiilineutraali Helsinki 2035). Ett annat exempel där delaktigheten syns i stadens beslutsfattande är genom stadens program för delaktig budgetering.

Öppna Helsingfors kommunicerar och handlar interaktivt. Helsingfors stärker delaktigheten och interaktiviteten i all sin verksamhet genom att främja en öppen verksamhetskultur och interaktiva metoder samt genom att nyttja responsen från invånare och företag. Staden bjuder aktivt stadsbor, företag och gemenskaper att delta i och påverka stadens tjänster, beslutsfattande, omvärld, egna bostadsområden samt ser till att det finns strukturer för att alla ska kunna vara delaktiga (Helsingfors stads strategi 2021-2025).

I programmet om kolneutralitet utgår man ifrån tanken att det operativa arbetet endast kan bli framgångsrikt genom användningen av öppen beslutspraxis och dess verktyg och principer, vilka är till exempel insyn i information och deltagande, möjliggörande av kritik, och transparens av information. Staden beskriver sin roll som skapare och möjliggörare av villkor, som handlar enligt maximal transparens (Hiilineutraali Helsinki 2035). Man uttrycker det som viktigt att engagera invånare och organisationer i klimatarbetet. Stadsbornas deltagande är extra viktigt för att de operativa programmet om kolneutralitet ska kunna genomföras (Hiilineutraali Helsinki 2035). Samtidigt uttrycker man att stadsborna ger ett starkt stöd till Helsingfors ambitiösa miljöarbete, och att Helsingforsborna själva vill vara med och bekämpa klimatförändringarna och trygga den biologiska mångfalden. Staden har flera kanaler och program genom vilka man försöker hjälpa stadsbor, turister, företag och bostadsföreningar till mer ansvarsfulla val, samt plattformar för hur stadsbor själva kan sköta sin omgivning (Helsingfors stad miljörapport 2020).

Eftersom endast få byggnader i Helsingfors ägs av staden, är det viktigt att man engagerar invånare och organisationer i utsläppsminskningarna (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Invånarna har en central roll i att staden kan uppnå de utsatta klimatmålen. Staden uttrycker risk i att målen inte uppnås, om åtgärderna inte omfattas av stadsborna och inte leder till betydande förändringar i beteendet hos invånarna (Hiilineutraali Helsinki 2035).

6.2.5 Privata sektorn

Principerna för delaktighet och interaktion gäller även företag och den privata sektorn. Som ovan nämnts menar staden att dess klimatpolitiska mål inte kan uppnås utan stöd och åtgärder från till exempel den privata sektorn. Staden åtar sig uppdraget att uppmuntra till dessa åtgärder, genom till exempel regelförändringar, och att genom offentlig upphandling skapa förutsättningar för ett grönt näringsliv. Staden ämnar även indirekt påverka företagets verksamhet genom att påverka invånarnas beteende och konsumtionsvanor, och skapa förutsättningar för framtida affärer (Hiilineutraali Helsinki 2035). Det är även stadens uppgift att erbjuda företag och organisationer driftsförhållanden i ett föränderligt klimat, och att genom nära samarbete ge information och stöd för anpassning (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025). På samma sätt som staden tagit stadsbornas åsikter i beaktande i utformandet av klimatpolitiken, har man även hört företagen, mest framträdande genom en affärskonsekvensbedömning av programmet om kolneutralitet. I programmet uttrycks även ett framtida behov av dialog med näringslivet (Hiilineutraali Helsinki 2035). Staden styr företagets verksamhet bland annat genom olika program och nätverk, såsom genom Energirenässans-verksamhetsmodellen, som används för att förbättra energieffektiviteten i husbolag, stadens och näringslivets samarbetsnätverk Klimatpartner som sprider klimatkunskap och praxis kring klimatfrågor. Andra exempel är fostrans- och utbildningssektorns samarbete med startup företaget Tideal, som syftar till att skapa klimatutmaningar hos unga, och skapa kontakter mellan unga och företagare inom hållbar utveckling, och projektet Ilmastoviisat taloyhtiöt, som samordnas av staden och vars syfte är att förbättra energieffektiviteten inom husbolag med hjälp av digitala tjänster och lösningar (Helsingfors stads miljörapport 2020).

Stadens affärsverk, främst det stadsägda energibolaget Helen Ab, har en betydande roll i uppnåendet av de miljöpolitiska målen. Flera affärsverk har egna program för att minska sina utsläpp. De minskningar som Helen Ab har förbundit sig till är av ytterst vikt för att stadens, och hela Finlands, utsläpp ska minska. Flera av stadens affärsverk, bland annat Helen Ab, HRT,

HRM, och Stiftelsen Smart & Clean, ges stort utrymme i styrningen av Helsingfors klimatpolitik, framför allt i frågor som berör boende och urbant beteende (Hiilineutraali Helsinki 2035).

För det ämne som pro gradun omfattar är det viktigt att titta på hur Helsingfors stad interagerar med de privata företag och bolag som är framträdande i det urbana boendet och beteendet. Detta är främst byggbolagen och husbolagen. Stadens främsta styrningsinstrument gentemot byggbolagen är, som konstaterats, genom kriterier för markupplåtelse och offentlig upphandling. I stycket ovan beskrivs även en del av de program enligt vilka staden försöker styra husbolagen mot ett mer klimatvänligt beteende. Samtidigt erkänner staden att rådgivningen kring energieffektivitet har varit knapphändig, och att det saknats en övergripande samordning inom staden. De privatägda husbolagen förbrukar ungefär hälften av energin i Helsingfors byggnader, och för tillfället saknas det tillräckliga incitament och kompetens för att energifrågor ska beaktas i husbolagens verksamhet. Staden vill därför ge subventioneringar för klimatvänliga energiåtgärder, samt erbjuda information och stöd till husbolagen (Hiilineutraali Helsinki 2035). I det empiriska materialet framkommer det inte tydligt hur staden ser på de centrala privata aktörerna, byggbolagen och husbolagen, och deras ansvar i klimatstyrningen. För att svara på denna fråga behövs alltså en tolkning av vad som *inte* stipuleras i stadens strategiska dokument.

6.2.6 Stadens egna roll

Helsingfors stad citerar IPCC (2018) när de konstaterar att bekämpningen av klimatförändringen är en av de viktigaste utmaningarna som mänskligheten står inför, och att städerna har en betydande roll i bekämpningen av, och anpassningen till, klimatförändringarna. I anpassningen till klimatförändringarna beskriver sig stadsorganisationen ha huvudansvaret i samordningen och genomförandet av anpassningsåtgärderna. Som offentlig aktör och Finlands huvudstad har staden även en viktig roll som ledare och som exempel (Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025). Helsingfors stad ser sig både i den nationella och internationella klimatpolitiken som en ledare och samordnare av intressen.

