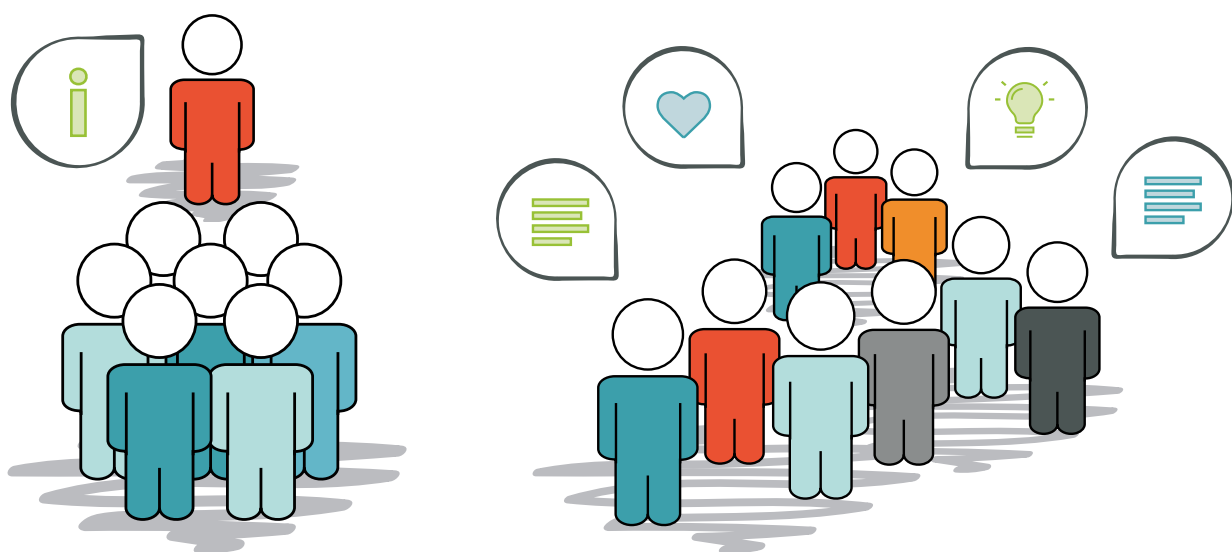


Vår tids stora samhällsomdaning

EN FORSKNINGSESSÄ OM POLITISKT LEDARSKAP,
SOCIAL HÅLLBARHET OCH MEDBORGARDIALOG



Vår tids stora samhällsombildning

EN FORSKNINGSESSÄ OM POLITISKT LEDARSKAP,
SOCIAL HÅLLBARHET OCH MEDBORGARDIALOG
AV HANS ABRAHAMSSON



Upplysningar om innehållet:
Lena Lindgren, lena.lindgren@skl.se
Lena Langlet, lena.langlet@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016
ISBN: 978-91-7585-382-6
Text: Hans Abrahamsson
Illustration: Hans Abrahamsson och Advant Produktionsbyrå
Produktion: Advant Produktionsbyrå
Tryck: LTAB, 2016

Förord

Vi befinner oss i en utveckling där det lokala allt mer flätas samman med det globala. Det handlar om globalisering, migration och urbanisering. Världen kommer in i Sverige med nya värderingar och intressen som påverkar nationalstaten, staden och människorna.

Varför blir det som det blir när vi vill så väl? En fråga Hans Abrahamsson ställer sig utifrån historien och dagens samhällsutmaningar. I denna rapport beskrivs hur det politiska uppdraget och ledarskapet påverkas samt hur vi kan möta framtiden. Hans är docent i freds- och utvecklingsforskning vid Institutionen för Globala studier, Göteborgs universitet och har på SKL:s uppdrag gjort en forskningsessä som beskriver samhällsutmaningar som påverkar toppolitiker och hur de kan arbeta för att förebygga social oro och främja en positiv säkerhet. Hans har medverkat i många samtal med toppolitiker för att öka förståelsen utifrån lokala förutsättningar.

Hur ser det ut i vår kommun, landsting eller region? Hur påverkar det mitt uppdrag och mitt ledarskap? Vad kan jag som toppolitiker göra som är nytt och annorlunda mot tidigare? Alla är överens om att vi behöver göra synvänder och arbeta på ett annat sätt för att undvika konflikter. Dialog och medskapande är två av nyckelorden.

På hemsidan www.skl.se/politisktledarskap och www.skl.se/medborgardialog hittar du mer material. Här finns powerpoint bilder att använda som presentation och en film med Hans Abrahamsson där han under 20 min berättar om de nya utmaningarna, vikten av delaktighet och medskapande samt vilka krav det ställs på ledarskapet. Vi vill att detta ska vara ett levande dokument. Vi uppskattar om du hör av dig med synpunkter utifrån dina praktiska erfarenheter om hur du ser på relevansen av studiens empiriska innehåll och teoretiska utgångspunkter till hans.abrahamsson@globalstudies.gu.se.

Tack alla toppolitiker som under de senaste åren har medverkat i samtal om framtidens utmaningar och hur det påverkar ledarskapet. Dialogen och arbetet med att bygga hållbara platser fortsätter.

Vill du veta mer kan du kontakta lena.lindgren@skl.se som är projektledare för att utveckla det politiska ledarskapet eller lena.langlet@skl.se som är projektledare för medborgardialog.

Stockholm i mars 2016



Lena Micko
Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

6	Inledande sammanfattning
6	Vår tids stora samhällsordning
7	Ett postpolitiskt tillstånd
7	Delaktighet och medskapande
7	Medskapande medborgardialog
9	Samhälleliga utmaningar
9	Vår tids stora samhällsordning
13	Den sociala hållbarheten utmanas – på landsbygden och i städer
19	Den sociala hållbarhetens innebörd
19	Säkerhet, utveckling och rättvisa
21	Det politiska landskapets förändring och behovet av en utvidgad förhandlingsarena
24	En socialt hållbar stadsutveckling
31	Makt, medskapande och politiskt manöverutrymme
32	Medskapandets innebörd
33	Medskapandet och samhällsförändring
34	Gyllene tillfälle till förändring
37	Medskapande och synen på maktutövning
39	Politiskt ledarskap och politisk delaktighet
50	Ett nytt medskapat samhällskontrakt
52	Vår tids gyllene tillfälle
54	Faktasamling
58	Författarens tack för hjälpen
59	Litteraturförteckning

Inledande sammanfattning

Denna forskningsessä diskuterar hur globalisering, migration och urbanisering genom sin samverkan påverkar den sociala hållbarhetens villkor och den ledande politikens möjligheter att hantera de komplexa samhällsfrågor som präglar vår tid. En hållbar samhällsförändring kräver inte bara ett aktivt ledarskap av ekonomiska och politiska beslutsfattare. Den kräver också ett aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer och sociala rörelser liksom från medborgarna och dess, många gånger relativt flyktiga, nätverk. Frågan som står i fokus för denna forskningsessä är hur denna samverkan mellan politiska initiativ uppifrån och medborgarinitiativ underifrån skall komma till stånd. Vad krävs för ett sådant medskapande och vari består dess hinder?

Vår tids stora samhällsömdaning

Globalisering, migration och urbanisering flätar samman det lokala med det globala. Statens roll förändras, liksom det civila samhället och det politiska landskapet. Den sociala hållbarheten sätts på prov i en tid då samhällsutvecklingen präglas av ökad heterogenitet och social polarisering. Människors delaktighet och medskapande för social hållbarhet ställs på sin spets. Frågorna om villkoren för invånarnas politiska delaktighet och om formerna för dialog och medskapande blir aktuella. Det civila samhällets mångfald kräver nya dialogmetoder.

Globalisering medför att det ekonomiska maktcentret lämnar västvärlden och flyttar österut och söderöver. Länder som Kina, Indien, Brasilien och

Sydafrika tar över som motorer i världsekonomin. Ny teknik för kommunikation och transport gör att människor får breda globala kontaktytor och blir allt rörligare. Nya migrationsmönster växer fram och folk söker sig främst till urbana miljöer (Castles 2014, Eastmund 2007, Righard 2008).

