

# Motpol eller legitimeringskälla?

- en studie av användningen av hållbarhetsbegreppet inom  
Malmö Stads fysiska planering

# Abstract

Sustainable development and sustainability is nowadays expected to be integrated in modern city planning and permeate the entire planning process. At the same time, sustainable development has an inherent vagueness, leading to a great diversity of interpretations of the meaning of this concept. In this thesis *strong sustainability* and *ecological modernization* are used as two different interpretations of sustainable development. Using these two interpretations, an analysis of the current use of the concept of sustainability within the city planning of Malmö is performed. The analysis shows that the interpretation of sustainable development in the city of Malmö can be deduced to *ecological modernization* and that sustainability is looked upon as one way to improve the attractiveness of the city. Investments to increase ecological and social sustainability must be legitimized as leading to a potential increase in economical sustainability (growth) and the focus of increasing the sustainability in the city has shifted from ecological aspects to economical aspects. The role of the planners has also become less authoritarian; building proprietors are more and more involved in the planning process and the role of the planner is described more as *inspiring* to a more sustainable exploitation, than *demanding* for one. Current interpretation of sustainability within the city planning of Malmö enables a planning that is very distant to the more radical changes in the physical design of the city that the term sustainability *could* aim for, with an interpretation more closely related to the ideas behind *strong sustainability*.

*Keywords:* Hållbar utveckling, Malmö, stadsplanering

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar.....	3
1.2	Metod och material.....	4
1.2.1	Aktualiserad Översiktsplan för Malmö Stad 2005.....	5
1.2.2	Pionjärprojekten Bo01 och det senare Västra Hamnen.....	6
1.2.3	Det nya flaggskeppet; Hyllie centrumområde.....	8
<b>2</b>	<b>Teori</b> .....	<b>9</b>
2.1	Ett slagkraftigt begrepp.....	9
2.2	Strong sustainability.....	10
2.3	Ekologisk modernisering.....	12
2.4	Styrka eller svaghet?.....	13
<b>3</b>	<b>Hållbarhet på malmöitiska</b> .....	<b>14</b>
3.1	Modifierad definition.....	15
3.2	En bredare användning.....	16
3.3	Legitimeringsprocesser.....	18
3.4	Nyckelaktörer.....	20
<b>4</b>	<b>Diskussion och slutsatser</b> .....	<b>25</b>
4.1	Motstående drivkraft eller del av samma ideal?.....	26
4.2	Den attraktiva staden vs den auktoritära staden?.....	27
4.3	Från radikalitet till slätstruken enighet?.....	27
4.4	Vidare forskning.....	28
<b>5</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>30</b>
	<b>Bilaga 1</b> .....	<b>33</b>

# 1 Inledning

Begreppet hållbarhet fick ett internationellt genomslag i samband med Bruntlandkommissionens rapport *Our common future* (WCED) 1987. Den grundläggande tanken bakom *Hållbar utveckling* beskrevs då som:

“A development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987: 43)

Under de senaste åren har begreppet hållbarhet fått en alltmer utbredd användning inom den politiska sfären, både i Sverige och globalt. Några exempel är den i Sverige nyligen tillsatta hållbarhetskommisionen, högskolelagens skrivelse att högskolor i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling (Högskolelagen (1992:1434) 1 kap 5 §), samt EU:s strategi för hållbar utveckling (Europeiska rådet, 10917/2/06). Även andra delar av samhället, större företag och organisationer så som ICC (International Chamber of Commerce) och WTO (World trade organization), har blivit allt mer engagerade i diskussioner kring hållbarhet, och utformat strategier och arbetsgrupper för att hantera frågor som ryms inom detta begrepp (Clapp & Dauvergne, 2005:80). Frågan är alltså inte längre *om* man inom politiken, den politiska förvaltningen och samhället i övrigt använder sig av begreppet hållbarhet, utan kanske snarare *hur* man gör det.

Ett flertal av principerna i Riodeklarationen från 1992, samt hela Agenda 21 arbetet kom att utgå ifrån hållbarhetsbegreppet, trots att denna viktiga FN-deklaration inte innehåller någon egentlig och konkret definition av vad som menas med hållbar utveckling. En samstämmighet av innebörden av begreppet togs till stor del för givet (Lafferty-Meadowcroft, 2000:13). Att en sådan samstämmighet finns kan dock ifrågasättas och inom den miljöpolitiska forskningen pågår fortfarande en diskussion om den egentliga innebörden av hållbar utveckling<sup>1</sup>. Här ryms en mängd olika uttolkningar och åsikter om vad begreppet bör innebära och därigenom vilka politiska mål och policier som kan rättfärdigas utifrån användningen av begreppet.

---

<sup>1</sup> Redan under början av 1990-talet förekom mer än ett 40-tal etablerade definitioner (Hajer, 1995:1).

Trots detta myller av åsikter finns, generellt sett, en skiljelinje mellan två huvudsakligt åtskilda uppfattningar om vad en hållbar utveckling innebär där den grundläggande skillnaden är tydligas i dess förhållande till ekonomiskt tillväxt och näringslivets roll i samhället; *strong sustainability* framställs som en radikal motvikt till dagens ekonomiskt fokuserade värld och rymmer ofta en kritisk inställning till tilltron till ständig ekonomiskt tillväxt, medan *ekologisk modernisering* snarare har lanseras som ett sätt att kombinera tillväxt och miljö/social hänsyn och samtidigt försäkra sig om en fortsatt ekonomisk tillväxt utan att den äventyras av miljöförstöring, utarmning av naturresurser eller sociala spänningar. Trots den flitiga användningen av *hållbar utveckling* och den legitimitet som skapats kring begreppet, saknas alltså en entydig definition av innebörden. Det finns skilda uppfattningar om huruvida denna mångfald av uttolkningar och användningar är av godo eller av ondo. En flexibel innebörd kan ses som positivt och leda till ökad konsensus och samarbetsvilja mellan olika aktörer. Flexibiliteten kan dock även innebära att varje aktör kan lägga in olika betydelser i begreppet och olika aktörer kan då använda sig av samma faktiska ord, men med dessa avse helt olika saker. En sådan utveckling riskerar att leda till att begreppet urvattnas; blir ett ”buzzword” utan egentligt innehåll.

Spridningen av hållbarhetsbegreppet leder till att allt fler politiska områden måste förhålla sig till detta begrepp. Ett av dessa är stadsplaneringen. Idag ställs ökade krav och förväntningar på att hållbarhet ska integreras inom detta område, vilket innebär en stor utmaning för kommunala planerare (Nilsson, 2003:132). Enligt Wessel m.fl. bör också en hållbar utveckling idag ses som ett nödvändigt samhällsmål och stadsplaneringen som ett viktigt redskap för att skapa förutsättningar för att nå ett mer hållbart samhälle (Wessel m. fl. 2005:14). Tidigare studier av vilka idéer som präglar modern stadsplanering visar att hållbar utveckling-diskursen fått ett exceptionellt stort genomslag inom svensk stadsplanering sedan 1990-talet och framåt, men att detta begrepp är mycket brett och kan fyllas med mycket olika och ibland motsägelsefulla betydelser (Nilsson, 2003:256).

Mot bakgrund av begreppets inbyggda vaghet och den diversitet av uttolkningar som gjorts är det intressant och relevant att studera hur begreppet uttolkats av stadsplanerare och hur begreppet används i den kommunala planeringen, vilket även är fokus för denna uppsats. Detta förstärks av att den uttolkning som görs kan antas ge konsekvenser för hur staden planeras.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Olika tider skapar olika begrepp för att beskriva de ideal som samhället bör sträva mot. Tidigare har begrepp som *välfärdsamhälle* och *folkhem* tjänat för att ge en bild av ett eftersträvansvärt samhällsideal. Det genomslag som begreppet hållbar utveckling har fått gör att även *det hållbara samhället* lanserat som ideal. Liksom *välfärd* är *hållbarhet* ett luddigt begrepp som tolkats mycket olika av olika personer och grupper (se kapitel 2). Detta innebär att det idealsamhälle som betecknas som *det hållbara samhället* eller *den hållbara staden* också kan se mycket olika ut, beroende på förförståelsen hos den som uttolkat begreppet och vilken betydelse denne anser att begreppet har. Min uppfattning är därför att uttolkningen och användningen av ett begrepp med så hög legitimitet, men samtidigt en så divers betydelse, kan få konsekvenser för vilka prioriteringar som görs, hur beslut och processer legitimeras och slutligen hur staden utformas.