Städerna och stadsområden har en nyckelroll att spela för att mildra klimatförändringarna (MAL 2019).

Det är upp till beslutsfattarna att styra förändringen på ett balanserat sätt, så att de nya stadsborna kan bli delaktiga och så att den viktiga naturen och rekreationen inte lider (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025).

Staden menar att det i bostadspolitikerna i allmänhet behövs kraftfulla styrningsmetoder, såsom regleringar och offentliga stödelement, för att trygga utvecklingen av allmänna boendeförhållanden och vid balanseringen av en värld som grundar sig på marknadsvillkor. Staden upplever att det egna ansvaret i stadsutvecklingen har blivit större efter coronaviruspandemin, och oron för dess konsekvenser på urbaniseringen, finansmarknadens funktionalitet, bostadspriserna och -hyrorna, samt hushållens betalningsförmåga (BM-programmet). Stadens egna roll i styrningen av stadsutvecklingen förstärks i egenskap av markägare. Genom villkor för marköverföringen, och marknadsföring gentemot byggaktörer, kan staden styra byggandet mot en kolneutral konstruktion (Hiilineutraali Helsinki 2035).

Bostadsproduktionsmålet påverkar direkt de kvantitativa målen för detaljplanläggningen och tomtöverlåtelseerna samt arbetet för att göra tomter byggbara, eftersom men med hjälp av detaljplanläggning, tomtöverlåtelse och byggbara tomter skapar förutsättningar för bostadsproduktionen. Med anledning av markägandeförhållandena sker cirka 70 procent av bostadsproduktionen på mark i stadens ägo (BM-programmet).

6.3 Sammanfattning och analys mot teoretisk bakgrund

Helsingfors stad har ambitiösa klimatmål, och de styrdokumenterna fokuserar föga förvånande på de strukturella egenskaperna av boendet och dess effekter på klimatet. Detta upplevs som motiverat, då staden har mandat att styra i dessa områden, samtidigt som den byggda miljön står för en betydande del av utsläppen av växthusgaser som produceras inom staden. Det finns i stadsstrategin ett speciellt fokus på de klimatperspektiv och klimatåtgärder i områden som berör boende, och i de styrande dokumenterna ligger fokuset klart på de strukturella egenskaperna av boendet. Av de strukturella egenskaperna är det främst markanvändningen och trafikplaneringen som beskrivs, alltså sker styrningen av boendets strukturella egenskaper främst genom planering. Trafikplaneringen får de facto ett väldigt stort utrymme i dokumenterna som berör boende och klimat. En möjlig slutsats som kan dras av materialet är att det kan vara lättare för kommuner att styra trafiken än boendet i sig.

Klimatåtgärderna i relation till boende koncentreras alltså till de strukturella egenskaper som staden har ägarskap över. Samtidigt anses stadsbornas livsstil och miljöbeteenden vara centrala i hur lyckad Helsingfors klimatpolitik de facto blir. Styrningen av stadsbornas beteende sker genom en handfull olika, ofta mjuka, styrinstrument, men även genom planeringen. Möjligheten att påverka beteenden, framför allt de som skapar indirekta utsläpp utanför stadens gränser, är dock begränsad. Istället för att tydligt styra beteende väljer man att fungera som möjliggörare och skapare av incitament till hållbara val. Som konstaterats i kapitel 5.2.3 ges inte stadsbornas beteende och livsstil ett hemskt stort utrymme i de styrande dokumenten. Anledningarna till varför kan diskuteras. Helsingfors stad konstaterar inledande i sin stadsstrategi att *individen skapar sin stad genom egna val* (Helsingfors stadsstrategi 2021-2025). Stadsbornas individuella frihet är genomsyrade i de styrande dokumenten, och det kan vara en medveten gränsdragning som staden har dragit i att inte styra det privata. Staden koncentrerar alltså sin styrning tydligt till de områden de upplever sig ha ägarskap över.

Planeringen, och bestämmande av villkor vid marköverlåtelse, framstår som det främsta styrningsverktyg som staden använder för att styra relationen mellan det urbana boendet och klimatet. I enlighet med Lujanens (2004) tankar kring stadens roll har staden stort inflytande över kopplingen mellan urbant boende och klimatet genom att vara stora markägare. Andra styrningsinstrument som ges utrymme i dokumenten är offentlig upphandling, ekonomiska instrument, utveckling och användandet av nya tjänster och teknologier, lokal produktion av livsmedel och energi, utsläppskompensation, och styrande av beteende till exempel genom information, bestämmelser och utformande av hållbar service. I de undersökta dokumenten finns en stor tilltro till planering som ett kraftfullt styrinstrument för skapandet av en hållbar tillväxt, en lyckad förtätning och klimatneutrala stadsstrukturer. Ideologin för planeringen är att den ska vara klok, långsiktig och deltagande. Detta är i linje med den rådande planeringskultur som Raagmaa (2008) beskriver att finns i Västeuropa. Klimat- och miljöpolitiken ges stort utrymme i planeringen, framför allt i de dokument som enkom syftar till detta policyområde. Både mitigerande och anpassade åtgärder återfinns i dokumenten. I andra dokument får man däremot bilden av att den ekologiska hållbarheten kan hamna i skymundan från den sociala och ekonomiska biten. Helsingfors resonerar alltså inte likt Meadowcroft (2004), i att den ekologiska hållbarheten alltid bör ges företräde framom den sociala och ekonomiska.

Helsingfors beskriver sig ha en nyckelroll i kampen mot klimatförändringarna. Till exempel Aust & du Plessis (2018) ser städer både som agenter som bidrar till miljöförstöring *och* till hållbar utveckling och klimatlösningar. Denna dualitet reflekteras inte i stadens dokument. På många sätt är det logiskt att Helsingfors stad ser sig själva som en kraftfull aktör i klimatarbetet. En stor del av av Finlands befolkning bor inom stadens gränser, och staden ansvarar för flera handlingar som berör klimatpåverkan. Framför allt, i likhet med Bulkeley och Betsills (2020) tankar kring städernas roll i klimatförändringen, *vill* Helsingfors axla ett stort ansvar, vara innovativ och leda både konkret i handlingar och med exempel i bekämpningen av klimatförändringen. Staden beskriver att dess roll och ansvar i bostadspolitiken har blivit större efter coronapandemin och oron för dess konsekvenser på urbaniteten. Helsingfors stad har flera av de egenskaper som, enligt Fuhr, Hickmann och Kern (2018), driver en stark lokal klimatstyrning. Helsingfors är, ur ett globalt perspektiv, inte speciellt utsatta för klimatförändringens effekter. Däremot finns det i Helsingfors en ur globalt perspektiv relativt stark lokal demokrati, möjliggörande politiska ramverk, en gynnsam socioekonomisk miljö och möjligheterna till att forma starka lokala ledare.