Städers ökade betydelse är också ett resultat av den förändrade produktionsteknik och de ägandestrukturer som tog fart genom 1970-talskrisen. Nationella produktionssystem bröts upp och dess bärkraftiga delar omvandlades till länkar i globala förädlingskedjor (Johansson et al 2010, Andersson et al 2013). Även statens roll förändras. Den drar sig självmant tillbaka från det politiska rummet för att lämna större plats åt marknadskrafterna som anses bättre skickade att svara för vår tids krav på indu-

striell omställning. Staten trängs också tillbaka av nya aktörer som tar plats i det politiska rummet och gradvis minskar statens förmåga till såväl den omfördelnings- som sysselsättningspolitik som utgjorde grundpelarna för välfärdsstaten och den svenska modellen. Inkomstklyftor och social polarisering ökar. Den sociala sammanhållningen utsätts för påfrestningar (Lidskog 2006).

Förtroendet för politiken minskar och så gör också den sociala tilliten på lokal nivå (Trädgårdh et al 2013). Många känner sig utestängda från samhällsutvecklingen. Landet håller på att glida isär när det gäller såväl stad och land som inom städer mellan olika stadsdelar och bostadsområden. Frustrationen ökar och medför social oro. Flera stora och medelstora svenska städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utgöra viktiga motorer för regional tillväxt och bli till noder för en globalt hållbar utveckling och å den andra sidan förvandlas till slagfält för sociala konflikter (Abrahamsson 2012b).

Ett postpolitiskt tillstånd

Övergången från nationalstatsprojektet med sina traditionella metoder för samhällsstyrning (government) till det postnationella nätverkssamhället med sina mer partnerskapsbaserade sätt för styrning (governance) riskerar att förstärka det demokratiska underskottet (Nilsson 2002, Pierre 2011). Deltagandet i nätverksstyrningen begränsas till få politiska och ekonomiska makthavare (Stigendal 2011). Detta har skapat en bristande tilltro till och legitimitet för det politiska systemet. Forskningslitteraturen menar att det tankemönster som dominerar inom partnerskapet minskar utrymmet för olika politiska alternativ och medför ett postpolitiskt tillstånd (Mouffe 2009). De politiska och ekonomiska makthavarna ser det som självklart att anpassa sig till de krav som den nya ekonomiska geografin och de globala produktionsnätverken ställer.

Detta blir inte minst tydligt för städer och urbana regioner vars tillväxt och strategiplaner undantagslöst byggs upp utifrån fyra gemensamma mantran. Kommunens framtid bedöms utifrån dess förutsättningar att bli en *attraktiv* investeringsort. Detta kräver en så kraftig befolknings- och ekonomisk *tillväxt* som möjligt med stora krav på invånarnas förmåga till *innovation* och *kreativitet* (Abrahamsson 2015b, Florida 2006). Det medför beslutsfattarnas behov av att tona ner målkonflikter och förstärka konsensus kring den önskvärda samhällsutvecklingens innehåll. Den konkurrens med andra städer om kapital- och finansmarknadernas gunst som många

städer ser sig tvingade att ge sig in i har samtidigt medfört en stadspolitik som forskningslitteraturen uppfattar som ett uttryck för den postpolitiska staden. Det finns inget utrymme för någon tredje väg.

En hållbar samhällsutveckling kräver att invånarna är såväl faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga (Stigendal 2011). De komplexa samhällsproblem som de flesta kommuner, regioner och landsting står inför handlar i stor utsträckning om livsstilsfrågor som förutom socialt främjande strukturer också fordrar ett individuellt ansvar. Detta gör det nödvändigt att bryta det postpolitiska tillståndet, återinföra det politiska och hantera de intresse- och målkonflikter som normalt råder.

Delaktighet och medskapande

Medskapande handlar om att på lika villkor vara delaktig i hela processen, från formulering av problemen som skall åtgärdas till identifiering av åtgärder, genomförande av uppgjorda handlingsplaner, utvärdering och återkoppling av resultat. Härigenom blir samtliga aktörer som är med och medskapar också delaktiga i och ansvariga för de resultat som uppnås. Ytterst handlar det om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap (Abrahamsson 2015a). Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Naturligtvis handlar det ytterst om frågan om makt. Samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför håller på att tvinga fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt *till* någonting istället för makt *över* någonting. Begreppet medskapande beskriver ett arbetsätt som strävar efter jämlika maktförhållanden.

Medskapande medborgardialog

Sedan några år tillbaka har dialog blivit ett modeord som finns på mångas läppar. Det har i folkmun närmast kommit att betyda att folk samtalar med varandra om saker och ting. Inom politiken har medvetenheten om medborgardialogens betydelse förstärkts. Det handlar ofta om att myndigheter vill informera invånarna om bakgrunden till något beslut som fattats. Det kan också handla om att myndigheterna vill fråga invånarna till råds inför ett beslut man står inför. Ibland finns det behov av att diskutera och debattera en fråga i ett försök att

komma fram till vad som kan anses vara rätt och fel. Vår tids komplexa samhällsproblem har tillsammans med den sociala hållbarhetens krav medfört behov av att utvidga dialogen för att skapa bättre förutsättningar till att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering av alla grupper och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande (Sveriges Kommuner och Landsting 2015). Den ökade komplexiteten och den heterogenitet som präglar samhällsutvecklingen gör det viktigt att få med olika invånargrupperns erfarenheter och förhållningssätt vid utformning av olika åtgärdsförslag. Deras iakttagelser och tolkning av pågående samhällsförändring behövs för att rätt formulera problemet och för att förstå varför saker och ting behöver göras. Eftersom komplexa samhällsproblem per definition är i ständig förändring krävs också stor flexibilitet vid genomförandet av beslutade insatser. När beslutade åtgärder är klara att genomföras kan ofta problemens orsaker, karaktär och uttryck ha förändrats jämfört med från när den första problemidentifieringen gjordes. Detta förhållande ökar kraven på att berörda invånare deltar i själva görandet, vid genomförandet av åtgärdsprogrammen och att de tar ett delat ansvar för resultaten. Det är också ofta under själva görandet som olika hinder för åtgärdernas genomförande konfronteras, kan synliggöras och hanteras. Anledningen till att det gemensamma görandet är så viktigt handlar också om den kunskap om varandra och det förtroende för varandra som kan skapas när människor som tidigare inte känner varandra närmare börjar göra någonting tillsammans och därtill skall ta gemensamt ansvar för resultatet. Ett sådant förtroendeskapande arbete är av avgörande betydelse för dialogprocessens hållbarhet och resultat.

En sådan mer inkluderande form för medborgardialog medför, mot bakgrund av vår tids stora samhällsomdaning med sin ökade heterogenitet och sociala polarisering, krav på andra former och metoder för dialog än vad många hittills varit vana att arbeta med.

Det är när medborgardialogen syftar till att bli så inkluderande som möjligt, när den strävar efter jämlika maktförhållanden och att tillsammans med invånarna definiera problemet, identifiera åtgärder och tillsammans ansvara för genomförandet av dessa som vi kan prata i termer av medskapande medborgardialog. Detta utgör den medskapande medborgardialogens väsentligaste skillnader i förhållande till andra former av dialog.

Denna forskningsessä diskuterar kring den pågående samhällsutvecklingen och de nya krav som ställs på det politiska ledarskapet. Forskningsessäen är indelad i tre delar. I dess första del (Samhälleliga utmaningar) redogörs översiktligt för den stora samhällsomdaning som präglar vår tid och några av de samhällsutmaningar denna medför. Den andra delen (Den sociala hållbarhetens innebörd) redogör för den sociala hållbarhetens innebörd och diskuterar kring de förutsättningar som råder för den sociala hållbarheten på lokal nivå. Forskningsessäens tredje del (Makt, medskapande och politiskt manöverutrymme) diskuterar frågan om makt, medskapande medborgardialog och det politiska manöverutrymmet.

Forskningsessäen avslutas med en diskussion om nödvändigheten av ett nytt samhällskontrakt och de föreliggande omständigheter som gör att det också finns ett politiskt manöverutrymme för att ett sådant skall kunna växa fram och etableras.