Syftet med denna uppsats är att belysa hur begreppen hållbarhet och hållbar utveckling tolkas och används inom den fysiska planeringen i Malmö. Jag har valt att fokusera på Malmö eftersom staden säger sig arbeta mycket aktivt med hållbarhetsfrågor (malmo.se, 2007a) samt eftersom begreppet också används mycket flitigt inom planer, program och visioner för hur staden ska utvecklas. Malmö är också en otroligt expansiv stad som söker sig bort ifrån sin forna identitet som industri- och arbetarstad. I detta nya identitetsskapande har begreppet hållbarhet fått stort genomslag och har ställts upp som en ledstjärna för den fortsatta stadsutvecklingen (ÖP 2000:2). I denna kontext är det naturligtvis intressant att undersöka vilka betydelser som läggs in i begreppet hållbarhet och hur begreppet används. Används begreppet som en motvikt till de ideal som råder i samhället i övrigt och erbjuda radikala alternativ till en ohållbar utveckling? Eller har begreppet internaliserats i de samhällsideal som råder generellt, där ekonomisk hänsyn ofta kan ses komma i första hand? Studien kommer även att mynna ut i en diskussion om vilka konsekvenser den rådande användningen av begreppet kan få inom den fysiska planeringen av staden. Huvudsakliga frågeställningar i uppsatsen är därför:  
*Hur används begreppet hållbarhet inom Malmö stads fysiska planering?*  
*Ska användningen av hållbarhetsbegreppet förstås som en motpol till eller en källa för legitimering av en stadsplanering där ekonomiska intressen premieras?*

## 1.2 Metod och material

Uppsatsens grund är en analys av betydelseskapandet kring och användningen av begreppet hållbarhet inom Malmö Stads fysiska planering. Detta görs genom en textanalys av ett antal planprogram, visionsdokument och informationsmaterial producerade av Malmös stadsbyggnadskontor. För att komplettera detta skriftliga material har ett flertal kvalitativa intervjuer genomförts med sex tjänstemän inom den fysiska planeringen i Malmö<sup>2</sup>. Dessa har alla olika funktioner inom den fysiska planeringen med alltifrån ansvar för övergripande planering och framtagande av visionsdokument till detaljplanering, granskning av planer inför bygglov mm. Tillsammans kan de förhoppningsvis ge en god bild av den generella användningen av hållbarhetsbegreppet inom den fysiska planeringen av staden. Fokus ligger därmed i denna uppsats på den politiska förvaltningens arbete och uttolkning av politiskt fattade mål. Förvaltningens vikt för implementeringen av politiska beslut belysts av bland andra Lundquist (bl.a. Lundquist, 1998). Eftersom en viktig skiljelinje mellan de två idealtyperna *ekologisk modernisering* och *strong sustainability* ligger i synen på näringslivets roll för att åstadkomma ett mer hållbart samhälle, genomfördes även intervjuer med fyra av de byggherrar som under senare år bedrivit exploateringsprojekt i ett av de områden som omfattas av de planeringsdokument som studerats<sup>3</sup>.

Djupintervjuer hänförs normalt till kvalitativ metodik (Kvale, 1997). I en kvalitativ studie kan forskaren gå på djupet och koncentrerar sig på ett fåtal undersökningsenheter (Lundquist, 1993:104) vilket är passande för en uppsats av detta omfång (Kvale, 1997). I kvalitativa intervjuer är det också vanligt att enkla och raka frågor ger komplexa och innehållsrika svar, varför det måste finnas utrymme att ställa olika följdfrågor till de olika intervjupersonerna för att ge intervjun ett ökat djup (ibid). Detta gör att intervjuerna blir långtifrån identiska, vilket kan ses som en brist. Målet med intervjuerna har dock inte varit att göra dem så enhetliga som möjligt, utan istället ge stort utrymme för intervjupersonerna själva att förmedla sin syn på de frågor som ställs. I en idéanalys kan det vara av

---

<sup>2</sup> Intervjuerna genomfördes alla i närheten av de intervjuades tjänsterum i Stadshuset, med undantag för Jan Holmberg (Fastighetskontoret) som intervjuades med hjälp av skriftliga frågor via e-mail. För fullständig lista över intervjuade tjänstemän, se Bilaga 1.

<sup>3</sup> För fullständig lista över intervjuade byggherrar, se Bilaga 1.

vikt att ta fasta på de intervjuade personernas ordval, varför intervjupersonerna har fått tala relativt fritt. Inledande och likartade frågor har ställts men följdfrågorna har varierat beroende på intervjupersonens svar. Intervjuerna kan karakteriseras som semistrukturerade och en strävan mot minimal påverkan eftersträvades från min sida på de svar som erhöles (Andersen 1998:162).

För att sortera och analysera det empiriska materialet använder jag mig av idealtyper, som beskrivs av Bergström och Boreus (Bergström och Boreus, 2005:150). Detta analysverktyg kan användas för att beskriva och renodla både verkliga företeelser eller mer teoretiska idésystem (Bergström och Boreus, 2005:150). Användningen av idealtyper tycks därför lämplig för uppsatsens syfte. Med utgångspunkt i de skilda uppfattningar om vad begreppet hållbar utveckling kan och bör innebära som återfinns i litteraturen, konstrueras två idealtyper; *strong sustainability* och *ekologisk modernisering* som i detta sammanhang snarare att betrakta som idésystem än faktiska företeelser. Dessa idealtyper kommer att användas som tolkningsram och verktyg för analysen av det empiriska materialet.

Det skriftliga material som studerats är *Malmös översiktsplan 2005, Utbyggnadsstrategi för Västra hamnen*, kommunens officiella informationsmaterial kring projektet *Bo01* samt *Planprogram för Hyllie centrumområde*<sup>4</sup>. Valet av skriftligt material har gjort utifrån vikten att analysera stadens mer långsiktiga visioner för hur staden ska utvecklas, vilket görs genom översiktsplanen. Analysen av dokument rörande Bo01, Västra Hamnen och Hyllie centrumområde motiveras med att dessa projekt har presenterats som några av stadens ”flaggskepp” som ska gå i bräsch för stadens fortsatta utveckling och övergång från industri till kunskapsstad (ÖP, 2005). För att ge en bakgrund till de texter som analyseras i studien presenteras de kort nedan.

### 1.2.1 Aktualiserad Översiktsplan för Malmö Stad 2005

Under 2005 tog Malmö fram en aktualisering av översiktsplanen (härefter kallad ÖP 2005). Det övergripande målet och visionen i ÖP 2005 är att Malmö ska vara en

---

<sup>4</sup> Det undersökta materialet utgör endast en liten del av det stora material som berör stadsplanering och som producerats inom kommunen under senare år. Att gå igenom samtliga dokument skulle vara en omöjlighet inom ramen för detta arbete och jag hoppas därför att urvalet ger en representativ bild av den betydelsen och användningen av hållbarhetsbegreppet inom kommunens fysiska planering.



attraktiv stad för boende, verksamheter och besökare. Malmö ska även bidra till en mer hållbar samhällsutveckling.

ÖP 2005 inleds med en lägesbeskrivning där Malmös utmaningar och möjligheter beskrivs utifrån fyra aspekter; ekonomiskt, socialt, ekologiskt och ”från attraktivitetssynpunkt”. Inom de ekonomiska och sociala områdena pekar man på tydliga problem – fortsatt hög arbetslöshet (särskilt bland personer med invandrarbakgrund), ökande boendesegregation och försämrade folkhälsa (ÖP 2005:8). Dessa problem återspeglas i Malmös attraktivitet som sjunker på grund av sociala och etniska skillnader, ökande kriminalitet, otrygghet mm (ÖP 2005:9). När det gäller den ekologiska utvecklingen framställs framtiden som betydligt ljusare och Malmö sägs ha kommit långt och ha goda förutsättningar inom detta område (ÖP 2005:9).

### 1.2.2 Pionjärprojekten Bo01 och det senare Västra Hamnen

1997 beslöts det att den Europeiska bomässan Bo01 skulle förläggas till Malmö och ett område nära den numera i stort sett nedlagda hamnen. Mässan tilldelades ca 250 miljoner kronor i stöd till olika miljöåtgärder för området inom det statliga projektet Lokalt investeringsprogram, LIP. Temat för Bo01 var ”Framtidsstaden i det ekologiskt hållbara informations- och välfärdssamhället”. Genom ett speciellt framtaget kvalitetsprogram ställde staden miljökrav på de byggherrar som deltog i projektet. Kvalitetsprogrammet var ett samarbetsprojekt mellan byggherrarna, Malmö stad och bolaget Bo01 och direkt kopplat till avtalet om markupplåtelse mellan byggherrarna och Malmö stad<sup>5</sup>. Målen inom programmet var att skapa en stadsdel med hög miljöprofil samt god arkitektonisk utformning och design (ekostaden.com, 2007). Kraven handlade till stor del om biodiversitetshöjande åtgärder och att konstruera gröna ytor inom området. Byggherrarna fick välja åtgärder från färdigkonstruerade listor innehållande allt ifrån fågelholkar och fjärilsrestauranger till gröna tak och trädplantering. Projektet skulle innehålla ”arkitektoniska kvaliteter långt utöver de vanliga” (ibid). Välrenommerade svenska och internationella arkitekter anlätades av byggherrarna för att skapa ett arkitektoniskt sett spännande område. Det byggmaterial som användes i området

skulle vara miljöanpassat men samtidigt inte förmedla en förorts- eller landsortskänsla (ibid). I informationsmaterialet demonstreras hållbarhetsarbetet med hjälp av bilder på urban grönska, ofta i form av gröna tak och öppen dagvattenhantering.