Kristjánsdóttir (2018) beskriver att trenden inom nordisk planering är att de kommunala myndigheternas makt ökar, samtidigt som medborgarinflytande ges större utrymme i planeringen. Detta kan även ses i de styrdokument som analyserats, då det finns en vilja av en stark styrning via planering, och en syn på det egna ansvaret som allt viktigare. I enlighet med Bulkeley och Betsill (2020) kan man däremot inte analysera Helsingfors som aktör skilt för sig. Helsingfors stad, och dess klimatpolitik, existerar i ett flernivåsstyrningssystem, där nya former av reglering och policyutformning överskrider traditionella hierarkiska och mellanstatliga aktiviteter (Aust & du Plessis 2018). Staten och den finländska lagstiftningen, internationella överenskommelser, och framför allt regionalt samarbete och gemensam planering har inflytande över den kommunala planläggning, boendet och dess effekter på klimatet.

Styrningen av Helsingfors, det urbana boendet och klimatet, sker enligt Helsingfors genom samarbete. Man kan se både ur stadens dokumenterade klimatarbete, samt ur strategierna, att det finns en vilja, och upplevd syn, av Helsingfors att fungera som ledare och samordnare av en bredare klimatpolitik. Detta stämmer överens med både Bulkeley och Betsills (2020) och Kristjánsdóttirs (2018) tankar kring städerna som samordnare av intressen och processer mellan

olika nivåer och aktörer. Samtidigt förekommer det i några av de styrande dokumenten en viss oro inför att just denna samordning, av aktörer med ofta motstridiga intressen, kan vara utmanande. Staden ser även ett stort uppdrag som lobbare gentemot den statliga politiken och i utvecklingen av en mer urban politik. Det faktum att stora städer i Finland upplever den nationella intressebevakningen gentemot staten som så viktig, och den finländska urbana politiken som bristfällig, har inte framkommit alltför tydligt i avhandlingens teoretiska underlag. Samtidigt stämmer detta överens med den mer allmänna analysen som Fuhr et al (2018:2-3) format: incitament och allokering av resurser från högre förvaltningsnivåer är nödvändiga för stark lokal klimatstyrning, samtidigt som nationella regeringen ofta ger otillräckliga ekonomiska och juridiska stöd.

Den mest inflytelserika förvaltningsnivån för förhållandet mellan det urbana boendet och klimatet tycks vara den regionala nivån, i och med det täta planeringssamarbete som sker inom Helsingforsregionen. Även på denna nivå tar Helsingfors ofta en ledande roll. Planeringen på den regionala nivån grundar sig på nationell lagstiftning och internationella överenskommelser, och ersätter inte den kommunala planeringen. Däremot ligger den som grund för övriga planer, och man ser ett stort värde i att Helsingforsregionen har en integrerad vision och plan. Samarbetet med övriga städer koncentreras inte heller endast till huvudstadsregionen, utan Helsingfors beskriver sig aktivt skapa samarbete med övriga större städer. Att Helsingfors värdesätter samarbete, och gärna utövar inflytande, ses även i dess internationella intressebevakning. Staden har en uttalad vilja, och ser det som sitt globala ansvar, att uppmuntra till samarbete med olika former av aktörer, och på så sätt kunna visa sin roll som ledare och exempel, genom delning av bästa praxis och olika lärdomar och metoder. I enlighet med Kristjánsdóttir (2018) har den lokala planeringen och bekämpningen av klimatförändringen alltså ett globalt perspektiv. I Helsingfors egna strategier, och syn på sin egen roll, kan man se det som Bulkeley och Betsill (2005) menar om att strategier som berör implementeringen av urban hållbarhet vilar på utvecklingen och delandet av bästa praxis, som kan delas och tillämpas inom den urbana arenan och överförs mellan städer. I Helsingfors strategier kan man alltså se att städer gärna är aktiva deltagare på den internationella arenan, och att kunskapsdelande och nätverksskapande mellan städer nationellt och internationellt upplevs som viktigt.

I enlighet med de rådande ideologierna för planering (ex. Kristjánsdóttir 2018, Martinson & Cars 2008:57) råder det inom Helsingfors en bred konsensus om att god planeringspolitik, och klimatpolitik, ska genomföras i samarbete med invånarna. Helsingfors beskriver stadsborna som centrala för en framgångsrik stad, och lägger stor vikt vid öppet beslutsfattande både i planerings- och genomföringsskedet. Samma delaktighet gäller även den privata sektorn. Helsingfors uttrycker att de klimatpolitiska mål inte kan nås utan stöd och åtgärder från såväl stadsborna och organisationer, som privata aktörer. Samtidigt utövar staden styrning gentemot såväl stadsbor som företag, både genom konkret styrning som genom bestämmelser och incitament, och genom mjukare styrmedel som information och påverkan. I vissa fall medger staden att man inte lyckats tillräckligt i styrningen av privata enheter, och att samordningen inom staden varit bristfällig. Av privata aktörer var det främst husbolagen och stadens affärsverk som gavs utrymme i dokumenten som analyserats. Dessa aktörer upplevs ha en stor makt i styrningen av Helsingfors klimatpolitik, framför allt i frågor gällande boende. I kapitel 3 beskrivs den debatt som är ständigt pågående kring den privata sektorns roll i planeringen (Kristjánsdóttir 2018). Den politiskt laddade frågan ges inte desto mera utrymme i materialet. Däremot ser staden att det egna ansvaret inom bostadspolitiken ökat i och med rådande utmaningar på bostadsmarknaden och urbaniteten. Dessa tankar har främst motiverats av farhågor inom den ekonomiska och sociala hållbarheten, snarare än den ekologiska. Man kan ur dokumenten utläsa att staden önskar sig själv ha den främsta rollen i stadsplaneringen och -utvecklingen. Enligt Han (2019) är det för en lyckad klimatstrategi väsentligt att lokala myndigheter lyckas ta en ledande roll i styrning, skapa incitament för deltagare och engagera flera intressenter och aktörer. Detta framkommer även i Helsingfors stads styrningsdokument, där man belyser vikten av förankring av stadens planer och klimatpolitik hos såväl stadsbor som andra aktörer inom staden, för att åtgärderna och den övergripande klimatpolitiken ska lyckas.

7. Avslutning

En stor del av denna pro gradu-avhandling har skrivits från en balkong i Havshagen, till ljudet från byggandet av den nya stadsdelen Fiskehamnen, och det enorma infrastrukturprojektet Kronbergsbroarna. Min avhandling har tagit form samtidigt som stadens strategier kring täthet, expansion och ökad kollektivtrafik realiserats runt omkring mig. Det som analyserats i avhandlingen är alltså inte endast ord i strategidokument, utan formar redan idag livet, och framtiden, för en stor andel finländare.