Samhälleliga utmaningar

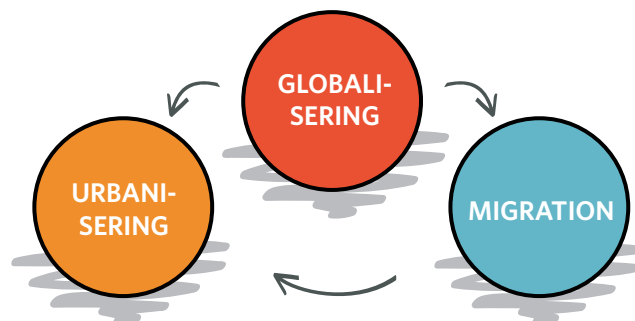
Vår tids stora samhällsömdaning kännetecknas av hur en allt intensivare globalisering, migration och urbanisering sammantaget flätar samman det lokala och det globala. Nationalstatsprojektet med sina nationella produktionsystem håller gradvis på att utvecklas mot postnationella nätverkssamhällen där globala produktions- och förädlingskedjor blir alltmer framträdande. Statens roll förändras genom den nya ekonomiska geografin där städer och deras gränsöverskridande nätverk spelar en allt viktigare roll för ekonomisk utveckling. Den ökade mångfald och sociala polarisering som hör samhällsutvecklingen till utsätter samtidigt den sociala hållbarheten för svåra påfrestningar. Många städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utgöra en viktig nod och motor för en hållbar utveckling och å den andra sidan förvandlas till ett slagfält för sociala konflikter. Denna utveckling blir inte minst tydlig i Sverige som med sin exportinriktade varu- och tjänsteproduktion är starkt beroende av omvärlden och speciellt sårbar för globala förändringar.

Vår tids stora samhällsömdaning

Den välrenommerade historikern och socialantropologen Karl Polanyi beskrev i sitt klassiska verk *Den Stora Ömdaning* industrisamhällets framväxt i Europa från mitten av 1700-talet till andra världskrigets utbrott 1939 (Polanyi, 1944). Han analyserade utvecklingen i termer av en dubbel rörelse. Under den första bröt den expanderande marknadsökonomi gradvis ner jordbrukssamhällets sociala utbytesrelationer. Beslutsfattarnas tillit till den

självreglerande marknaden medförde samtidigt en spontan social motkraft underifrån som krävde politikens återinträde. Polanyi varnade för att denna andra rörelse inte bara byggde på framåtsträvande krafter som strävade efter det goda samhälle som alla borde kunna få del av. Historien visade tvärtom att rörelsen också, och ofta kanske framför allt, drevs fram av främlingsfientliga och inåtvända befolkningsgrupper som värnande sina intressen och ville utestänga andra. Det andra världskrigets utbrott gjorde Polanyis utsaga profetisk.

TRE PROCESSER I SAMVERKAN SOM FLÄTAR IHOP DET LOKALA MED DET GLOBALA



Flera forskare menar att vi nu rör oss in i en andra stor omdaning (Hettne, 2009). Nationalstaternas roll förändras, marknadsekonomin expanderar och samhällsutvecklingen formas alltmer av ett framväxande nätverkssamhälle med global räckvidd. Samtidigt ökar människors oro för att deras vardagsliv ska påverkas av omständigheter som de inte längre kan råda över. Valet till såväl EU-parlamentet som till riksdag, region, landsting och kommun förra året 2014 visar på att Polanyis analys är aktuell också för att förstå den omdaning som präglar vår tid och i vår del av världen.

Globalisering, migration och urbanisering utgör i samverkan viktiga drivkrafter bakom vår tids stora omdaning där det lokala alltmer flätas samman med det globala (Kennedy, 2010). Samspelet mellan de olika processerna illustreras av ovanstående figur. Globaliseringens tilltagande styrka har underlättats av en alltmer avreglerad världshandel där det ekonomiska maktcentrat samtidigt flyttat österut och söderöver. Kina och Indien liksom Brasilien, Malaysia och Turkiet är några exempel på länder som blir allt viktigare som motorer för världsekonomin. Globaliseringen ökar människors internationella kontaktytor och rörlighet. En ny typ av migration växer fram där tillgången till internet ökar den geografiska spridningen av människors sociala kontaktytor och bidrar till att de allt oftare befinner sig i någon form av transit, på väg att åter bryta upp och söka sin lycka någon annanstans om bättre möjligheter står till buds. Till följd av förbättrad kommunikationsteknik börjar människor i allt större utsträckning inte bara leva i ett mer "nomadiserat" tillstånd utan börjar också ha sina vardagsliv på flera platser samtidigt. Man står i daglig kontakt med sina

nära och kära såväl i sina ursprungsländer som på de platser dit man eventuellt är på väg (Righard, 2008; Glick Schiller, 2011; Castles, 2014). De flesta slår sig ner i städer. Det har medfört en allt snabbare urbaniseringstakt.

Befolkningstillväxten i svenska storstäder beror emellertid mindre på klassisk urbanisering där människor lämnar landsbygden för ett liv i urbana miljöer utan mer på nettoökning av stadsbefolkningen till följd av positiva födelsetal och invandring från utlandet. Det är emellertid författarens bestämda uppfattning att vare sig en ökad invandring eller förstärkt urbanisering skall uppfattas som ett temporärt övergående fenomen som hänger ihop med tillfälliga flyktingströmmar. Människors förändrade levnads- och bosättningsmönster skall snarare förstås som en naturlig följd av den förändrade informations- och kommunikationstekniken. Det sätt på vilket samhällen lyckas med att tillvarata människors resurser och därigenom skapa en känsla av samhällelig samhörighet och möjliggöra anständiga liv kommer därför, som vi skall återkomma till i senare avsnitt, att bli helt avgörande för den sociala hållbarheten.

Statens förändrade roll

Omfattningen av komplexiteten i de samhällsproblem som följer i samhällsomedaningens spår och ökade svårigheter med att hantera dem på ett hållbart sätt beror också på att nationalstatens roll dramatiskt håller på att förändras. Genom den gradvisa övergången till det urbana nätverkssamhället pressas den successivt tillbaka och såväl nya aktörer som former för samhällsstyrning växer fram som mer bygger på nätverkssamarbete och partnerskap

(Nilsson, 2002). Med hjälp av nedanstående figur försöker vi placera in såväl globalisering som nationalstatens roll i ett historiskt perspektiv.

Globalisering skall uppfattas som en lång historisk process. Den tog sin början med att människor började sprida sina olika idéer och trosuppfattningar för flera tusen år sedan. Den skulle temporärt komma att avbrytas genom sextonhundralets trettioåriga religionskrig. Det fredsavtal som följde med den westfaliska freden 1648 skapade förutsättningar för nationalstatens tillblivelse. Avtalet skulle, åtminstone temporärt, stänga in "globaliseringsanden" i "den westfaliska flaskan" eller vad den tyske sociologen Ulrich Beck valt att kalla för den "nationella containern" (Beck 1998). Kungen fick rätten att suveränt kontrollera sitt territorium och bestämma vilken religion som där fick utövas. Därmed skapades de institutionella förutsättningar som krävdes för att nationalstaten skulle tillåtas växa fram. De mer diffusa maktstrukturer som fyllt det politiska rummet tidigare i historien i form av påven, kyrkan och feodalherrar trängdes tillbaka. Nationalstatsbygget skulle emellertid visa sig bli till en mörk tid i Europas historia. Nationell rivalitet, ofta om territorier, medför att över 200 miljoner människor under en period av 300 år få sätta livet till, inte minst genom de två världskrigen.

I slutet av andra världskriget skapades ett nytt regelverk för den internationella politiska ekonomin. Det byggde på ökad ekonomisk integration