Några år efter initierandet av Bo01, inleddes den första etappen i den fortsatta utbyggnaden av Västra hamnen. Västra hamnen ska sträcka sig över ett område som tidigare präglades av industrier (bland annat gamla Saab-fabriken och Kokumsväret) och ska sammankoppla Bo01-området med högskoleområdet och ett antal nya företagsetableringar som gjorts i området (Utbyggnadsstrategi för Västra hamnen, 2003). Inför utbyggnaden av detta område antogs en ny strategi för den fysiska planeringen på detaljplansnivå genom ”Det goda samtalet”<sup>6</sup>. Detta projekt inleddes 2004 och har bestått i regelbundna träffar mellan 13 byggherrar och tjänstemän från Malmö kommun i ett gemensamt arbete där kommunen följde byggherrarnas önskemål att en levande process skulle ersätta tjocka kvalitetssäkringsprogram. Man beskriver det själv genom följande:

”Genom att föra ett öppet samtal tror kommunen att de nått längre än att ensidigt föreskriva krav i markanvisningsavtalen. Seminarier, workshops, konsult hjälp, uppföljningsrutiner och avstämningar är medel kommunen använder. Detaljplanen anpassades till byggherrarnas projekt och gjordes så flexibel och generell som möjligt” (byggabodialogen.se, 2007). ”Genom en öppen dialog i förtroende hoppas vi kunna hitta nya lösningar och dra nytta av varandras kunskap i större utsträckning än i en vanlig process” (malmo.se 2007b).

Malmö stad menar att ”Västra Hamnens långsiktiga utveckling är inriktad på det hållbara samhället” och kallar området för ”Tredje generationens hållbara stadsbyggande” där den höga hållbarheten blir standard – ’mainstream’”(Utbyggnadsstrategi för Västra hamnen, 2003).

---

<sup>5</sup> Vilket innebar att kvalitetsprogrammets krav accepteras av byggherrarna och ingick i alla deras åtaganden kring respektive byggprojekt

<sup>6</sup> Det goda samtalet är ett åtagande inom Bygga-bo-dialogen, ett initiativ av Boverket som verkar för planering för hållbart samhällsbyggande. Initiativet kom ifrån den förra regeringen och idag deltar både kommuner och företag aktivt i arbetet (byggabodialogen.se, 2007-04-06).

### 1.2.3 Det nya flaggskeppet; Hyllie centrumområde

Hyllie i södra Malmö förväntas bli en helt ny stadsdel i anslutning till den citytunnelstation som ska förläggas till området. Visionen för området är ”/.../ en framtidsorienterad del av staden och en mötesplats med kreativ miljö mitt i Öresundsområdet” (Planprogram för Hyllie centrumområde, 2003:11). Programmet sätter också upp en vision förknippad med hållbarhetsbegreppet ”/.../ en stadsmiljö med gröna kvaliteter som står för en hållbar stadsutveckling, så väl ekologiskt, ekonomiskt som socialt” (ibid). För att uppnå dessa visioner ska stadsdelen byggas så att här skapas ett attraktivt företagsområde, ett kommunikationsområde, ett handelsområde, ett bostadsområde med hög boendekvalitet samt en närhet till omgivande kulturlandskap (Planprogram för Hyllie centrumområde, 2003:12). Här poängteras att ”Hyllie ska bygga på en strukturell hållbar stadsstruktur som tillsammans med den ekonomiska hållbarheten sätter ramarna för områdets fortsatta utveckling”. Man poängterar den mänskliga och sociala hållbarheten som en mycket viktig del i planeringen.

## 2 Teori

Det teoretiska ramverket för denna uppsats har sin utgångspunkt i begreppen *hållbar utveckling*, *strong sustainability* och *ekologisk modernisering* som de beskrivits av framförallt Lafferty & Meadowcroft, Hajer, Sachs och Dryzek.

### 2.1 Ett slagkraftigt begrepp

”Hållbar utveckling” vann internationellt genomslag när det presenterades i den så kallade Bruntlandrapporten 1987 (*Our Common Future*, WCED). I begreppet uppmärksammades tre normativa element; *progress*, *needs* och *limitations*, i en svensk omskrivning ofta presenterade som ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling<sup>7</sup>.

När Bruntlandkommissionens rapport kom 1987 sågs den som en kritik mot den diskurs som tidigare ofta präglat miljödebatten och som presenterades 1972 i boken ”Limits to Growth” av Meadows. Denna bok präglades av uppfattningen att det finns absoluta ekologiska gränser för mänsklighetens tillväxt, både ekonomiskt och befolkningsmässigt sett (Meadows et al, 1972). Bruntlandkommissionens analys var inledningsvis densamma, och menade att världens resurser är begränsade och att ekologiska gränser förvisso existerar, men att dessa kan tänjas<sup>8</sup>. Kommissionens slutsats är därför att dessa begränsningar gör att det krävs ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling för att kunna fortsätta använda och fördela världens resurser på bästa sätt (WCED, 1987:45). Bruntlandkommissionens definition av hållbar utveckling innehåller samtidigt ett inter-generationsperspektiv genom att mana dagens makthavare att beakta framtida konsekvenser av dagens politiska beslut (ibid).

---

<sup>7</sup> Huruvida försvenskandet av dessa element är ”korrekt” och om det kan ha påverkat den svenska uttolkningen och användningen av begreppet är en intressant diskussion, om än utanför syftet med denna uppsats.

<sup>8</sup> ”Limits to Growth”-idén hade varit tongivande under 1970-talet och anknöt till Malthus teori om ett absolut tak för befolkningsökningen. Dessutom kritiserar den en tillväxtorienterad samhällsutveckling och menar att naturen sätter absoluta gränser för ekonomisk tillväxt.

Bristen på tydligare definition av hållbarhet; inget förtydligande av hur världens resurser fördelas på ”bästa sätt”, om ekonomisk tillväxt alltid leder till ökad hållbarhet inom andra områden, utvecklande av *vems* behov som ska tillgodoses eller vad som ska anses vara ett *behov*, har lett till att en luddighet (fuzzyness) omgärdat begreppet (Sachs, 1999:160). Denna luddighet har enligt Sachs självklart ökat användning och anammande av detta begrepp i många olika läger, vars åsikter sällan annars kunde förenas (Sachs, 1999:160).

“Sustainable development is a 'metafix' that will unite everybody from the profit-minded industrialist and risk-minimising subsistence farmer to the equity-seeking social worker, the pollution-concerned or wildlife-loving First Worlder, the growth-maximising policy maker, the goal-oriented bureaucrat and, therefore, the vote-counting politician”(Lele, 1991:613)

Otydligheten i kombination med en stor allmän acceptans, är grunden till den mängd olika uttolkningar som begreppet fått och som kan betecknas som en kamp mellan två motpoler; *strong sustainability* och *ekologisk modernisering*.

## 2.2 Strong sustainability

Enligt den australiensiska sociologen och statsvetaren John Dryzek sågs hållbar utveckling när det lanserades 1987 bland många miljöaktivister som ett efterlängt steg i rätt riktning (Dryzek, 1997:130f). Enligt Dryzek innehåller uttrycket en tilltro till ett brett spektra av aktörer och utökad påverkansmöjlighet från det civila samhället, där miljöaktivister och medborgare får en framskjuten roll, samt ökad medvetenhet om globala rättvisefrågor. Dryzek beskriver detta genom att lyfta fram slagorden ”think globally, act locally” (ibid). Globala institutioner och lokala gräsrotsorganisationer är huvudaktörer och statens betydelse minskar (ibid). Ett uttryck för denna tanke var Agenda 21 arbetet som drogs igång efter FNs Riokonferens 1992. Lokalt agerande sågs i ett globalt perspektiv och ökad subsidiaritet som ett måste för att närma sig en mer hållbar värld (Lafferty-Meadowcroft, 2000:12). Hållbar utveckling skulle uppnås genom demokratisk mobilisering på lokal nivå, i kombination med effektiv och legitim global styrning (ibid).

Lafferty & Meadowcroft trycker på de moraliska implikationer som Bruntlandskommissionens definition gav utrymme för genom intergenerations-

tanken – att dagens generation har en skyldighet att förvalta jorden så att även kommande generation ska kunna leva i välmående (Lafferty & Meadowcroft, 2000:449). Intergenerationsperspektivet utvecklades även av Wolfgang Sachs, tysk sociolog och teolog, som hävdade att det krävs ökad rättvisa på ett *intra*-generationsplan för att möjliggöra rättvisa mellan generationer (Sachs, 1999:160). Detta föranleder omfördelning av resurser och försakanden av bekvämligheter som tidigare tagits förgivet av den rikare delen av världens befolkning för att en sann hållbarhet ska kunna uppnås (ibid). I sammanhanget måste även nämnas vad Naess 1973 lanserade som ”deep ecology” (Naess, 1973). Detta begrepp syftar till att beskriva inställningen att det krävs en grundläggande omställning av världssystemet och etablering av nya system som baseras på värderingar och metoder som verkligen beaktar och bevarar den ekologiska och kulturella diversiteten och ger naturen och miljön ett värde i sig (ibid). Även dessa tankar återfinns inom ramen för hållbarhetsbegreppet (Paterson, 2006:69)

Ovan beskrivna tolkning och användning av begreppen hållbar utveckling och hållbarhet är hämtade från en rad olika teoretiker och innehåller naturligtvis flera inbördes variationer. Gemensamt är dock att begreppet används för att beskriva en kritik mot flera delar av dagens samhälle (till exempel överkonsumtion, tro på utbytbarhet mellan naturkapital<sup>9</sup> och ekonomiskt kapital samt dagens fördelning av naturresurser) och framförande av andra värden (till exempel att leva i enlighet med naturens bärkraft, försaka bekvämligheter och ge naturen ett värde i sig). I litteraturen har dessa ståndpunkter av vissa sammanfattats under begreppet ”strong sustainability” (Paterson, 2006 och Ott, 2003). Detta begrepp “/.../ emphasises that the human sphere is embedded in a natural system (‘biosphere’) and assumes that natural limits ought to constrain our actions” och utgör en fundamental utmaning till existerande världsordningen (Ott, 2003: 62). En grundtanke är därmed att människan måste leva inom ramen för den ekologiska bärkraften och att ekonomisk utveckling också måste anpassas efter denna.