7.1 Sammanfattning och slutsatser

Det finns en övergripande urban norm i dagens samhälle, där urbant boende ses som attraktivt och hållbart. Samtidigt finns det såväl ekonomiska, sociala, som ekologiska problem i dagens finländska städer. Stora delar av Finlands utsläpp kommer från bostäder och konsumtionen kopplad till bostaden. Det finns polariserade teoretiska tankar kring om det är bättre för klimatet att bo tätt eller inte, men få entydiga empiriska svar. Idag betraktas staden och urbaniseringen paradoxalt både som lösningen på, och drivare av, klimat- och miljöproblem. Syftet med denna pro gradu-avhandling har varit att undersöka vilket sambandet mellan det urbana boendet och klimatförändringen är, hur denna relation styrs, samt analysera vilken roll staden har i styrningen. Empiriskt undersöks styrningen av, och sambandet mellan det urbana boendet och klimatförändringarna, i fallstudieobjektet Helsingfors stad. Svaren på forskningsfrågorna har sammanfattats mer utförligt i 5.3 och 6.3, och därför ägnas följande stycke primärt till att tydliggöra de övergripande slutsatserna.

Helsingfors stads visioner för stadsutveckling vilar på expansion och förtätning, vilket upplevs ha positiva effekter på klimatet. Stadsutvecklingen är därför central i stadens ambitiösa klimatpolitik. Helsingfors stad beskriver det urbana, täta boendet enbart som en positiv kraft med tanke på naturen och klimatet. Enligt Helsingfors stad kommer utvecklandet av en mer kompakt stad skapa miljömässig och social hållbarhet, främja effektiv markanvändning och infrastruktur, och genom kollektivtrafik och kortare avstånd öka på tillgängligheten och mobiliteten samt minska på privatbilismen. Förtätningen syns framför allt i planeringen av mark och trafik, och tillväxten i aktivt byggande av nya bostäder. Helsingfors målsättning med expansion är en förtätning som koncentreras till den nuvarande samhällsstrukturen och till de områden där

kollektivtrafiken är konkurrenskraftig. Samtidigt vill staden bevara existerande, och till viss del även expandera grönområden. Närmiljöns betydelse har ökat under coronapandemin då stadsbornas rörelsefrihet begränsades, och livet koncentrerades till staden. Samtidigt uttrycker staden tvivel kring hur närheten till naturen går att kombinera med en kraftfull förtätning. Enligt tidigare forskning finns det inget empiriskt belägg för att tätt, urbant boende skulle vara enbart positivt för klimatet, utan frågan tycks vara ideologiskt laddad och svaret bero på hur man tillskriver ansvar för utsläpp. Sammanfattningen av tidigare forskning är att täthet borde erbjuda relativa fördelar för urbant boende, vilket det också till viss del tycks göra gällande de fysiska strukturerna kring boende och transport. Däremot är det den urbana livsstilen, präglad av välstånd, rörlighet och hög och parallell konsumtion, som gör att stadsbor ändå tycks ha en större inverkan på klimatet än de som bor på landsbygden. Problemet med städernas stora inverkan på klimatet verkar alltså inte sitta i tätheten eller urbana områden i sig, utan våra beteenden i själva staden. Någon kritik mot den kompakta staden uppmärksammas inte i Helsingfors strategiska dokument. Den eventuella flykten från kompakthet, som leder till resor och andrahandsboenden, nämns inte i dokumenten. Man kan spekulera kring om man kan se att våra städer har varit designade på ett sätt som skapat en viss flykt, i och med att behovet av närmiljön, och dess värde, har lyfts upp så häftigt efter en tid av begränsad rörelse.

Styrningen av det urbana boendet i relation till klimatet fokuserar på de strukturella egenskaperna av boendet, trafikplaneringen och markanvändningen. Detta kan motiveras av att staden har mandat att styra i dessa områden, samtidigt som den byggda miljön står för en betydande del av utsläppen av växthusgaser som produceras inom staden. Stadens klimatchef Kaisa-Reeta Koskinen öppnar upp denna fråga vidare i en intervju till Hufvudstadsbladet. Koskinen menar att man kan lita på att marknaden till stor utsträckning sköter minskningen av elförbrukning, vilket gör att staden bör fokusera på utsläppen av uppvärmning och, främst, trafiken. Koskinen förklarar vidare: *“Om uppvärmningen är svår att åtgärda tekniskt och ekonomiskt, är trafiken svår psykologiskt”* (10.09.2022). En slutsats från studien är att trafiken de facto tycks vara den enhet som staden främst styr gällande boendet och dess klimatpåverkan. Staden koncentrerar alltså sin styrning tydligt till de områden som man upplevs ha ägarskap över, till vilket stadsbornas privata val inte hör. De mest svårtydda och fascinerande delarna av styrdokumentet är de som berör synen på livsstilen i förhållande till stadsutveckling och

klimatpolitik. Stadsbornas livsstil och miljöbeteenden anses vara central i Helsingfors klimatmålsättningar. Samtidigt tar Helsingfors stads klimatkalkyler inte i beaktande de utsläpp som sker utanför stadens gränser, och som till stor del härrör från den urbana livsstilen. Dessa utsläpp inkluderar alla de varor och tjänster som producerats annanstans, och mer än fördubblar stadens utsläpp. Styrningen av stadsbornas beteende sker genom en handfull olika, ofta mjuka, styrinstrument, men även genom planering och skapande av en tät stadsstruktur. Möjligheten att påverka beteenden, framför allt de som skapar indirekta utsläpp utanför stadens gränser, är begränsad. Istället för att tydligt styra beteende väljer man att fungera som möjliggörare och skapare av incitament för hållbara val. De åtgärder som direkt ämnar styra livsstil och konsumtion är minimala i relation till deras enorma klimatpåverkan. Staden strävar alltså främst till att skapa de strukturella egenskaper som behövs för ett hållbar beteende, samtidigt som de livsstilsförändringar och hållbara val som staden till viss del anser vara nödvändiga inte är formulerade överhuvudtaget. Våra fysiska strukturer kan ha en betydande inverkan på våra miljöbeteenden (Støa 2008:42). Frågan som kvarstår är därmed hur stor denna inverkan kan vara, och om det för staden räcker med en styrning av stadens strukturella egenskaper i strävan efter ett koldioxidneutralt Helsingfors.