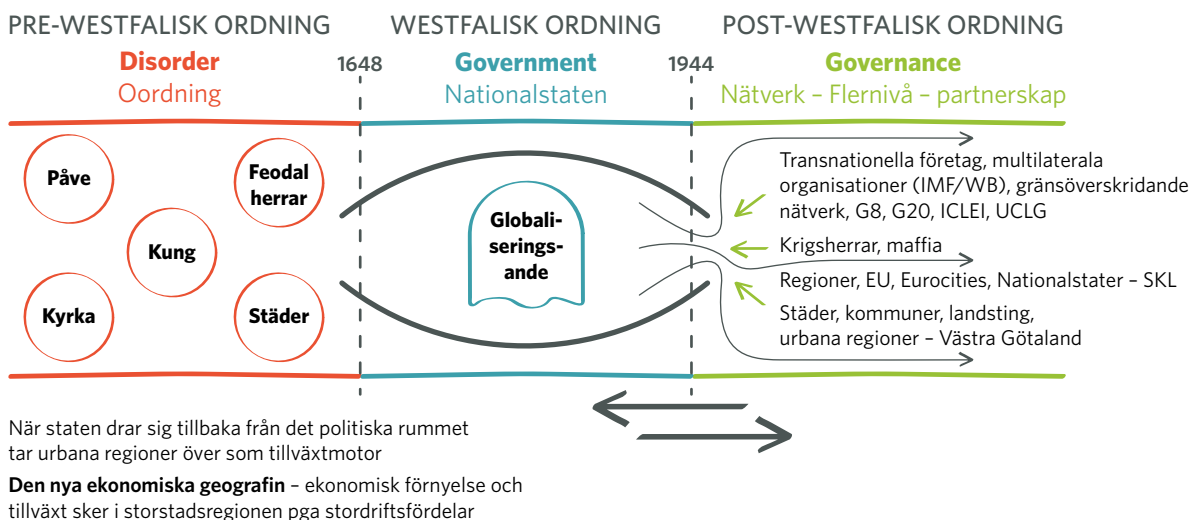
som alltmer kom att fläta samman och göra länders ekonomier beroende av varandra. Förhoppningen var att ett ömsesidigt ekonomiskt beroende skulle göra världen mer fredlig. Gradvis kom detta regelverk att innebära att "globaliseringsanden" släpptes ut ur den "westfaliska flaskan" nu med förnyad kraft och sätta ny fart på ekonomisk och kulturell interaktion världen över. Därmed kom också de enskilda nationalstaternas suveränitet liksom politiska handlingsutrymme att begränsas. Det ekonomiska beslutsfattandet globaliserades mycket fortare än det politiska.

Utvecklingen medförde att staten gradvis pressades tillbaka i det nationella politiska rummet och ersattes av mer svårgripbara maktstrukturer (Hettne 2009). Det kunde handla om internationella regelverk, transnationella företag, regionala sammanlutningar på en mer övergripande nivå eller om hur kommuner, regioner och landsting, ofta i samverkan och partnerskap med ekonomiska aktörer på lokal nivå, ökade sitt inflytande på statens bekostnad. Utvecklingen är också ett resultat av ny teoribildning för samhällsstyrning: new public management (Hall 2012) som vi skall få anledning att titta närmare på i senare avsnitt.

Denna nya teoribildning skall förstås som en fortsättning på de krav som finansmarknaderna, till följd av 1980-talets skuldskris, ställde på anpassning av länders produktionsstruktur efter omvärldens efterfrågan för att förbättra konkurrenskraft

DEN STORA OMDANINGEN I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV

Globalisering, det politiska rummet och nationalstatens förändrade roll.



och lönsamhet. New public management handlade inte bara om att effektivisera den offentliga sektorns administration utifrån de metoder för företagsstyrning som präglat näringslivet utan också att genom privatiseringar och konkurrensutsättning minska den offentliga sektorns verksamhet överlag. Statsvetenskapen talar härvidlag om att samhällsstyrningen utvecklats från Government, med sina mer hierarkiska beslutsordningar, till Governance präglad av flernivå styrning och mer platta nätverk och partnerskap mellan flera mer likvärda aktörer (Pierre 2011).

Statens förändrade roll togs upp till förnyad diskussion av forskningslitteraturen i mitten av 1990-talet. Den förknippades med andra aktörers ökade inflytande som en allt intensivare globalisering medförde. För att bli tillräckligt konkurrenskraftiga (Cherny 1997) omvandlades många stater från att tidigare utgjort filter för att fånga upp omvärldens önskade störningar till att bli till kraftöverföringsband för att dra till sig utländska investeringar (Cox 1996). Kreditvärdigheten på finansmarknaderna blev alltmer avgörande för den inhemska sysselsättningen och den externa legitimiteten prioriterades på bekostnad av den interna. Sociala åtaganden uppfattades som onödiga kostnader, välfärden började monteras ned och det sociala kontraktet luckrades upp.

Statens tillbakadragande från det politiska rummet är emellertid inte entydig. Samtidigt som vi ser tecken på minskad statlig aktivitet inom välfärden (några beskriver den som en övergång från välfärdsstat till välfärdssamhälle medan andra talar i termer av welfare till workfare.) ökar dess detaljstyrning inom andra områden – speciellt när det gäller övervakning och kontroll (Brown 2011). Men även om perspektiven kring statens minskande roll är föremål för en intensiv debatt (Weiss 2012) upplevs dess effekter alltmer påtagligt av den lokala offentliga förvaltningen i Sverige. Flera Kommuner, Regioner och Landsting får i ökad utsträckning inte tillräcklig ekonomisk kompensation för olika uppgifter som de åläggs genom olika riksdagsbeslut. Regeringens strävan efter fortsatt decentralisering står allt mindre på de tre ben som krävs (ansvar, befogenheter och resurser) utan har, som vi alldeles strax skall få anledning att återkomma till, alltmer blivit en fråga om en dekoncentration där staten helt enkelt övervältrar ansvar på lokal nivå utan att tillhandahålla tillräckliga ekonomiska resurser.

Som den tidigare figuren försökte illustrera befinner sig framför allt västvärlden, genom sina globala produktionsnätverk, i ett övergångsstadium mellan

det nationella och det postnationella nätverkssamhället med sin flernivåstyrning. Som det är tänkt att de dubbelriktade pilarna skall indikera så är utvecklingen långt ifrån ödesbestämd och given. Globalisering och fördjupad ekonomisk integration drivs fram utifrån såväl västvärldens säkerhetsintressen som näringslivets ekonomiska behov. Samtidigt har västvärldens fortsatta ledarskap utmanats, inte bara av snabbt växande ekonomier i Syd utan också av sin egen oförmåga att hantera vår tids stora globala utmaningar, inte minst när det gäller frågor som klimatförändringar, flyktingströmmar, finansiell stabilitet och tilltagande internationell terrorism. Olika politiska krafter runt om i världen, som är tveksamma till en fortsatt ekonomisk integration på västvärldens villkor, växer sig allt starkare. Flera forskare menar att det inte går att utesluta att historien kommer att visa hur världen efter det att Bush-administrationens i september 2001 förklarade globalt krig mot terrorism (global war on terrorism – GW-TOT) gradvis glidit in i ett tredje världskrig (Agrell, Wilhelm, Gerner, Kristian). Några av forskarna beskriver situationen i form av ett globalt inbördeskrig med rötter i upplevda historiska oförrätter och fortsatta globala orättvisor (Duffield 2008, Hettne 2009). Denna nya form av våldsamma globala sociala konflikter kännetecknas av en asymmetrisk krigsföring där det inte är soldater i uniform som anfaller militära mål utan terrorister och självmordsbombare som angriper en värnlös befolkning. Liknande tolkningar stärker uppfattningen att globaliseringen inte är någon oåterkallelig process, åtminstone inte i den tappning som ligger i västvärldens intressen.

Men också Västvärlden präglas av förstärkta sociala och politiska spänningar när det gäller fortsatt ekonomisk integration. Här upplever allt större delar av befolkningen utvecklingen som ett hot i takt med att arbetsmarknaden känns osäkrare. Allt fler röster börjar höras som ifrågasätter den ”öppna dörrens politik” och den fria handelns välsignelse. I USA visar olika opinionsundersökningar att en klar majoritet av befolkningen anser att utländska investeringar och företagens utlokalisering av verksamhet, som exempelvis till Kina, inverkar menligt på landets ekonomi såväl när det gäller sysselsättning som löneutveckling. De finner här en gemensam nämnare med olika sociala rörelser runt om i världen som länge hävdade att handelssystemet till sin uppbyggnad medför en ojäm utveckling som främst kommer starka ekonomier och deras kapitalintressen till del.

Forskningen är inte heller överens om styrkan i den synbara övergången mellan det nationella

och det postnationella och om omfattning i vilken nationalstaten kommer att dra sig tillbaka från det politiska rummet. Som redogjorts för präglas utvecklingen av en rad olika tendenser. Vad som för tillfället blir alltmer uppenbart är att statens roll håller på att förändras från dess mer samhällsstyrande ambitioner till att mer skapa ett klimat med förutsättningar för en rad andra aktörer att verka, ofta genom olika former av partnerskap.