Trots att det kan finnas nyansskillnader i ovan refererade författares syn på begreppet hållbarhet, kommer jag för enkelhetens skull att i denna uppsats sammanfatta dessa uttolkningar under begreppet *strong sustainability*.

---

<sup>9</sup> Naturkapital har definierats som “/.../ natural resources like freshwater, soil, forests, fish, the ozone layer, the climate system, ecosystem services and functions, species richness, genetic diversity, and units of cultural significance. In principle, they are mutually non-substitutable e. g., fertile soil cannot be substituted with clean air”. (Ott, 2003: 63).

## 2.3 Ekologisk modernisering

Enligt den holländske statsvetaren Maarten Hajer är en av huvudförklaringarna till spridningen och det genomslag som begreppet hållbar utveckling haft, att det erbjuder en möjlighet att gifta de tidigare oförsonliga områdena *god miljö* och *ekonomisk tillväxt* (Hajer, 1995). Trots att begreppet av vissa tolkats som ett radikalt nytänkande kring mänsklighetens förhållningssätt till natur och kommande generationer (se till exempel Dryzek och stora delar av miljörörelsen) menar Hajer att Bruntlandskommissionens rapport *Our common future* var startskottet till att förståelsen av begreppet för den stora massan skulle komma att ligga mycket nära det som brukar innefattas i begreppet *ekologisk modernisering*<sup>10</sup>.

Ekologisk modernisering “/.../ recognizes the structural character of the environmental problematique, but none the less assumes that existing political, economic, and social institutions can internalize the care for the environment” (Hajer, 1995:25). Denna diskurs erbjöd en möjlighet att omsätta negativ miljöpåverkan i monetära begrepp, vilket gjorde det möjligt att räkna på vad miljöförstörning kostar, både för samhälle och företag. Obalans i miljön blev därför mycket mer greppbar i en värld där pengar oftare är ett gemensamt språk än diskussioner kring värderingar, moral och rättvisa – ord som använts av tidigare decenniernas miljöaktivister (Hajer, 1995:103). En grundtanke i diskursen kring ekologisk modernisering är att miljöproblem i moderna industrisamhällen har orsakats genom slösaktiga och ineffektiva produktionsprocesser och att miljöförbättringar också leder till ekonomiska vinster genom introduktion av ny och renare teknologi (Malm, 2002:22). Ekologisk modernisering handlar därmed mer om att välja *om*, inte välja *bort*. Aktörer som tidigare såg som orsakerna bakom den ohållbara värld som vi lever i idag, framstod plötsligt som en viktig del av lösningen för hur världen skulle bli mer hållbar och blev därmed politikens kanske viktigaste samarbetspartners. En definitionsförskjutning av hållbar utveckling mot ekologisk modernisering innebär även en förändring av styrning; från staten mot marknaden, där statens roll blir att förenkla för marknaden att lösa problemen på ett effektivt sätt (Malm, 2002:12). Styrning ska karaktäriseras av flexibla ekonomiska

---

<sup>10</sup> Ramarna för innebörden av detta begrepp sattes under mitten av 80-talet av Huber och Jänicke (Lundquist, 2000:21)

och informativa styrmedel, i motsats till lagliga och administrativa. Win-win situationer kan därmed skapas när ekonomisk tillväxt leder till miljöförbättringar med hjälp av marknadskrafter. En ”greening of growth” möjliggörs (ibid).

Enligt Hajer har en ekologisk moderniseringsdiskurs dominerat den globala miljöpolitiska debatten sedan början av 1980-talet (Hajer, 1995:23). Ett viktigt tecken på detta är antagandet att de ekonomiska och politiska aktörer och institutioner som tidigare sågs som de bakomliggande orsakerna till uppkomna miljöproblem, nu lyfts fram som problemlösare med möjlighet att internalisera ett hållbarhetstänkande och miljöhänsyn (Hajer, 1995:25).

## 2.4 Styrka eller svaghet?

Vad innebär då denna flora av möjliga uttolkningar av begreppen hållbar utveckling och hållbarhet? Dryzek menar att möjligheten till mångfald inom begreppet utgör en styrka och en motkraft till vad han ser som nationalstatens ökande tilltro till marknadsliberala idéer och ekonomisk tillväxt ”at any cost” (Dryzek, 1997:134). Hajer är mer skeptisk och menar snarare att begreppen idag tjänar till att utveckla och legitimera just ekonomiska intressen (Hajer, 1995). Enligt Hajer innebär den inbyggda vagheten i begreppet<sup>11</sup> en möjlighet att hålla ihop en bred koalition av aktörer med sinsemellan motsatta intressen (Hajer, 1995). Begreppet ska därför förstås som en strategi för att knyta samman tidigare oförenliga diskurskoalitioner på ett globalt plan; erkännandet av vikten av ekonomiska perspektiv så som utveckling, tillväxt och frihandel, tilltalar majoriteten av ledare inom näringslivet och politiken, samtidigt som miljöaktivister lugnas genom diskursens ekologiska skrud och tal om rättvisa, inom och mellan generationer (ibid).

---

<sup>11</sup> Enligt vissa finns t.o.m. en faktisk inbördes motsägelse mellan begreppen ”hållbar” och ”utveckling” se till exempel Merchant, 1992.



### 3 Hållbarhet på malmöitiska

I analysen knyts det empiriska materialet till de två tidigare presenterade idealtyperna *strong sustainability* och *ekologisk modernisering*. Detta görs genom att ta fasta på de olika delar (dimensioner) som enligt den gängse och övergripande definitionen av hållbarhetsbegreppet måste samverka för att möjliggöra en hållbar utveckling; *ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet*. Hur tolkas dessa begrepp i en lokal kontext och hur ser relationen ut mellan dessa dimensioner? I analysen av det empiriska materialet kommer ett ökat fokus på ekonomiska aspekter inom hållbarhetsbegreppet att hänföras till den ekologiska moderniseringen som även lägger större vikt vid marknadskrafter och ser näringslivet som en självklar part i arbetet mot ett mer hållbart samhälle. Till *strong sustainability* hänförs ett större fokus på de ekologiska och sociala<sup>12</sup> dimensionerna inom hållbarhetsbegreppet och en lägre tilltro till marknadsmässiga lösningar på sociala och ekologiska problem. Gräsrotsrörelser och starka institutioner med makt att lagstifta bort problemen ses oftare som vägen mot ökad hållbarhet inom denna uttolkning av hållbarhetsbegreppet. Användandet av hållbarhetsbegreppet undersöks utifrån följande analysfrågor:

- Hur definieras hållbarhetsbegreppet i denna lokala kontext?
- Vilka typer av satsningar och åtgärder legitimeras utifrån en hållbarhetsargumentation?
- Vilka ses och beskrivs som nyckelaktörerna för att göra Malmö till en hållbar stad och vilket förhållande mellan kommun och privata aktörer ser man som eftersträvansvärt?

Dessa analysfrågor presenteras i analysen under följande teman; *modifierad definition, en bredare användning* samt *nyckelaktörer*. Utifrån de resultat som analysen ger gällande Malmös användning av hållbarhetsbegreppet, förs dessutom ett resonemang om vilka konsekvenser denna användning kan leda till.

---

<sup>12</sup> Främst uttryckt i termer av rättvisa.

### 3.1 Modifierad definition

Som tidigare konstaterats har en rad olika definitioner av hållbar utveckling presenterats sedan lanseringen av begreppet. Samtidigt har man i vissa fall utgått ifrån att det finns en samstämmig uppfattning om betydelsen av konceptet och att en definition därför inte är nödvändig (till exempel i Riodeklarationen). Hur hanteras denna situation i Malmös fysiska planering? Väljer man att definiera hållbar utveckling och i så fall hur? Hållbar utveckling eller hållbarhet definieras i långt ifrån alla de dokument som studerats och där begreppet använts. Några exempel finns dock.

”Med människans välbefinnande i centrum skapas en mänsklig och social hållbarhet där all arkitektur, formgivning och teknik ska ha detta som mål. Tillgång till grönska, närhet till vatten, frihet från buller, mötesplatser för kontakt mellan människor, samhörighet, stolthet och delaktighet är generella kvaliteter som ger en mänsklig och social hållbarhet” (Planprogram för Hyllie centrumområde, 2003:12).