Styrningen av Helsingfors, det urbana boendet och klimatet, sker enligt staden genom ett flernivåstyrningssystem. I pro gradu-avhandlingen har de olika aktörerna och förvaltningsnivåerna som deltar i styrningen, och de roller och ansvar som de tilldelas analyserats. Det finns en vilja, och självupplevd syn, av Helsingfors som ledare och samordnare av en gränsöverskridande klimatpolitik. Helsingfors beskriver sig ha en nyckelroll i kampen mot klimatförändringen, framför allt genom viljan att axla ansvar, vara innovativ och leda med gott exempel. I takt med att potentiella hot mot urbaniseringen växer, ökar stadens upplevda ansvar för bostadspolitik. Helsingfors upplever även lobbandet gentemot staten, i utvecklingen av en mer urban politik, som väldigt viktig. Planeringen, och bestämmande av villkor vid marköverlåtelse, framstår som det främsta instrumentet för staden i styrningen av relationen mellan det urbana boendet och klimatet. I de undersökta dokumenten finns en stor tilltro till planering som ett kraftfullt styrinstrument för skapandet av en hållbar tillväxt, en lyckad förtätning och klimatneutrala stadsstrukturer. Klimat- och miljöpolitiken är central i planeringsstrategierna. Den mest inflytelserika förvaltningsnivån för förhållandet mellan det

urbana boendet och klimatet tycks vara den regionala nivån, i och med det täta planeringssamarbete som sker inom Helsingforsregionen. Samarbetet med övriga städer koncentreras inte heller enbart till huvudstadsregionen, utan Helsingfors beskriver sig aktivt främja samarbete i alla konstellationer, där urbanisering och centralisering kan gynnas. Detta syns i stadens uttalade vilja, och självupplevda ansvar, att uppmuntra till samarbete mellan olika aktörer, på olika förvaltningsnivåer. Det mest centrala samarbetet är ändå det som sker mellan staden och stadsborna. Helsingfors uttrycker att de klimatpolitiska målen inte kan nås utan att den förankras hos såväl stadsbor och organisationer, som privata aktörer. Målen ska nås genom öppet beslutsfattande och samarbete.

Eftersom jag i denna forskning fokuserat på endast ett fallstudieobjekt, Helsingfors stad, går det inte att med säkerhet säga huruvida forskningens slutsatser är generaliserbara till andra urbana områden. Syftet med denna forskning har varit att få en teoretisk snarare än statistisk generalisering av sambandet, och styrningen av, förhållandet mellan urbant boende och klimatförändringen. Med det sagt upplever jag det troligt att de samband och slutsatser som jag funnit kan återfinnas i andra urbana områden. De övergripande normer och ideal som formar våra städer misstänker jag tar sig i liknande uttryck i städer världen över.

7.2 Diskussion

Centralisering versus decentralisering är en av de mest upprivande frågorna inom den finländska politiken. Under skrivandets gång, i maj 2022, presenterades nya siffror från Statistikcentralen gällande migration inom Finland. Enligt Statistikcentralen var 2021 det första året på 70 år som Nyland förlorade invånare till resten av Finland (FOS 27.5.2022). Man har länge inom samhällsdiskussionen förutspått nya vändpunkter som ska leda till städernas död, men hittills har vi inte sett några bestående förändringar i den stora urbaniseringstrenden (Laakso & Loikkanen 2018). Det är för tidigt att förutse hur långvariga effekterna av coronapandemin är på urbaniseringen, men det finns lite som pekar på att detta skulle vara mera än en avvikelse i den urbaniseringstrend som dominerar globalt. Det är alltså av fortsatt vikt att studera urbaniseringens effekter i en tid av accelererande klimatkris.

Det finns mycket som kan diskuteras gällande det material jag använt för min pro gradu-avhandling. Som nämnts i kapitel 3.2 är det inte säkert att man inom forskningen och beslutsfattandet delar uppfattningarna om planeringen som styrningsverktyg, eller synen på de olika aktörerna och förhållandet mellan dessa inom planeringen. Detta diskuteras vidare i följande stycke om fortsatt forskning. Det bör även finnas utrymme att problematisera de grundläggande tankar om flernivåstyrning som denna pro gradu vilar på. Tanken om att det endast är genom en flernivåstyrning som man kan bekämpa “wicked problems”, i det här fallet klimatförändringarna, är en allmänt accepterad norm inom forskningen av klimatstyrning. Det må stämma att gränsöverskridande, diffusa problem som klimatförändringarna inte kan lösas av en enskild aktör, eller på endast en förvaltningsnivå. Med detta synsätt kan dock frågan om ansvar lätt tappas bort. Speciellt med en problematik som klimatförändringarna är ansvarsfrågan central, och en djupt utmanande fråga. Att införa de åtgärder nödvändiga för att mitigera klimatförändringarna är, problematiskt nog, på *allas* ansvar. En diffus syn på ansvar leder till att man inte kan ställa aktörer till svars. Ambitiösa strategier kan lättvindigt formas för att de ser fina ut, men de ofta tuffa och impopulära åtgärder som behövs kan åsidosättas. Diskussionen kring ansvar kan även kopplas till en bredare diskussion kring om man ens kan tala om att vissa enheter kan nå kolneutralitet, samtidigt som de inte tar i beaktande utsläpp som uppstår utanför deras gränser. Städer är inte självförsörjande enheter, och effekterna av deras verksamheter sträcker sig långt utanför deras egna gränser. Är det då rimligt att ålägga ansvaret för utsläpp på antingen en stadsbo eller en landsbygdsbo, då de står i beroendeställning till varandra?

Den ofta oklara synen på ansvar har i pro gradun varit tydlig framför allt i relationen mellan staden och det privata. I mitt arbete har jag sett att det i Helsingfors strategier finns en central tanke om individens egna frihet, samtidigt som man uttrycker att den ambitiösa klimatpolitik staden vill föra kommer gå i spillror om inte individen tar de, *enligt staden*, rätta valen i sin vardag. Frågan kring hur mycket man bör begränsa individens frihet för det kollektivs bästa är förstås central i all politisk ideologi och -diskussion. Det offentliga är den enda aktören som har rätt att påverka beteende genom tvång, men i övrigt är styrande av beteende inte helt enkelt. Med denna bakgrund är styrningen av den fysiska miljön betydelsefull. Till skillnad av vad många tenderar tro, nämligen att miljöbeteendet främst beror på attityder, visar den tidigare forskningen att fysiska strukturer kan ha en stor inverkan på våra beteenden (Støa 2008:42). Boendet kan inte

betraktas som oberoende varken värderingar eller livsstilarna hos de människor som använder den. Därför är det av vikt att fortsätta diskutera och forska kring den byggda miljöns inverkan på klimaten och våra miljöbeteenden.