Parallellt med att den politiska kampen hårdnat om den riktning som övergången mellan det nationella och postnationella kommer att ta, har den administrativa bördan för många svenska kommunala förvaltningar dramatiskt ökat. Staten försöker å den ena sidan att kompensera sig för försvagat maktinnehav genom ökad strävan efter kontroll med tillhörande krav på rapportering och uppföljning. Samtidigt medför behoven av en gradvis anpassning till postnationell nätverksstyrning och partnerskap å den andra sidan krav på nya beslutsrutiner som påverkar den traditionella arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och kommunal förvaltning. Utvecklingen medför stora behov av samverkan och olika arbetsmöten som medför en mycket tung arbetsbelastning inte minst för vad som krävs för att, i en tid präglad av komplexa samhällsproblem och stor osäkerhet, göra saker på rätt sätt så att detta inte sker på bekostnad av förvaltningens förmåga att göra rätt saker. Flernivåstyrningen, där såväl globala som regionala och lokala aktörer tagit plats på den politiska arenan skapar därtill osäkerhet om på vilken nivå som nycklarna finns och var de politiska besluten fattas.

Vi skall i dessa senare avsnitt få anledning att återkomma till de uttryck som olika former för samhällsstyrning för närvarande tar sig och då också till hur denna utveckling påverkat det politiska landskapet liksom partipolitiken och förutsättningarna för den parlamentariska demokratin. Först skall vi kort fördjupa oss i den ekonomiska geografin, produktionssystemens utveckling och några av dess sociala konsekvenser.

Den nya ekonomiska geografin

För teoribildningen inom den Nya Ekonomiska Geografin (NEG) har städer och deras gränsöverskridande nätverk kommit att spela en allt viktigare roll som motorer för ekonomisk tillväxt och tagit över stora delar av nationalstatens inflytande över den ekonomiska utvecklingen (Krugman, 2010). Den stora omdaning som nu sker skall också uppfattas som ett resultat av produktionssystemens förändrade geografi. Utvecklingen inom kommu-

nikation och transporter har tillsammans med internationella överenskommelser om handel och investeringar gjort det tekniskt möjligt och ekonomiskt lönsamt att överföra information och varor i geografiskt utspridda produktionsnätverk. Olika transnationella företag runt om i världen, med kapacitet att administrativt leda, koordinera och kontrollera världsomspännande produktionssystem, har fått ett avgörande inflytande över människors vardagsliv. Denna utveckling blir speciellt tydlig i ett så internationaliserat och exportberoende land som Sverige där svenska produktionsled successivt brutits upp och dess delar omskapats till länkar i globala förädlingskedjor. Den teoribildning som vuxit fram kring den Nya Ekonomiska Geografin visar hur företagens investeringar och förnyelse sker i storstadsregioner. Här finns tillväxtens drivkrafter såväl när det gäller befolkningsunderlag, kunskapsbildning som arbetsmarknadens storlek och förmåga till matchning. Därtill kommer närmarknadens betydelse. Här finner också produktionen såväl sina konsument- och skalfördelar (möjligheter till produktion i stora serier). För många ekonomiska beslutsfattare är det viktigt att ha en hög tillgänglighet till varandra. Många storstadsregioner kan förutom tillgänglighet av mångfald inom den egna regionen också erbjuda den mångfald som krävs för innovation och kreativitet genom sina globala nätverk. I vårt globaliserade tillstånd beror paradoxalt nog konkurrenskraften på de förhållanden som råder lokalt. Platsens betydelse ökar (Porter 2008).

Den sociala hållbarheten utmanas – på landsbygden och i städer

Det faktum att marknadsstyrningens betydelse ökat på regionalpolitikens bekostnad har förstärkt den ojämna utvecklingen och påvisat utvecklingens baksida. Produktionssystemens förändring, nationalstatens minskade och storstadsregionernas ökande roll har präglat svensk ekonomisk politik under flera decennier. Enligt teoribildningen kring den Nya Ekonomiska Geografin var det tänkt att produktionsnätverkens samhällsekonomiska bidrag skulle grundas på förstärkta samband mellan stad och land. På samma sätt som de globala produktionssystemen behövde sin stad skulle de enligt teorin också behöva sin landsbygd. Såväl den lokala avsättningsmarknaden som arbetsmarknaden var beroende av en viss storlek, vilket gjorde pendlingsavstånden avgörande för städernas attraktivitet som investeringsort. Landsbygden var också en viktig leverantör av råvaror, livsmedel och energi. Teoribildningen visade på att

en levande landsbygd framför allt behövdes för människors livskvalitet. Människan hade alltid haft en speciell relation till jorden. Den hade möjliggjort människors överlevnad och format hennes kulturer. Vår tids nätverkssamhälle med sina globala förgrenar och möjligheter till vardagsliv på olika platser förstärkte människors behov av natur, rekreation och av lokal förankring. På samma sätt påvisade teoribildningen att landsbygden behövde sina kärnstäder och dess kollektiva nyttigheter i form av arbetstillfällen och institutioner för utbildning, hälsovård och kultur. Det fanns alltså ett ömsidigt beroende och samband mellan landsbygd och stad som teoribildningen ansågs det viktigt att uppmärksamma. En utvecklingsstrategi och vision för vår tid borde därför ta sin utgångspunkt i den vikt som sambanden mellan stad och land spelar för den sociala hållbarheten.

I verkligheten har den marknadsstyrda utvecklingen emellertid medfört att stad och landsbygd alltmer kommit att glida isär. Ökande skillnader i levnadsvillkor och livsvillkor har medfört sociala spänningar och oro som hotar social stabilitet och hållbarhet. Utvecklingen har medfört att Sverige numera är det land i Europa som har lägst självförsörjningsgrad när det gäller baslivsmedel. Även om statistiken är bristfällig visar beräkningar från Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Lantmännens Riksförbund (LRF) att omkring 50 % av det livsmedel som för närvarande konsumeras i landet importerar från utlandet. Transportarbetets negativa miljöpåverkan och den framtida bristen på fossila bränslen i form av olja gör att denna situation vare sig är ekonomiskt eller ekologiskt hållbar.

Vår tids stora samhällsomdaning medför samtidigt inte bara påfrestningar på den sociala hållbarheten på landsbygden. De senaste decenniernas utveckling har också inneburit att alltfler städer håller på att tudelas och glida isär. Många forskare pekar på hur en tilltagande migration och strävan efter att hantera den accelererande globaliseringen med neoliberal reformer håller på att rycka undan mattan på det nationalstatliga välfärdssamhället (Trädgårdh 2013). Produktionssystemens samtidiga behov av såväl hög- som lågutbildad arbetskraft förstärker skillnader i levnadsvillkor och livserfarenhet också inom städer, mellan olika stadsdelar och bostadsområden. Statistiskt märks det i växande inkomst- och hälsoklyftor (Elding 2015). Den ojämna utvecklingen har medfört att det i samma stad växer fram ett globalt syd sida vid sida med ett globalt nord utan territoriella gränser däremellan.