Ovanstående citat visar på en definition av hållbarhet som ligger ganska långt ifrån Bruntlandkommissionens. Något närmre ligger beskrivningen av hållbarhet i ÖP 2005:

”.../ [b]åde nuvarande och kommande generationer skall kunna uppfylla sina behov och leva ett gott liv. Omsorg om det ekologiska systemet måste kombineras med omsorg om människors försörjningsmöjligheter och livskvalitet” (ÖP 2005:20).

Målet i ÖP 2005 är att Malmö ska vara en ”attraktiv och hållbar stad” (ÖP 2005:20). Här definieras också hållbarhetsbegreppet utifrån *fyra* dimensioner (till skillnad från Bruntlandkommissionens tre); ekonomiska, sociala och ekologiska och *attraktivitetsskapande*. Ovan citerade definitioner tillsammans med tillägget av en fjärde, attraktivitetsskapande dimension som en del av hållbarhetsbegreppet, tycks öppna möjligheter att inkludera långt fler aspekter inom hållbarhetsbegreppet än vad som kan uttolkas av Bruntlandskommissionens formulering.

## 3.2 En bredare användning

”När Bo01-området uppfördes var ambitionerna höga när det gäller den ekologiska hållbarheten. /.../ Den höga ambitionsnivån från Bo01 ska gälla även i fortsatt utbyggnad, men perspektivet ska dessutom breddas och innefatta den sociala och ekonomiska hållbarheten” (Planer och strategier för Västra Hamnen, Malmö Stadsbyggnadskontor, 2006).

I projektet Bo01 var ökad biodiversitet, slutna kretslopp, minskad energiförbrukning och introduktion av förnybar energi de stora hållbarhetsåtgärder. Dessa åtgärder vittnar om en insikt om jordens begränsningar och nödvändigheten att människan måste minska sin negativa påverkan på miljön genom att minska sin konsumtion och resursförbrukning<sup>13</sup>. Trots att Bo01 uppenbarligen även sågs som en investering för att förändra stadens identitet, rykte och profil, talade man vid denna tid inte om dessa aspekter i termer av hållbarhet.

I senare projekt (Västra hamnen och Hyllie centrumområde) har hållbarhetsbegreppet mer och mer kommit att användas inom ekonomiska och sociala områden. Ekologiska åtgärder finns kvar, men utgångspunkten långt mer antropocentrisk än i Bo01-projektet:

”En hållbar grundsyn handlar också om ekologisk hållbarhet där våra uttag från jorden ska balanseras av våra insättningar. En hållbar stadsstruktur måste också ha sin utgångspunkt i ett mänskligt perspektiv. Med människans välbefinnande i centrum skapas en mänsklig och social hållbarhet där all arkitektur, formgivning och teknik ska ha detta som mål” (Planprogram för Hyllie centrumområde, 2003).

Även översiktsplanen vittnar om en ökad tilltro till stadsplaneringens inverkan på det socioekonomiska klimatet i staden. De ekonomiska och sociala aspekterna är här mycket tydligt sammanlänkade och skapande av arbetstillfällen ligger i fokus för en ökat hållbar stad (ÖP 2005:21). Dessutom ses god estetik, handikappanpassningar och en ökad trygghet som väsentliga delar av hållbarhetsarbetet (ibid). Detta visar på en breddning av hållbarhetsbegreppet och

---

<sup>13</sup> Tyvärr misslyckades ett flertal av dessa projekt, så till vida att energikonsumtionen är långt högre än beräknat, biodiversiteten inte är högre än i referensområden och delar av återvinningssystemen fungerar dåligt (Åberg,

att ett ökat fokus på ekonomisk och social hållbarhet till viss del har ersatt det ekologiska fokus som tycktes finnas i projektet Bo01. Detta visas även i intervjuerna med tjänstemän.

”Hållbarhet kan ju betyda så mycket. Jag har länge jobbar med bostadsförsörjningsfrågor utan att veta att det är en del av hållbar utveckling. Dessa frågor ligger mig därför fortfarande varmast om hjärtat” (intervju, Käsper).

Övriga intervjuade tjänstemän använder sig av begreppet hållbarhet för att beskriva hur de arbetar med en lång rad frågor:

- ekologiska attribut, så som gröna tak, lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD) och skapande av hög biodiversitet i staden
- estetiska egenskaper, så som god och tidlös design
- sociala aspekter, så som skapande av mötesplatser för heterogena grupper inom av stadens befolkning, skapande av trygghet och trivsel, en diversitet i upplåtelseformer samt skapande av skolor och daghem i nya bostadsområden
- ekonomiska perspektiv, så som skapande av attraktiva huvudkontor och miljöer för näringslivet samt byggande av bostäder till rimliga kostnader

En grundläggande tanke inom hållbarhetsbegreppet är ett ökat helhetstänkande, tillämpning av systemlösningar, ökad samverkan mellan olika sektorer och tvärvetenskaplighet (Dryzek, 2003:162). Den breddning av hållbarhetsbegreppet som materialet tyder på tycks dock erbjuda en möjlighet för den politiska förvaltningen att fortsätta med sedan tidigare invanda arbetsområden och arbetssätt, eftersom dessa nu kan plockas in under ett hållbarhetsparaply och därmed vinna ökad legitimitet. Paradoxalt nog skulle effekten av en sådan utveckling kunna leda till minskade chanserna att möjliggöra ett mer utbrett helhetstänkande och tvärasektoriellt arbete i stadsplaneringsprocessen.

Materialet visar också på en tydlig glidning i användningen av hållbarhetsbegreppet; från ett fokus på ekologiska frågor inom projektet Bo01, till ökat fokus på sociala och ekonomiska frågor i de senare projekten Västra Hamnen och Hyllie. En av de intervjuade tjänstemännens inställning till relationen mellan

---

2004:10). I detta sammanhang är det dock idéerna och intentionerna som är det intressanta, inte själva utkomsten

dessa tre områden är att de ekologiska aspekterna idag ses som så självklara att man inte längre behöver fokusera på dessa inom den fysiska planeringen. Istället ökar intresset kring sociala och ekonomiska aspekter (intervju, Käsper).

### 3.3 Legitimeringsprocesser

När Bo01 initierades befann sig staden i ett ekonomiskt sett mycket ansträngt läge. Satsningarna på Bo01 kritiserades men motiverades med att Bo01-området skulle fungera som en ”motor i Malmös ekologiska omställning och vara ett internationellt ledande exempel på miljöanpassning av tät stadsbebyggelse” (malmo.se, 2007c). Fokus låg på ekologisk hållbarhet och begreppet motiverade huvudsakligen satsningar på relativt spektakulära och framför allt synliga ekologiska inslag, där funktionen av miljöanpassningarna ibland verkar eftersatt det intryck som skulle förmedlas<sup>14</sup>.

Under senare exploateringsprojekt i Västra hamnen har *förtätning* varit ett centralt begrepp. *Den hållbara staden* likställs med *den täta staden* genom att den antas minska behovet av långa transporter. Förtätning visar också på kontrasten mellan den hållbara europeiska staden och den ohållbara amerikanska *sprawling city*, vilket är av vikt när den postindustriella europeiska staden söker sin nya identitet (Hillman, 1996). I planprogrammet för Hyllie centrumområde förväntas både satsningar på en ny sportarena och shoppingcentrum<sup>15</sup> leda till ökad social hållbarhet, främst genom att utgöra platser för möten mellan människor från olika delar av staden, men också genom att med sin förväntade spektakulära utformning vara någonting som Hyllieborna känner stolthet inför (Planprogram för Hylliecentrumområde, 2003:19)<sup>16</sup>. Intervjuer med tjänstemän ger också exempel på hur detaljplaner skraddarsyfts för att passa näringslivets intressen, där stimulerande av en hållbar ekonomisk utveckling använts som argument (intervju, Persson)<sup>17</sup>.

---

av projektet.

<sup>14</sup> Detta visas bland annat genom väl synliga, men felinstallerade solcellspaneler som när sol-instrålningen är som starkast mitt på dagen, skuggar sig själva och därmed inte är särskilt funktionella.

<sup>15</sup> Samt det senare bordlagda projektet ”Scaninavian Tower”.

<sup>16</sup> Se avsnitt 3.1 ”Modifierad definition”.

<sup>17</sup> Ett exemplet gällde den planerade etableringen av DUX nya huvudkontor vid Lernacken. Byggnaden planeras med ett grönt tak, delvis för att kompensera att det byggs inom strandskyddsområde.

Stadsplanering handlar till stor del om fördelning av offentliga medel och offentligt rum mellan olika aktörer i samhället. För att de prioriteringar som styr fördelningen ska ses som legitima kan det vara lämpligt att använda sig och motivera satsningarna med hjälp av väl förankrade och allmänt erkända begrepp. Det studerade materialet ger uttryck för att hållbarhet används som legitimeringsgrund för en stadsplanering som i många fall lyckas sammanfläta näringslivsintressen med ett ”allmänintresse” där planering som stimulerar till ökad ekonomisk tillväxt också är en planering som ger ökad hållbarhet. När den täta staden legitimerats genom hållbarhetsbegreppet, innebär detta även en legitimering av hård exploatering av mycket attraktiv mark, vilket är tilltalande för de byggföretag som söker maximal avkastning för sina projekt. Satsningarna på spektakulära exploateringsprojekt i Hyllie kommer troligen i första hand att leda till ökad ekonomisk tillväxt i området. Skulle det huvudsakliga skälet bakom satsningarna varit att öka den sociala hållbarheten, kan man tänka sig andra mindre spektakulära lösningar i första hand, så som satsningar på skola och fritidsverksamheter för ungdomar.