I kapitel 2 hänvisade jag till Figueres och Rivett-Carnac, och den möjliga framtid som de beskriver där vi lyckats uppnå de internationella mål som vi bundit oss till gällande global uppvärmning. När jag tar del av deras visioner slås jag av hur olik staden de menar att vi måste skapa är från dagens Helsingfors, även i dess mest ambitiösa visioner om framtiden. I samma bok skriver författarna även om en annan möjlig framtid, den vi är på väg mot ifall vi inte gör de förändringar nödvändiga för att nå våra mål. I det framtidsscenarioet är stora delar av våra nuvarande samhällen helt obeboeliga, på grund av extrem värme, luftföroreningar som gör det omöjligt att andas, och brist på vatten och mat. Figueres och Rivett-Carnacs menar att vi fortfarande har möjligheter att undvika en framtida dystopi genom att skapa effektiv klimatpolicy som för oss mot en grönare framtid, men att tiden är knapp (2020:17–27). Samtidigt som det ligger stor press på våra beslutsfattare och stadsutvecklare att snabbt implementera effektfulla klimatpolicyer bör det också finnas utrymme för att kritisera de tankar av klimat- och miljövård som våra nuvarande planer och strukturer bygger på. Enligt Bradley bygger våra planstrategier på västerländska medelklassnormer och vanor, vilket ger en väldigt specifik uppfattning om vad miljövänligt boende är (2009:359). Att dagens planer strävar efter att möta medelklassens behov har också identifierats av forskare av gentrifisering. Med detta i åtanke frågar sig Lilius om det är acceptabelt eller korrekt att hävda att nuvarande planer och policyer kan främja möjligheterna till ett klimatvänligt stadsliv, när forskning visar att en stor del av utsläppen härrör från den rika urbana medelklassens konsumtions- och rörlighetsvanor (2018:313). Den progressiva klimatpolitik som stadsutvecklare bör driva borde alltså vara socialt och kulturellt inkluderande, och det finns anledning att fundera på om våra nuvarande ideal för urbant boende, och dess relation till klimatet och miljön, faktiskt är de vi borde använda som grund för framtida planer. Det har inte hört till min pro gradu-avhandling att utvärdera hur tillräckliga, omfattande eller lyckade Helsingfors stads klimatstrategier är. Samtidigt är det för diskussionens skull nödvändigt att konstatera att det finns en viss diskrepans mellan stadens ambitiösa klimatpolitik och stadens faktiska handlingar. Helsingfors stad har valt att tidigarelägga sitt mål för kolneutralitet till 2030, motiverat av klimatförändringarnas snabba takt,

samt att man upplever sig kunna nå målen tidigare. Samtidigt visar ny statistik att utsläppen inte ökar i önskad takt (HBL 10.09.2022). Som Helsingforsbo kan jag uppleva det som föga troligt att staden kommer nå kolneutralitet de närmaste åren, samtidigt som man inte kan åtgärda till synes små klimat- och miljöaktiviteter som att sluta dumpa snö i havet och omöjliggöra mattvätt vid strandkanten (HBL 20.01.2022, 15.08.2022). När både små och stora åtgärder dröjer kan en tvivla på ifall stadens vackra strategier verkligen återspeglas i praktiken.

7.3 Vidare forskning

Som konstaterat ovan i kapitlet är det av fortsatt vikt att vidare studera urbaniseringen och dess koppling till klimatförändringen, då varken den urbana normen eller klimatproblemen förväntas minska i relevans. Det finns många olika intressanta infallsvinklar från vilka man kunde ta sig an ämnet. För att bygga vidare på denna pro gradu-avhandling, och för att få extern validitet genom replikering, kunde en jämförande studie utföras med andra städer i Finland. Det vore även intressant att utföra fortsatta studier inom Helsingforsregionen. En bredare bild av kopplingen mellan styrningen av det urbana boendet och klimatförändringen kunde fås genom en analys av dokument från övriga aktörer i styrningen, så som regionala aktörer och affärsverk. I denna analys kunde man få en djupare förståelse för ansvarsfördelningen, rollerna, motsättningarna, och synerna på planerna och målsättningarna bland olika aktörer. En annan intressant infallsvinkel skulle vara att titta på om de senaste årens utmaningar fört med sig mer långlivade trender. Utvecklas nya normer för boende, på grund av större samhällsliga förändringar, eller kanske som motreaktion på rådande trender? Det vore även intressant att studera ifall ändringarna i bosättning och demografi leder till ändrade planeringsnormer och ändringar i städernas accepterade strategier kring förtätning och expansion. Som diskuterades i kapitlet ovan verkar det finnas en viss diskrepans på hur forskningen och beslutsfattare ser på planeringen och styrningen av boende och klimat. Vidare studier kunde djupdyka i beslutsfattares egna syner på stadens ansvar, roll och styrningsmöjligheter i relationen mellan det urbana boendet och klimatet. Eftersom boende, klimatförändringarna, och städerna är tätt ihopkopplade, och ständigt i förändring, finns det otaliga intressanta infallsvinklar för fortsatta studier.

Källförteckning

Adelman Sam (2018): The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism. In French Duncan, Kotzé Louis J. (red.) (2018): *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 15–40

Arcanjo, Marcus (2018): Learning from the “Least Vulnerable?” Climate Adaptation in the Nordic Countries. *Climate Institute* Publication, juli 2018

Aust Helmut Philipp, du Plessis Anél (2018): Good urban governance as a global aspiration: in the potential and limits of SDG 11. In French Duncan, Kotzé Louis J. (red.) (2018): *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 201–221

Birch Eugene L., Wachter Susan M. (2011): *Global Urbanization: The City in the Twenty-First Century*. University of Pennsylvania Press

Beckett Sean (2021): *The Impact of Climate Change on Housing and Housing Finance*. Research Institute for Housing America. Special Report.

Bemelmans-Videc Marie-Louise, Rist Ray C., Evert Vedung (1998): *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. Routledge, New York

Bettencourt Luis, West Geoffrey (2010): A unified theory of urban living. *Nature* 467, 912–913

Blücher Göran (2004): *Physical planning*. I Lujanen Martti (red.): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nord 2004:7, 243–268

Bradley Karin (2009): Planning for eco-friendly living in diverse societies. *Local Environment - The International Journal of Justice and Sustainability* 14:4, 347–363

Bulkeley Harriet & Betsill Michele (2005): Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the ‘Urban’ Politics of Climate Change. *Environmental Politics* 14:1, 42–63

Burton Elizabeth (2000): The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis. *Urban Studies* 37:11, 1969–2001

Davis Diane E., Libertum de Duren (2011): *Cities & Sovereignty: Identity Politics in Urban Spaces*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press

Carr Madeline, Lesniewska Feja (2020): Internet of Things, cybersecurity and governing wicked problems: learning from climate change governance. *International Relations* 34:3, 391–412

Carter Neil (2018): *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge University Press.

Clerk Tim (2002): *The Policy Process - A Practical Guide for Natural Resources Professionals*. Yale University Press.