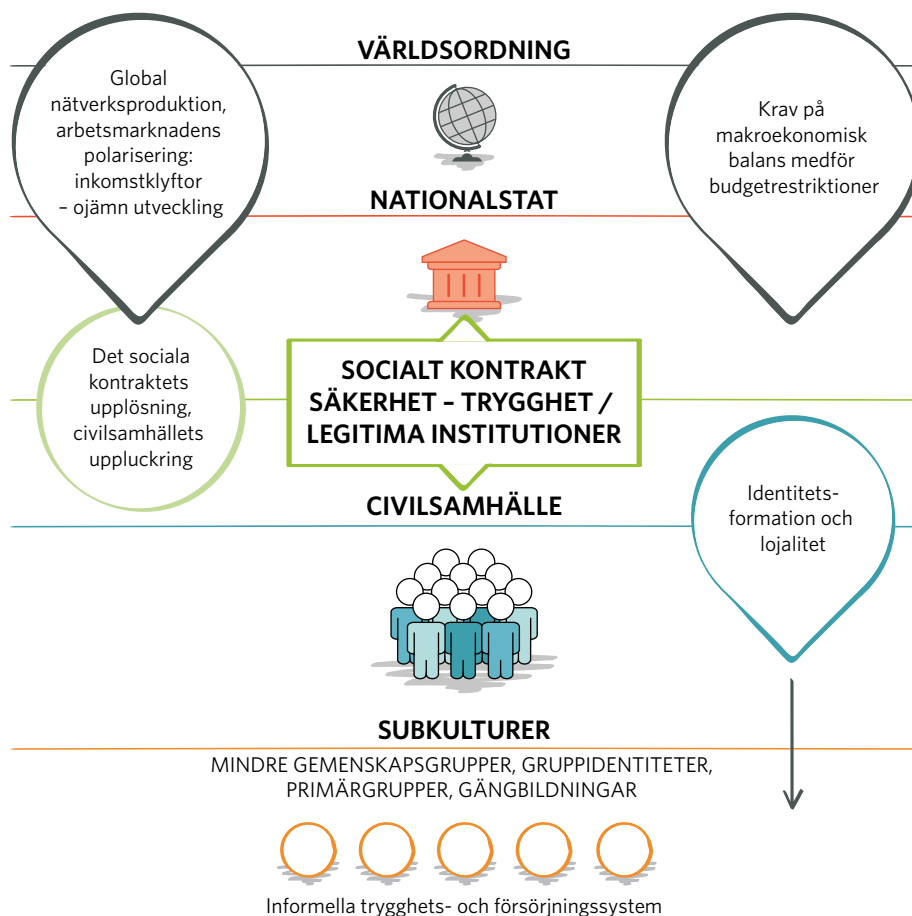
Samhällsutvecklingen ställer den sociala sammanhållningen och den sociala hållbarheten inför stora prövningar. Människor har genom historien alltid strävat efter att uppnå största möjliga säkerhet och trygghet. Det gäller också behoven av frihet och utveckling liksom av rättvisa. Under industrisamhället etablerades i de nordiska länderna successivt ett socialt kontrakt där invånarna frivilligt underordnade sig de beslut som fattades av riksdag och regering och blev laglydiga medborgare i utbyte mot att statens institutioner tillgodosåg dessa behov (Rothstein, 2003, Trädgårdh et al 2013). Statens legitimitet och den sociala hållbarheten grundades på denna förmåga till behovstillfredsställelse. När statens roll förändras, och en ansträngd ekonomi tvingar fram nedskärningar i välfärdssystemen som minskar människors möjligheter att tillgodose sina behov, luckras det sociala kontrakt upp som utgjort det sociala kittet och medgett social stabilitet. Även det civila samhällets roll och sammanhållande kraft förändras.

När statens moderna institutioner inte längre når ut till befolkningen, när barnavårdscentraler och bibliotek läggs ner och närbutiker och bankautomater försvinner visar forskning på hur människor, liksom tidigare under historien, istället ser sig tvingade att tillsammans med släkt och vänner eller utifrån andra grupptillhörigheter bygga upp informella trygghets- och försörjningssystem i grannskapet. Inom antropologin talas det härvidlag i termer av primärgrupper, när människor organiserar sitt vardagsliv med hjälp av mindre och närmare stående "vi-grupper" (Hettne 2003). Ofta utvecklar liknande grupper ett misstroende mot de som inte är medlemmar i gemenskapen (Harding, 2012; Hettne, 2009). Människor börjar använda sina sociala kontaktytor och nätverk till att byta tjänster med varandra i större utsträckning än tidigare.

De informella försörjnings- och trygghetssystem som börjar växa fram inom det civila samhället tar sig olika uttryck. Många av dem bygger på traditioner och sociala värderingar i samhällen där antingen staten har varit frånvarande eller där det har utvecklats en stark misstro mot myndigheter och offentliga institutioner. De informella systemens gemensamma drag är emellertid att de oftast skiljer sig från marknadsekonomin mer formella utbyten genom att bygga på en helt annan social logik där de personliga relationerna blir mer avgörande än förhållandet mellan utbud och efterfrågan. För tilliten till de informella försörjnings- och trygghetssystemen är det viktigt att känna till den person som man ingår utbyte med. Överenskommelserna

DET CIVILA SAMHÄLLET'S UPPLUCKRING

Det civila samhällets uppluckring och framväxandet av subkulturella primärgrupper.



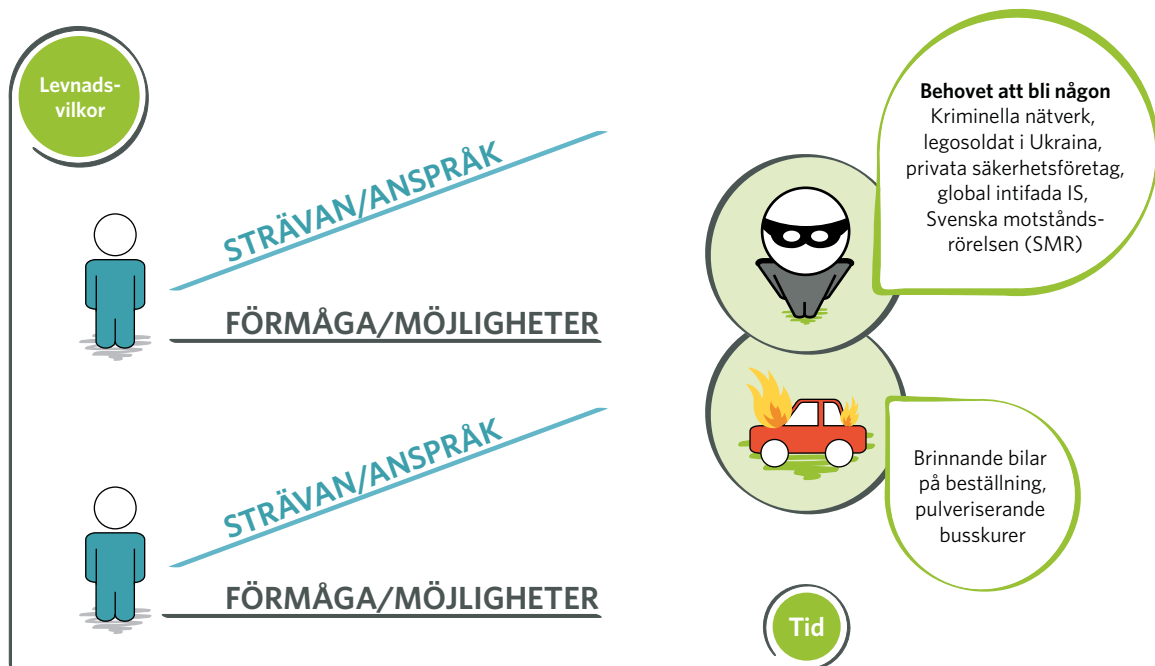
är oftast muntliga och bygger på förtroende. Hedern är garanten för den ömsesidiga tilliten. Tjänster och gentjänster är en annan garant. En hjälpsam hand idag kan förväntas ge ett utbyte imorgon. Utbytet bygger således på ett långsiktigt förhållande mellan parterna. Många bygger upp sin tillvaro på medverkan i dessa informella system inte bara för att de saknar tillträde till den offentliga sektorns försörjnings- och trygghetssystem. I den miljö människor vistas förväntas också en lojalitet mot systemet som sådant. De informella systemen täcker en rad olika områden. Till de mest vanliga hör informella bank- och kreditsystem. De gör det möjligt för människor att utan materiell säkerhet få tillgång till krediter utifrån ett rotationssystem där samtliga deltagare på olika sätt förväntas medverka så att kassan regelbundet fylls på. Ett annat har att göra med det informella systemets tillhandahållande av säkerhet och medborgarförsvär.

Men det är inte bara den informella ekonomin som tilltar utan så gör också betydelsen av den illegala och den svarta ekonomin. Gängbildningar blir allt vanligare och drar i ökad utsträckning till sig unga arbetslösa män med hopp om att såväl skaffa sig "snabba cash" som att möta en ökad respekt från omgivningen. Speciellt utsatta blir ungdomar. Bristen på sysselsättning och känsla av sammanhang gör att de inte hittat andra sätt för att tillfredsställa sina grundläggande behov, bli erkända som reellt existerande varor, känna självrespekt och mening med tillvaron (Stigendal, 2012).

SE MER FAKTA NR. 1: *Förorterna som moder Svea glömde*, sidan 54.

Behovet av att känna att en "blir någon" och bli bemött respekt gör många gånger att en är beredd att gå långt utanför lagens ramar (Forkby och Liljeholm 2011). Under samtal med ungdomar som visar

UTESTÄNGNINGENS LOKALA FRUSTRATIONS GAP



INDIVIDUELL SKULDBELÄGGNING - OARTIKULERAD SKAM → VREDE/VÅLD

Inte bara unga män i resurssvaga områden. Allt fler unga kvinnor söker antidepressiva medel och allt fler unga män blir kvar på landsbygden och upplever sig såväl obehövda som oälskade

intresse för att ge sig iväg till Syrien och ge sitt stöd till Islamiska staten motiveras intresset för resan genom motfrågan ”vem vill leva och dö som ett problem, ett önskat liv”? Här ställs det kommunala ledarskapet inför stora utmaningar när det gäller att kunna erbjuda alternativ.