Hållbarhetsbegreppet tycks möjliggöra en prioritering av ekonomiska intressen framför andra och visar på ett trickle down tänkande inom kommunen, där det förutsätts att ekonomiska prioriteringar i förlängningen naturligt leder till att även sociala och ekologiska aspekter förbättras samt att ekonomisk tillväxt är nödvändig för att ”ha råd” att arbeta med sociala och ekologiska frågor – en av huvudtankarna inom ekologisk modernisering.

Materialet visar dock även på förekomsten av en annan typ av legitimeringsprocess. Enligt ÖP 2005 kan det finnas målkonflikter mellan olika målsättningar inom stadsplaneringen, till exempel mellan förtätning av staden kontra behovet av urbana grönområden.

”Exploateringen skall vara så hög att marken utnyttjas effektivt, men här skall också finnas tillräckligt med grönområden för de nya stadsdelarnas behov” (ÖP 2005:22).

Skriften som citatet ovan är hämtat ifrån svarar inte på *vems* behov det är som avses i detta fall - handlar det om hur mycket grönområden som anses vara attraktivitetshöjande bland de aktörer som staden vill attrahera, eller om vad som kan vara nödvändigt utifrån en biodiversitets- eller miljökvalitetssynpunkt? Utifrån intervjuerna är det tydligt att satsningar på grönområden i staden inte är legitima i

sig, utan måste motiveras utifrån andra aspekter; antingen utifrån dess funktion som mötesplats och motiveras med att de kan leda till ökad förståelse, integration, trygghet och därmed ökad attraktivitet (Intervju, Wallberg), alternativt att de ses som en del av stadens marknadsföring:

”Hyllie marknadsför sig som ’den gröna stadsdelen’, vilket gör det lättare att få in ekologiskt hållbara aspekter” (intervju, Backman).

Satsningar på urban grönska motiveras alltså snarare utifrån möjligheten till en förbättrad social och ekonomisk hållbarhet och i längden ökad attraktivitet, än utifrån mer naturvetenskapliga aspekter eller att man ger naturen ett värde i sig.

Detta tyder på att det tycks finnas en hierarki mellan de olika dimensionerna i hållbarhetsbegreppet, där ekonomisk hållbarhet är ledstjärna och ges högsta prioritet. De motsättningar som uppenbarligen kan finnas mellan olika intressen och mellan dessa olika dimensioner, tycks till viss del döljas genom att presenteras som olika sidor av en och samma strategi mot en mer hållbar stad, som kan tilltala både vänner av ekonomisk tillväxt och av ekologisk bärkraft, utan att inbördes prioriteringar är synliga utåt.

### 3.4 Nyckelaktörer

”Ambitionen att främja näringslivets utveckling, skall finnas med i hela planeringsprocessen. /.../ I stadsplaneringen försöker Malmö uppnå detta genom att med fysiska åtgärder skapa ett gynnsamt utvecklings- och innovationsklimat på Universitetsholmen, i Västra Hamnen och i sjukhusområdena. /.../ viktigt att vissa element i stadsbyggandet får sticka ut, kanske på bekostnad av andra, för att till exempel kunna skapa en bra plats för ett företag. Denna ’signal’ ökar även stadens allmänna konkurrenskraft” (ÖP 2005:45).

”Det [exploaterandet av Västra Hamnen] skulle visa upp vad Malmö, Skåne och Sverige har att erbjuda på den internationella hållbarhetsarenan och locka hit miljöinvesteringar” (Planer och strategier för Västra Hamnen, 2006:21)

Citaten ovan visar att näringslivet beskrivs som en nyckelaktör för att bygga den hållbara staden och att en nära och god relation mellan kommun och näringsliv ses som mycket viktigt. Hållbarhet används också som ett varumärke för att

marknadsföra staden och göra det mer attraktivt för investeringar och företagsetableringar. I detta marknadsföringsarbete beskrivs stadsplaneringen som mycket central (ÖP 2005:19).

När det gäller de tjänstemän som intervjuats ses näringslivet, och framförallt byggherrar, som otroligt viktiga parter för att skapa en mer hållbar stad. Byggherrarna ska gärna inkluderas i planerandet av nya bostadsområden och utvecklingsprojekt på ett mycket tidigt stadium. På detta vis kan de få större förståelse för det hållbarhetsarbete som kommunen vill genomföra, vilket framställs som en nödvändighet för att kommunens mål ska kunna uppnås (intervju, Käsper). Flera tjänstemän menar att kommunens huvudroll är att inspirera byggherrar till ökad hållbarhet inom sina projekt genom att visa på goda exempel (intervju, Dahlman samt Backman) och utan att skapa tvingande regler, eftersom detta kan ”verka hämmande på stadsutvecklingens dynamik” (intervju, Wallberg). För att åstadkomma detta måste idéerna paketeras och presenteras på ett sätt som branschen förstår och tjänstemännen ”/.../ måste lära sig att argumentera på samma språk (som byggbranschen)” (intervju, Dahlman). Tjänstemännen ger en bild av att deras roll är att *lirka* in byggherrarna i ett mer hållbart tänkande och byggande.

Flera av de intervjuade tjänstemännen framhåller även stadens roll som markägare, eftersom man menar att kommunen har mycket större möjlighet att påverka byggherrarnas val när exploateringen sker på kommunägd mark, det kommunala planmonopolet till trots (intervju Persson, Käsper, samt Holmberg)<sup>18</sup>.

Tjänstemännens inställning till sin roll i planeringen av en mer hållbar stad tycks präglas av ett förhandlingstänkande samt en tydlig tilltro till att information och flexibla ekonomiska åtgärder ses som mer givande än auktoritära och tvingande formuleringar i avtal och planer. Kommunens inställning till näringsliv och byggherrar kan härledas till det *governance*ideal som hävdar vikten av informella kontakter och ökad inblandning av externa aktörer inom den politiska sfären. De bakomliggande orsakerna till detta är troligen flera, varav några kan vara intressanta att lyfta fram. Under tidigare decennier (tom 1980-talet) subventionerades ofta byggnadsprojekt. Att dessa subventioner nu tagits bort har lett till att exploitörer endast är intresserade av att bygga i attraktiva områden, där man kan försäkra sig om att få avsättning för sina projekt (Nilsson, 2003:223). Samtidigt har ökande



kommunala utgifter och en hög arbetslöshet gjort kommunen mer och mer beroende av privata företags etablering inom kommunen (Nilsson, 2003:228)<sup>19</sup>. För att locka till sig kapitalstarka grupper och intressanta näringslivsaktörer som bidrar till de kommunala skatteintäkterna är kommunen beroende av byggherrarnas investeringsvilja för att uppnå visioner om en expanderande och attraktiv stad. Samtidigt är byggherrar (exploatörer) beroende av att få tilldelning av kommunal mark i attraktiva områden och av ett kommunalt arbete för att framställa staden som attraktiv för att skapa fortsatt efterfrågan på de lokaler och bostäder som byggs inom kommunen. I denna process av ökande interdependens mellan olika aktörer tycks kommunens roll i planeringsprocessen förskjutas; *government* ger ökad plats för *governance* där det senare bygger på inställningen att samarbete krävs för effektivt styrande av ett område (lokalt, nationellt, internationellt), vilket leder till att en mängd olika aktörer involveras i processer som offentliga myndigheter tidigare hade monopol på (Ayre & Callway, 2005:4).

En sådan involvering av fler aktörer gjordes i projektet ”Det goda samtalet” där 13 byggherrar tillsammans med kommunen detaljplanerade stora delar av Västra Hamnen. Att inkludera fler aktörer i detaljplaneprocessen kan tolkas som en ökad demokratisering av processen och därmed utgöra en del av en ökat social hållbarhet<sup>20</sup>. Detta perspektiv fanns säkerligen också som en del av bakgrunden till satsningarna på ”Det goda samtalet”. Utkomsten tycks dock ha blivit en annan.

Inför arbetet med Det goda samtalet definierade kommun och byggherrar vilka områden man skulle arbeta med inom konceptet hållbarhet.

”I Det Goda Samtalet har vi valt att arbeta med några få valda spetsområden för hållbarhet. Dessa områden har valts för att de är viktiga och för att parterna har kunnat enas om dem” (malmo.se 2007d).

Uppenbarligen eftersträvades en bred samstämmighet mellan kommun och byggherrar om hur begreppet hållbarhet skulle uttolkas i planeringsprocessen.

---

<sup>18</sup> Enligt Plan- och bygglagen (PBL) har kommunen ensam rätt att fastlägga juridiskt bindande detaljplaner inom kommunens geografiska område (PBL (1987:10) 1kap 2§).