Daviter Falk (2017): Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies* 38:6, 571-588

Dhakal Shobhakar (2010): GHG emissions from urbanization and opportunities for urban carbon mitigation. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2, 227-283

Englund Peter, Flam Harry (2021): Housing markets and housing policies in the Nordics. *Nordic Economy Policy Review* 2021.

Figueres Christiana, Rivett-Carnac Tom (2020): *The Future We Choose. The Stubborn Optimist's Guide to the Climate Crisis*. Manilla Press, London

Finlands officiella statistik (FOS): Flyttningsrörelsen [webbpublikation]. ISSN=1797-6774. Helsingfors: Statistikcentralen. Hänvisat: 1.8.2022.
<https://www.stat.fi/sv/publikation/cku3xexx4b9s60b5049fbn9wj>

Fremstad Anders, Underwood Anthony, Zahra Sammy (2018): *The Environmental Impact of Sharing: Household and Urban Economies in CO2 Emissions*. *Ecological Economics* 145, 137-147

Frey Hildebrand (1999): *Designing the City. Towards a More Sustainable Form*. London, E. and F.N. Spon.

Fuhr Harald, Hickmann Thomas, Kern Kristine (2018): The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5 C target. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 30, 1-6

Förenta Nationerna (1992): Article 2, Use of Terms. *Convention on Biological Diversity*.

Geddes Patrick (1915): *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*. Williams & Norgate, London.

Gudipudi Ramana, Fluschnik Till, Cantú García Ros Anselmo, Walther Carsten, Kropp Jürgen P. (2016): *City density and CO2 efficiency*. *Energy Policy* 91, 352-361
Harboe Thomas (2013): *Grundläggande metod. Den samhällsvetenskapliga uppsatsen*. Gleerups Utbildning AB. Översättning av Per Larson.

Heinonen Jukka., Junnila Seppo, Ala-Mantila Sanna, Jalas Mikko, Juntunen Jouni K. (2013): Situated lifestyles 1. How lifestyles change along with the level of urbanization and what the greenhouse gas implications are - A study of Finland. *Environmental Research Letters* 8, art 025003

Han Heejin (2019): Governance for green urbanisation: Lessons from Singapore's green building certification scheme. *Environment and Planning C: Politics and Space* 37:1, 137-156

HELCOM (2018): *State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011–2016*. Baltic Sea Environment Proceedings 155.

Helminen Ville, Nurmio Kimmo, Vesanen Sampo (2020): *Kaupunki-maaseutu-aluekuokitus 2018. Paikkatietopohjaisen aluekuokituksen päivitys*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020. SYKE

Helsingfors i siffror 2020. Helsingfors stad.

https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20_06_18_HKI_taskutilasto2020_sve.pdf

Holden Erling (2004): Ecological footprints and sustainable urban form. *Journal of Housing and the Built Environment* 19, 91–109

Hooghe Liesbet, Marks Gary (2003): Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* 97:2, 233–243

Hoornweg Daniel, Sugar Lorraine, Trejos Gomez Claudia Lorena (2011): Cities and greenhouse gas emissions: moving forward. *Environment & Urbanization* 23:1, 207–27

HRM:s hemsida: <https://www.hsy.fi/sv/> (hämtad 26.7.2022)

HRT:s hemsida: Om HRT: <https://www.hsl.fi/sv/hrt> (hämtad 26.7.2022)

Hufvudstadsbladet 20.01.2022: *Snödumpning upprör igen i Helsingfors*. Sofia Holmlund. <https://www.hbl.fi/artikel/90784642-1eae-433a-80f8-3fadb9cc2803#:~:text=Fullm%C3%A4ktige%20ohar%20tidigare%20beslutat%20att,och%20Ule%C3%A5borg%20redan%20f%C3%B6rjudit%20dumningen> (hämtad 15.09.2022)

Hufvudstadsbladet 15.08.2022: *I Helsingfors fortsätter man tvätta mattor i havet år efter år - förbjudet i andra städer sedan länge*. Anna Korkman. <https://www.hbl.fi/artikel/7e8f5b48-b4f2-4960-bb41-2e80b60ddf51> (hämtad 15.09.2022)

Hufvudstadsbladet 10.09.2022: *Stadens klimatchef: Helsingfors kunde bli som Berlin*. Peter Buchert. <https://www.hbl.fi/artikel/297e5ce9-7339-4a7f-9920-21303529458b> (hämtad 15.09.2022)

IPCC (2018): Annex 1: Glossary [Matthews, J.B.R. (ed.)]. I: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 541-562

Jagers Sverker C, Striiple Johannes (2003): Climate Governance Beyond the State. *Global Governance* 9:3, 385-399

Jalonen Pauliina (2020): *Klimatförändringen och kommunerna. Handbok för kommunernas klimatarbete*. Kommunförbundet

John Peter (2011): *Making Policy Work*. Taylor & Francis Group.

Kristjánsdóttir Sigríður (red.) (2018): *Nordic Experiences of Sustainable Planning: Policy and Practice*. Routledge

Laakso Seppo, Loikkanen Heikki A. (07.08.2018): Urbaniseringen - ett färskt fenomen eller en gammal trend? *Kvartti*.
<https://www.kvartti.fi/sv/artiklar/urbaniseringen-ett-farskt-fenomen-eller-en-gammal-trend> (hämtad 15.09.2022)

Leary Neil et al. (2008): A stitch in time: General lessons from specific cases. I Leary Neil, Adejuwon James, Barros Vincente, Burton Ian, Kulkarni Jyoto, Lasco Rodel (red.) (2008): *Climate Change and Adaptation*. Earthscan, London

Lidmo Johannes, Bogason Ágúst, Turunen Eeva (2020): *The legal framework and national policies for urban greenery and green values in urban areas. A study of legislation and policy documents in the five Nordic countries and two European outlooks*. Nordregio Report 2020:3

Lilius Johanna (2018): *Urbanity as strategic aim: Will the Nordic cities be sustainable in 2030?* I Kristjánsdóttir Sigríður (red.): *Nordic Experiences of Sustainable Planning: Policy and Practice*. Routledge. 301–316

Lujanen Martti (red.): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nord 2004:7.

Markanvändnings- och bygglag (5.2.1999/132)

Martinson Lina, Cars Göran (2008): *Governance and social capital as tools for neighborhood regeneration*. I Holt-Jensen Arlid & Pollock Eric (red.): *Urban Sustainability and Governance*. Nova Science Publishers, Incorporated. 53–78

McHarg Ian (1969). *Design with Nature*. New York, John Wiley and Sons.

Meadowcroft James (2004): *Governance for Sustainable Development*. Edward Elgar Publishing

Miljöministeriet (2007): Deltagande i general och detaljplanläggning. Miljöförvaltningens anvisningar 1sv.