Det är också i dessa grupper som den sociala oron blir stor och tar sig tydliga uttryck. Statens legitimitet minskar, samhället närmar sig vad samhällsvetare kallar för en organisk kris och utrymmet för populistiska strömningar blir stor (Gramsci 1971, Standing 2011). Diskriminering och social polarisering ökar de sociala spänningarna och samhällets konfliktbenägenhet (Gurr 1970).

Inom freds- och utvecklingsforskningen liksom inom statsvetenskaplig forskning talas det härvidlag i termer av ”failed states”. Det handlar om situationer där staten och den offentliga sektorn inte längre förmår att förse befolkningen med vare sig säkerhet eller välfärd (Goldstone 2008). Forskningen har här främst fokuserat på effekterna i låg- och medelinkomstländer och påvisat risken för att tillståndet skapar ökade möjligheter till rekrytering för kriminella grupperingar eller terroristnätverk. Erfarenheterna av de senaste decenniernas utveck-

ling visar att även resurssvaga befolkningsgrupper i höginkomstländer i en allt större utsträckning upplever en liknande utsatthet till följd av välfärdsstatens tillbakadragande. Flera städer har som följd utvecklats till ett spänningsfält där den sociala tilliten och social oro utgör varandras motpoler mellan vilka samhället rör sig i en ständig rörelse (Abrahamsson, 2012; Lidskog, 2006). Detta spänningsfält skall uppfattas som något slags konsolideringsfält där utvecklingen kännetecknas av mer eller mindre trygghet och säkerhet och mer eller mindre uttalade spänningar och konflikter. Det råder sällan en total harmoni med en stabil utveckling eller ett totalt kaos med permanent synliga konflikter. De faktorer som avgör det ena eller det andra är också i konstant förändring. Rörelseriktningen i dessa spänningsfält är emellertid möjliga att påverka och åtgärder för att skapa och upprätthålla den sociala tilliten måste vidtas fortlöpande och ständigt.

Forskning från Malmö högskola visar på den sociala tillitens betydelse för samhällets kollektiva förmåga att hantera komplexa samhällsproblem. En låg kollektiv förmåga ökar social oro, skadegörelse, brända bilar och kriminalitet. Forskningsresultaten visar också att ”bostadsområden med stor

andel låginkomsttagare tenderar att ha lägre sammanhållning, svagare sociala nätverk, sämre socialt stöd mellan grannar och en lägre kollektiv förmåga” (Gerell 2015, sid 105 i Ek et.al 2015). Forskningen visar på den betydelse som tillgång till platser och olika arenor som medger möten mellan människor och som ger möjlighet till inflytande och politiska delaktighet. För att använda den amerikanska statsvetarprofessorn Robert Putnamns språkbruk, som påvisat betydelsen av socialt kapital, blir det viktigt att förstärka såväl det sammanbindande kapitalet för starka horisontella relationer mellan olika befolkningsgrupper, som det överbryggande kapitalet för att också medge starka vertikala relationer mellan beslutsfattare och invånare (Putnam, 1996). Lokala effekter av övergripande målkonflikter mellan tillväxtens kortsiktiga lönsamhetskrav och hållbarhetens mer långsiktiga behov måste kunna identifieras och hanteras på ett sätt som skapar framtidstro och social tillit. Forskning visar också på folkhälsans betydelse för social tillit. En politik som medför att människor mår bättre och ökar förmågan att tillvarata sina egna livschanser medför också medför en större förmåga till att ta ett större kollektivt ansvar för samhällets väl och ve (Kristensson 2015). Vi skall i senare avsnitt få anledning att återkomma till fler exempel på åtgärder som kan förstärka den sociala tilliten.

Komplexa samhällsfrågor

Vår tids stora samhällsomdaning präglas av ökad heterogenitet och social polarisering. Människors livsvillkor varierar utifrån uppväxtvillkor och utbildningsnivå. Omdaningen har också medfört att värdegrundskonflikter aktualiserats. En allt tillgängligare information hotar tidigare maktstrukturer, det gäller också förstelnade patriarkala strukturer som gradvis monteras ned som ett resultat av människors strävan efter ökad jämställdhet. Därtill kommer ökade globala kontaktytor och influenser, migration som skapar nya kulturella möten och en tilltagande urbanisering som formar nya livsstilar och levnadsvanor. Det extrema uttrycket för dessa värdekonflikter tar sig uttryck i senaste tidens rekrytering av svenska medborgare till Ukraina och Syrien liksom i hatbrott när det gäller judar och muslimer. Den stora samhällsomdaning med sin ökande heterogenitet som präglar vår tid har medfört att den sociala hållbarheten blivit alltmer beroende av samhällets kapacitet att identifiera och förhålla sig till liknande komplexa samhällsfrågor.

Komplexa samhällsfrågor skiljer sig från *komplikerade* problem genom att de saknar förutsättningar att lösas med hjälp av god social ingenjörskonst. Med komplexa samhällsfrågor avser vi vanligen problem som är i ständig förändring, därför blir de

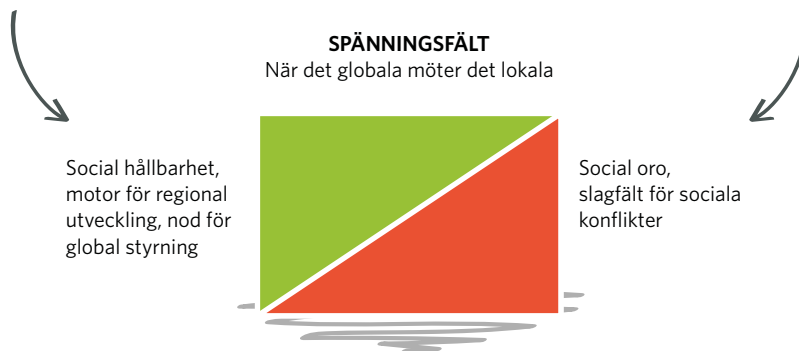
STÄDER BEFINNER SIG I SPÄNNINGSFÄLT NÄR DET GLOBALA MÖTER DET LOKALA

STATENS FÖRÄNDRADE ROLL

När staten drar sig tillbaka från det politiska rummet ökar utrymmet för städer och deras nätverk

URBANISERINGENS UTMANINGAR

Urbanisering- och tillväxttakt, finansieringsgap, låg och högutbildad arbetskraft sida vid sida, inkomst- hälsoklyftor, globala nord/syd



Social hållbarhet, motor för regional utveckling, nod för global styrning

Social oro, slagfält för sociala konflikter

Rörelseriktningen är politiskt påverkbar! Utmaningen ligger i samhällsproblemens **KOMPLEXITET**

svåra att identifiera och går nästan aldrig att lösa en gång för alla. De följer med den pågående samhälls-omdaningen och av att det lokala i allt högre utsträckning flätas ihop med det globala. Det faktum att de är i ständig förändring och många gånger har sin specifikt lokala prägel gör att det finns få, om ens någon, ekonomisk eller politisk beslutsfattare som själv har förmåga att identifiera problemet än mindre att på egen hand identifiera möjliga lösningar. Proble- mens unika karaktär och låga generaliseringsgrad reducerar möjligheterna till att skapa nationella och generella riktlinjer för hur de skall hanteras. De ökande krav på förmågan att hantera komplexa samhällsproblem som följer med detta kan bara mötas genom kollektiv samverkan på lokal nivå och kräver invånarnas ökade politiska delaktighet, medskapande och dialog, såväl när det gäller att formulera problemen som att identifiera sätt på vilka de kan hanteras och utforma handlingsplaner. En sådan delaktighet är också nödvändig för att upp- båda den kraft och normativa styrka som krävs för att kunna gå från ord till handling.

Den pågående samhälls-omdaningen med sin ökande mångfald ställer härvidlag stora krav på interkulturell kompetens. För att rimliga förhåll- ningssätt till de komplexa samhällsfrågorna skall kunna identifieras måste människor oavsett ur- sprung beredas plats för delaktighet och medska- pande. I det mångkulturella samhälle som håller på att växa fram ökar behoven av att förstå hur män- niskor med olika erfarenheter uppfattar och förhåller sig till en ökande komplexitet i de samhälleliga situationer som formar deras vardagsliv. Här gäller det att öka förmågan att tillvarata olika kunskap från vitt skilda miljöer och få hjälp att "tänka utanför boxen" för att identifiera okonventionella lösningar.