<sup>19</sup> Kanske särskilt relevant i fallet Malmö, som led svårt att den ekonomiska nedgången under början av 1990-talet, vilket beskrivits som en ekonomisk härdsälta (malmo.se, 2007e). Att skapa arbeten i kommunen kan därför ses som ett sätt att försäkra sig om att aldrig hamna i en sådan situation igen.

<sup>20</sup> Se bland andra Dryzek et al 2003 för ett utvecklat resonemang om demokrati och deltagande som en väsentlig del i en hållbar utveckling.

Intresset för att aktivt arbeta med hållbarhetsfrågor på detta sätt verkar dock ha varit lågt, utifrån intervjuerna med byggherrar att döma. Samtliga byggherrar som intervjuats, och som alla deltog i Det goda samtalet, anger att det primära syftet med deltagandet var att få tillgång till attraktiv mark i Västra Hamnen, inte att inspireras till ökat hållbart samhällsbyggande, där man anser att man oftast besatt större kunskap än vad kommunen själv gjorde (intervju, Johansson, Karneback, Persson och Nordfeldt). Genom att delta i dialogen hoppas flera av byggherrarna även på att göra ett så pass bra intryck på kommunen att man kan få exploatera i attraktiva områden även i fortsättningen. Ett av argumenten bakom satsningen på Det goda samtalet var att öka den ekonomiska och sociala hållbarheten i området genom att sänka byggnadskostnader och därmed kunna bygga bostäder som en stor del av befolkningen kan ha råd med:

”Genom ett tätt samarbete mellan byggherrarna sänks produktionskostnaderna för bostäderna. Gemensam upphandling, marknadsföring och grundläggning är exempel på sådana samarbeten” (malmo.se, 2007d).

En av de intervjuade byggherrarna menar dock de kontakter som skapades mellan olika byggherrar i processen ledde till en kartellbildning där man kom överens om vilka hyresnivåer som skulle gälla i området, där vissa företag uppmanades att höja hyror som setts som motiverade utifrån produktionskostnaden (intervju, Johansson)<sup>21</sup>. Dessa faktorer, samt att processen endast i ett senare skede kommit att inkludera andra delar av det civila samhället i form av främst närboende<sup>22</sup> (dock inga NGOs) gör att utkomsten av denna process inte tycks ha lett till den demokratisering av planeringsprocessen som den kanske initialt syftade till.

Med Hajers retorik kan samspelet mellan kommun och byggherrar snarare betraktas som konstruerade av en diskurskoalition, där bägge parter genom ett gemensamt betydelseskapande kring och användning av hållbarhetsbegreppet, kan öka chanserna att uppnå sina egenintressen (Hajer, 1995:59).

---

<sup>21</sup> Att processen skulle få sådana konsekvenser kunde dock knappast förutsetts av kommunens tjänstemän.

<sup>22</sup> Detta sker i form av testpaneler bestående av mestadels boende i området som träffas fyra gånger per år för att diskutera utvecklingen av Västra Hamnen.

Denna diskurskoalition bygger på en grund av mesta möjliga samtycke och minsta möjliga betvingande, vilket förpassar kommunens roll som auktoritär stadsplanerare till historien.

## 4 Diskussion och slutsatser

Analysen av Malmö Stads användning av hållbarhetsbegreppet visar att användningen idag är starkt kopplad till stadens mål om en ökad attraktivitet, där attraktivitet till och med lyfts in som en fjärde dimension i hållbarhetsbegreppet. En ökad attraktivitet skapas delvis genom att marknadsföra staden eller stadsdelar som hållbara, men främst genom att underlätta företagsetableringar och öka den ekonomiska tillväxten. Hållbarhet används dessutom inom allt fler områden, så som estetik och ökad trygghet, där fokus mer och mer går från ekologiska frågor till sociala och ekonomiska. Snarare än att ge sociala och ekologiska satsningar ett värde i sig genom att till exempel bidra till ökad biologisk mångfald eller ökad social rättvisa, måste dessa satsningar inom en rimlig tidsperiod leda till en öka ekonomisk hållbarhet och ökad attraktivitet för att vara legitima och betraktas som intressanta. I planeringen av staden intar också kommunen en förhandlingsroll där man anser att det är mer givande att inspirera näringslivet till ökad hållbarhet, snarare än att använda tvingande former för få till stånd detta.

Mot bakgrund av den teoretiska ramen för uppsatsen kan ovan beskrivna tendenser i princip uteslutande hänföras till en uttolkning av hållbarhetsbegreppet utifrån uttolkningen av hållbar utveckling i enlighet med idéerna bakom ekologisk modernisering, snarare än strong sustainability. Enligt Hajer är bakomliggande idéer och rådande uttolkning av hållbarhetsbegreppet avgörande för vad som kan diskuteras och legitimeras utifrån en hållbarhetsargumentation och kommer därför att få konsekvenser för de beslut som fattas (Hajer, 1995:20f). I nedanstående diskussion förs därför ett resonemang kring vilka konsekvenser uttolkningen av hållbarhet i enlighet med ekologisk modernisering kan få för stadens fysiska utveckling. Här presenteras även uppsatsens slutsatser.

## 4.1 Motstående drivkraft eller del av samma ideal?

Hajers skeptiska inställning till spridningen av hållbarhetsbegreppet grundar sig främst i risken att begreppet kan användas för att legitimera och utveckla de ekonomiska intressen som han ser som rådande i världen idag, genom en *greening of growth* (Hajer, 1995). Dryzek menar tvärtom att hållbarhetsbegreppet är en möjlighet att hitta alternativ till den rådande ekonomistiska världssynen och applåderar den breda uppslutningen bakom begreppet (Dryzek, 1997:134). Hur bör man förstå användningen av begreppet inom Malmö stads fysiska planering; som ett motvikt mot ekonomiskt styrda ideal eller används begreppet för att legitimera ett tillväxtorienterat tankesätt inom stadsplaneringen?

Modern stadsplanering tycks enligt Nilsson och Wessel m.fl. präglas av motstående drivkrafter och tidshorisonter; å ena sidan en vilja till en långsiktig samhällsplanering och anpassning av samhället utifrån en respekt för den ekologiska bärkraften och å ena sidan en marknadsstyrd utveckling med krav på mer kortsiktig avkastning där ekonomisk tillväxt står i fokus (Wessel m.fl., 2005:75, samt Nilsson, 2003:142f). I denna kamp ser Nilsson användningen av begreppet hållbar utveckling som en motpol till de ekonomiska ideal som haft stort inflytande i den moderna stadsplaneringen och som hon kallar för *Attractive town* och *Growth of industry and commerce* (ibid). Studien av användningen av hållbarhetsbegreppet i en Malmökontext, visar dock att hållbarhetsbegreppet här används på ett sätt som ger uttryck för samma idéer och ideal som de som ryms inom ramen för idealen *Attractive town* och *Growth of industry and commerce*. Snarare än att tjäna som motpol till ekonomiska ideal, fungerar därför hållbarhetsbegreppet som en källa för legitimering av en stadsplanering som i första hand syftar till en ökad ekonomisk tillväxt.

Konsekvensen blir naturligtvis att det är svårare att vinna gehör för en stadsplanering med fokus på ökad ekologisk och social hållbarhet, om den inte samtidigt leder till en ökad ekonomisk hållbarhet och ökad attraktivitet. Detta gör det svårare att ge utrymme för satsningar på aspekter som endast kan ses ha ett värde i sig eller som endast på mycket lång sikt kan generera ett ökat ekonomiskt värde.

## 4.2 Den attraktiva staden vs den auktoritära staden?

Konsekvenserna av att ekologisk modernisering är den idé som genomsyrar dagens användning av hållbarhetsbegreppet i Malmös stadsplanering är också tydliga i kommunens förhållningssätt till externa aktörer i planeringsprocessen. Intervjuade tjänstemän inom stadens fysiska planering har inställningen att kommunens påverkan på byggherrar i praktiken endast kan ske på kommunalägd mark. Enligt plan- och bygglagens skrivelser om kommunens planmonopol är detta dock delvis felaktigt. Kommunen kan genom den juridiskt bindande detaljplanen påverka byggherrar som vill exploatera mark inom kommunen, oavsett om marken är privat eller kommunal. Det tycks dock ha utvecklats en praxis som säger att detaljplanerna i praktiken bara ska reglera vissa delar av den fysiska utformningen av ett exploateringsprojekt, exempelvis hushöjd, fasadbeklädnad och fönsterutformning, och att flera faktorer som skulle kunna bidra till en ökad hållbarhet (så som krav på gröna tak, solceller, energieffektivt byggande mm) inte ska regleras genom detaljplan eller via exploateringsavtal. Att kommunen mer och mer avsäger sig kontrollen över områden som den tidigare hade monopol på, tillsammans med synen på näringslivet som en allt viktigare part för en hållbar stadsutveckling, minskar uppenbart kommunens egentliga utrymme att själva påverka stadens utformning genom att använda sig av alla medel som står dem till buds. Inställningen är att hållbara lösningar måste hittas i samarbete med näringslivet som ses som en del av *lösningen*, inte av problemet för en mer hållbar stad och öppnar dörrar för en anpassning av stadsplaneringen efter näringslivets önskemål.