Morrison Nicky, Holt-Jensen Arlid, Julgeina Anna (2008): *The Nordic-Baltic housing policies seen in a broader international perspective*. I Holt-Jensen Arlid & Pollock Eric (red.): *Urban Sustainability and Governance*. Nova Science Publishers, Incorporated. 241–250

Nissinen Ari, Heiskanen Eva, Perrels Adriaan, Berghäll Elina, Liesimaa Virpii, Mattinen Maija K. (2015): Combinations of policy instruments to decrease the climate impacts of housing, passenger transport and food in Finland. *Journal of Cleaner Production* 107:16, 455–466

OECD (2021): Environmental Performance Reviews: Finland 2021

OECD/European Commission (2020): *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. OECD Urban Studies. OECD Publishing, Paris.

Peters B. Guy, Pierre Jon (2001): Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics* 29:2, 131-135

Raagmaa Garri (2008): *Planning theories and development practices. Past dependencies contra new ideology: Impact of planning for sustainable housing developments*. I Holt-Jensen Arlid & Pollock Eric (red.): *Urban Sustainability and Governance*. Nova Science Publishers, Incorporated. 79–100

Rittel Horst, Webber Melvin M. (1974): Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences* 4:2, 155-169

Ruhl J.B, Salzman, James (2020): Symposium: Governing Wicked Problems. *Vanderbilt law review* 73:6, 1561-1583

Santamouris Mat (2016): *Urban warming and mitigation. Actual status, impacts and challenges*. I Santamouris Mat, Kolokotsa Denia (red.) (2016): *Urban Climate Mitigation Techniques*. Routledge, New York

Schulman Micaela, Troedson Ulf (2004): *Sustainable development of cities and housing areas*. I

Lujanen Martti (red.): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nord 2004:7, 269–292

Seppälä Jyri, Mäenpää Ilmo, Koskela Sirkka, Mattila Tuomas, Nissinen Ari, Katajajuuri Juha-Matti, Härmä Tiina, Korhonen Marja-Riitta, Saarinen Merja, Virtanen Yrjö (2011): An assessment of greenhouse gas emissions and material flows caused by the Finnish economy using the ENVIMAT model. *Journal of Cleaner Production* 19:16, 1833–1841

Speck Jeff (2012): *Walkable City: How Downtown Can Save America, One Step at a Time*. Farrar, Straus and Giroux.

Støa Eli (2008): *Housing in the sustainable city - issues for an integrated approach*. I Holt-Jensen Arlid & Pollock Eric (red.): *Urban Sustainability and Governance*. Nova Science Publishers, Incorporated. 31–48

Säynäjoki Eeva, Heinonen Jukka, Junnila Seppo (2014): Role of urban planning in encouraging more sustainable lifestyles. *Journal of Urban Planning Development* 2015:141

Tallon Andrew (2013): *Urban Regeneration in the UK*. 2nd edition. London and New York, Routledge.

Tjora Aksel (2010): *Från nyfikenhet till systematisk kunskap. Kvalitativ forskning i praktiken*. Studentlitteratur, Lund. Översättning av Sven-Erik Torhell.

Tunström Moa, Lidmo Johannes, Bogason Ágúst (2018): *The compact city of the North - functions, challenges and planning strategies*. Nordregio Report 2018:4

Tynkkynen Nina, Grönholm Sam (2021): Städer är nyckelaktörer det globala klimatarbetet. *Ikaros* 2:21, 16-19

Van der Heijden Jeroen (2016): Opportunities and risks of the ‘new urban governance’ in India: To what extent can it help addressing pressing environmental problems? *Journal of Environment & Development* 25:3, 251-275

de Vaus David (2001): *Research Design in Social Research*. SAGE Publications Ltd. London.

Weichelt Lucy, McKernan Clara-Luisa (2020): *Local struggles for housing rights, in the context of climate change, urbanization and environmental degradation*. MISEREOR Hilfswerk. The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights.

Williams Katie (2009): Sustainable cities: research and practice challenges. *International Journal of Urban Sustainable Development* 1:2, 128–132

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): *Our common future*. Oxford University Press.

Zinko Ursula, Ersborg Johanna, Jansson Ulrika, Petterson Ida, Thylén Anders, Vincentz Rasums (2018): *Grön infrastruktur i urbana miljöer*. TemaNord 2018:518

Bilagor

Bilaga 1: Materialförteckning för analysen

1. *Läge för tillväxt*. Helsingfors stadsstrategi 2021-2025 (2021).
<https://hallintoprod.blob.core.windows.net/prod/helsingfors%20stadsstrategi%202021-2025.pdf>
2. *Genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning 2020*. Helsingfors stad. (BM-programmet) (2020).
https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/Kotikaupunkina-Helsinki/2020/Genomforande_program_for_boende_2020.pdf
3. *Helsingin ilmastomuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019-2025*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2019:27
https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/Ilmasto_Sopeutumislinjaukset.pdf.
Översättning: skribenten.
4. *Din hemstad växer*. Planerings- och planläggningsöversikt 2020. Kaupunkiympäristön julkaisuja 2020:21
<https://www.hel.fi/static/liitteet/kaupunkiymparisto/julkaisut/esitteet/planerings-och-planlaggningsoversikt-2020.pdf>
5. *Helsingfors stads miljörapport 2020*. Helsingfors stad, centralförvaltningens publikationer 2021:27. Publicerad 4.6.2021
<https://julkaisut.hel.fi/sv/utgivningar/miljorapport-2020-0>
6. *Helsingin luonnonsuojeluohjelma 2015–2024 ja metsäverkkostoeselvitys*, korjattu ehdotus. Helsingin kaupunki, Ympäristökeskus. Naturskyddsprogrammet (2015-2024). Publicerad 29.9.2015. Översättning: skribenten.
7. MAL 2019: Helsingin seudun maankäyttö, asuminen ja liikenne. MAL 2019: Helsingforsregionens markanvändning, boende och trafik. HRT Helsingforsregionens trafik. 26.3.2019.
https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/liite1_mal2019_suunnitelmaraportti_28032019.pdf Översättning: skribenten.
8. Helsingin seudun kuntien ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2020-31 Avtal mellan Helsingforsregionens kommuner och staten rörande markanvändning, boende och trafik 2020-3. 8.10.2020.
<https://ym.fi/documents/1410903/40122839/MAL-sopimus+Helsingin+seutu+081020.pdf>

[f/3665cc33-ee50-dea5-53b3-e2de35836388/MAL-sopimus+Helsingin+seutu+081020.pdf?t=1602159806533](https://www.hel.fi/3665cc33-ee50-dea5-53b3-e2de35836388/MAL-sopimus+Helsingin+seutu+081020.pdf?t=1602159806533)

9. Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:4.
<https://www.hel.fi/static/liitteet/kaupunkiymparisto/julkaisut/julkaisut/HNH-2035-toimenpideohjelma.pdf> Översättning: skribenten.