## 4.3 Från radikalitet till slätstruken enighet?

Den main-streaming av hållbarhetsbegreppet som ägt rum har lett till att det idag är olämpligt eller rent av omöjligt att använda begreppet hållbarhet för att diskutera en mer radikal syn på de förändringar som krävs för att uppnå ett mer hållbart samhälle, där det finns utrymme att diskutera visst försakande av bekvämlighet och ifrågasättande av en ständig ekonomisk tillväxt. Är inte ett shoppingcentrum som stimulerar till ökad konsumtion och massbilism *i grunden* ohållbart, oavsett om det har solpaneler på taket eller omgärdas av grönområden? Med utgångspunkt från den

utläsning av hållbarhetsbegreppet som finns inom strong sustainability, krävs en mycket mer omvälvande samhällsförändring för att kunna tala om en planering av den hållbara staden.

Användningen av begreppet hållbarhet i Malmös fysiska planering tycks idag öppna nya vägar för fortsatt ohållbar stadsplanering. Begreppets luddighet i kombination med dess höga legitimitet tycks kunna öppna för olika parter att använda sig av det för att föra fram särintressen och få dem att framstå som allmänintressen. Genom att i hög utsträckning likställa hållbar utveckling med ökad attraktivitet har den mer radikala betydelsen av hållbarhetsbegreppet glömts bort och begreppet kan idag därför legitimera satsningar om mest liknar ”business as usual” genom en ”greening of growth”. Detta kan tolkas som en strategi där staden hittat ett sätt att på pappret knyta ihop olika intressen (sociala, ekonomiska och ekologiska) genom en användningen av hållbarhetsbegreppet som tjänar till att osynliggöra de klyftor som finns mellan heterogena ståndpunkter, men som i praktiken överlämnar hållbarhetsfrågor i stort till marknadens efterfrågansprinciper<sup>23</sup>.

En mer radikal uttolkning och användning av begreppet skulle kunna leda till ett ifrågasättande av aktiviteter och företeelser som idag ses som några av stadens mest centrala funktioner, så som konsumtion och biltrafik och i längden ett ifrågasättande av en ständig ekonomisk tillväxt som samhällsmål. Med den uttolkning av hållbarhetsbegreppet som råder inom Malmös fysiska planering idag, riskerar dock sådana idéer att framstå som naiva, omoderna och orealistiska snarare än långsiktigt hållbara och innovativa.

## 4.4 Vidare forskning

Utifrån uppsatsens slutsatser kan det vara relevant att undersöka om begreppet hållbarhet används för att legitimera en stadsplanering med fokus på ekonomisk tillväxt även i andra kommuner samt om det någonstans finns exempel på en användning som ligger närmre strong sustainability. Hur ser i så fall en sådan

---

<sup>23</sup> Om marknaden efterfrågar hållbara lösningar kan detta öka attraktiviteten och intresset att genomföra dessa och hållbarhetsfrågor som inte är ekonomiskt lönsamma lämnas till näringslivets goda vilja.

stadsplanering ut och hur har den vunnit legitimitet bland politiker, tjänstemän och näringsliv? Uppsatsen kan även ses som en belysning av en extensiv användning av vaga ”buzzword” inom stadsplaneringen och politiken i stort. Att undersöka användningen och bakomliggande antaganden och värderingar av andra liknande begrepp med vagt definierad betydelse är därför även det ett relevant område för fortsatt forskning.



## 5 Referenser

### Litteratur

- Andersen, Ib, 1998. *Den uppenbara verkligheten: val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Ayre, Georgina - Callway, Rosalie, 2005. *Governance for Sustainable Development – a foundation for the future*. London: Earthscan
- Clapp, Jennifer - Dauvergne, Peter, 2005. *Paths to a Green World*. Cambridge: MIT Press.
- Dryzek, John, 1997. *The politics of the earth, Environmental Discourses*. New York, Oxford university press.
- Hajer, Maarten A, 1995. *The politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hillman, Mayer, 1996. In favor of the Compact City in *The Compact City a Sustainable Urban Form?* Oxford: Oxford Brookes University.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur.
- Lafferty, William – Meadowcroft, James, 2003. *Implementing Sustainable Development. Strategies Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lele, Sharachchandra, 1991. *Sustainable development; A Critical Review*. World Development, Vol 19, No 6, sid 607-621.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Malm, Jenny, 2002. "Ekologisk modernisering och aktörer i svensk miljöpolitik". C-uppsatts, Institutionen för tematisk utbildning och forskning, Linköpings Universitet.  
<http://www.diva-portal.org/liu/abstract.xsql?dbid=2765>, hämtad 2007-05-02
- Merchant, Carolyn, 1992. *Radical Ecology: the Search for a Livable World*. New York, Routledge.
- Naess, Arne, 1973. *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nilsson, Kristina, 2003. *Planning in a sustainable direction – the art of Conscious Choices*. Stockholm, Universitetsservice AB.
- Ott, Kondrad, 2003. *Greifswald's Environmental Ethics*. Greifswald, Steinbeckerverlag Rose.
- Paterson, Mathew, 2006. *Theoretical perspectives on international environmental politics*. Ur Betill, Michele – Hochstetler, Kathryn och Stevis, Dimitris, 2006. *International environmental politics*. New York, Palgrave advances.
- Wessel, Ola - Tunström, Moa - Bradley, Karin (red.), 2005. *Bor vi i samma stad? Om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Kristianstad, Pocky

Åberg, Helena, 2004. Boendeperspektiv på hushållsavfall och på system för insamling och behandling i Västra Hamnen, Forskningsrapport 37, Göteborgs Universitet, Institutionen för hushållsvetenskap.

### **Stadsplaneringsdokument**

Malmö 2005 – Aktualisering och komplettering av Malmös översiktsplan, 2005.

Malmö Stadsbyggnadskontor

Planprogram för Hyllie centrumområde, Dp 4669, 2003. Malmö Stadsbyggnadskontor.

Utbyggnadsstrategi för Västra hamnen, 2003. Malmö Stadsbyggnadskontor.

### **Juridiska dokument**

Europeiska rådet, 10917/2/06 EUs förnyade strategi för hållbar utveckling

[http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed\\_eu\\_sds\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_sv.pdf) . Hämtad 2007-04-15

Högskolelagen (1992:1434) 1 kap 5 §. <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19921434.HTM>.

Hämtad 2007-04-10

Plan- och bygglagen (1987:10) 1kap 2§. [www.lagrummet.se](http://www.lagrummet.se). Hämtad 2007-05-21

### **Websidor**

Det goda samtalet, <http://www.byggabodialogen.se/EPIServer/>. Hämtad 2007-04-02

Kvalitetsprogram för Bo01, <http://www.malmo.se/bostadbygge/utvecklingsomraden/>

[vastrahamnen/samladeskrifter/bo01kvalitetsprogram.4.33aee30d103b8f15916800094943.html](http://www.malmo.se/bostadbygge/utvecklingsomraden/vastrahamnen/samladeskrifter/bo01kvalitetsprogram.4.33aee30d103b8f15916800094943.html). Hämtad 2007-04-01

malmo.se, 2007a, ”Miljö och hälsa, Arbete för hållbar utveckling, Byggande”

<http://www.malmo.se/miljohalsa/arbeteforhallbarutveckling/byggande>. Hämtad 2007-03-20

malmo.se, 2007b, ”Bygga Bo dialogen, Det goda samtalet”

<http://www.malmo.se/bostadbygge/utvecklingsomraden/vastrahamnen/byggabodialogen/detgodasamtalet.4.33aee30d103b8f15916800095907.html>. Hämtad 2007-04-02

malmo.se, 2007c, ”Miljö och hälsa, Bo01”

<http://www.malmo.se/miljohalsa/projektnatverk/projekt/vastrahamnenbo01.4.1dacb2b108051cc70d80009768.html>. Hämtad 2007-05-02

malmo.se, 2007d, ”Det goda samtalet”

<http://www.malmo.se/bostadbygge/utvecklingsomraden/vastrahamnen/byggabodialogen/detgodasamtalet.4.33aee30d103b8f15916800095907.html>. Hämtad 2007-05-21

malmö.se, 2007e, ”Stadens historia, framgångar och bakslag”

<http://www.malmö.se/faktaommalmöpolitik.4.33aee30d103b8f15916800027742.html>.

Hämtad 2007-04-20

WCDE, 1987 <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> Hämtad 2007-04-12

# Bilaga 1.

## **Intervjuade tjänstemän**

Lennart Person (Byggnadsingenjör) Bygglovsenheten, Stadsbyggnadskontoret 2007-02-20

Malin Backman, Planenheten, Stadsbyggnadskontoret 2007-02-20

Eva Dahlman (Arkitekt) Planenheten, Stadsbyggnadskontoret 2007-02-20

Jan Holmberg, Fastighetskontoret 2007-02-22

Mikael Wallber (Landskapsarkitekt) Stadsbyggnadskontoret 2007-03-05

Susanne Käsper, Stadsarkitektavdelningen, Stadsbyggnadskontoret 2007-03-29

## **Intervjuade byggherrar**

Ulf Karmebäck, Packwerk 2007-02-22

Tomas Johansson, Reagentia 2007-04-10

Peter Persson, Europahus 2007-04-10

Gunnar Nordfeldt, ByggVesta Bo 2007-04-10