I mångkulturella miljöer lever människor, förvisso med respekt och tolerans för olikheter, sida vid sida med andra kulturer men fysiskt åtskilda och utan större samröre. Med ett interkulturellt samhälle menar vi ett samhälle som tvärtemot bygger på gränsöverskridande kulturmöten, på samverkan och mellanmänsklig interaktion mellan olika grupper av invånare där man lär av varandra, påverkas och gradvis omformar sin egen föreställningsvärld och identitet. För att kunna göra detta måste man vara medveten om, och kapabel att förhålla sig kritisk till, sin egen kultur, trossystem, förhållningssätt och värdegrunder (Bennett, 1998). Fördomar måste för- söka motverkas genom kulturella möten, samvaro och samverkan som kan öka förståelsen för andra människors utgångspunkter och ändamålsenlighet i sitt handlande. Inte minst handlar det om möjlig- heten till att fördjupa människors kunskap om och insikt i vad som i olika sammanhang menas med social hållbarhet och vad denna kräver.

Den interkulturella dialogen syftar härvidlag till att i samverkan och utifrån människors olika erfaren- heter fläta samman en väv som återspeglar gemen- samma förhållningssätt och värdegrunder. Det är viktigt att komma ihåg att väven endast är tillfällig och att tyget ännu inte är färdigt. Tidens gång skapar nya specifika situationer med sina komplexiteter som kräver att förhållningssätt och värdegrunder ger väven en ny gestaltning som också kan medföra att ett helt nytt tygstycke växer fram. Människors värderingar och förhållningssätt har som funktion att uppfylla vissa behov. Dessa behov är sällan sta- tiska utan förändrar sig i förhållande till den verklig- het i vilken de befinner sig. Det gör att andra typer av värden och förhållningssätt kan ta över och uppfylla samma funktion om dock på ett annat sätt.

Den sociala hållbarhetens innebörd

Social hållbarhet är ett problematiskt och ett i grunden omtvistat begrepp. Det är vad som på akademiskt fikonspråk kallas för en flytande signifikant eftersom det bara kan ha en specifik betydelse i en viss given kontext. Eftersom dess abstraktionsnivå är så hög blir det väldigt lätt att alla kommer överens om vikten av social hållbarhet utan att någon egentligen förstår vad som avses vilket medför risk för att alla talar om olika saker. Begreppet anses därför av många forskare sakna mening och bli oanvändbart vilket inte är till så stor tröst eftersom begreppet blir alltmer vanligt förekommande som ett policybegrepp för olika beslutsfattande och myndighetsutövande instanser såväl på lokal, nationell, regional och global nivå.

Ett tillvägagångssätt för att försöka ge begreppet social hållbarhet en specifik mening är istället att utgå ifrån vad det är som skapar brist på social hållbarhet. Som freds- och utvecklingsforskningen uppmärksammar står begreppets negation att finna i social oro och i förlängningen sociala konflikter. Människors strävanden efter ordning (säkerhet och trygghet) frihet (utveckling, utbildning och hälsa) samt rättvisa (rättigheter och fördelning av resurser), skall härvidlag uppfattas som en strävan efter att realisera vissa värdegrunder som anses viktiga för människors välbefinnande och för att undvika sociala konflikter. Dessa värdegrunder har kännetecknat det politiska rummets ideologier och varit pådrivande för samhällsutvecklingen i modern tid. Det är med hjälp av dessa värdegrunder som vi i detta

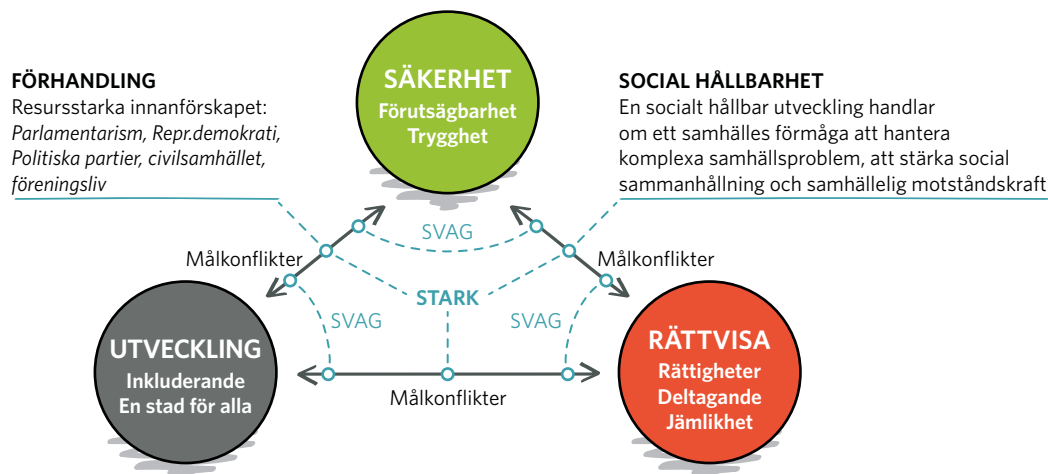
avsnitt skall försöka oss på att definiera vad som i denna forskningsessä menas med ett begrepp som social hållbarhet.

Säkerhet, utveckling och rättvisa

Förutsättningarna som de tre värdegrunderna säkerhet, utveckling och rättvisa och de möjligheter de erbjuder till mänsklig värdighet varierar för olika situationer och kulturella sammanhang, inte minst när det gäller socialt hänsynstagande och tillhörande individuella och kollektiva rättigheter och skyldigheter. Innehållet i begreppen är därför omtvistade och kan bara "förhandlas" fram genom dialog och medskapande utifrån den sociala situation i vilken människor befinner sig.

SAMHÄLLSUTVECKLINGENS VÄRDEGRUNDER I ETT IDÉHISTORISKT PERSPEKTIV

TRE FLYTANDE SIGNIFIKANTER



I den moderna historien har innehållet i den politiska ekonomin som präglat samhällsutvecklingen ofta förhandlats fram under ett s.k. politiskt positionskrig mellan de dominerande ideologierna, realism, liberalism och socialism som var och en representerar dessa begrepp och värdegrunder. Rådande politiska styrkeförhållanden och förekommande särintressen har avgjort det sätt på vilket de målkonflikter som oftast döljer sig mellan begreppen kan hanteras. Styrkeförhållandena avgör definitionspunktens placering och om huruvida den sociala hållbarheten blir stark eller svag eller inte alls förekommande. Statens förmåga att utifrån en sådan definitionspunkt identifiera åtgärder och också genomföra dem för att svara mot invånarnas behov av säkerhet, utveckling och rättvisa blev således avgörande för styrkan i det sociala kontraktet och för statens legitimitet.

Förhandlingen och det politiska positionskriget har i modern tid utkämpats på en politisk arena som i västerländska demokratier formas av parlamentarism, representativ demokrati och allmänna val. Människors behov har tillgodosetts av såväl politiska partier som av det civila samhällets folkrörelser.

De förhandlingar som ägt rum har mest inkluderat och omfattat de mer resursstarka befolkningsgrupperna i den bemärkelsen att de varit del av en folkrörelse eller intresseorganisation som haft möjlighet att göra deras röst hörd och i en inte obetydligt utsträckning kunnat tillgodose deras intressen.

När det gäller de olika typer av konflikter som den parlamentariska demokratin haft till uppgift att hantera skiljer litteraturen inom freds- och utvecklingsforskningen på intressen, värden och grundläggande behov vars konfliktmönster ser lite olika ut och som på olika sätt präglar det politiska positionskriget (Burton 1990a). Till skillnad från vad som inom konfliktforskningen uppfattas som mer förhandlingsbara intressekonflikter (materie- lla ting, anställningsvillkor, personliga relationer) handlar värdekonflikter många gånger om situationer då en av parterna upplever sig utsatt för någon form av brist på respekt, diskriminering och förtryck som hotar mer djupt liggande behov och värdegrunder. Dessa värden är mer trögföränderliga och inte lika förhandlingsbara (trosuppfattning, identitet, grupp tillhörighet, språk) (Burton, 1990b). Man ser helt enkelt världen med olika ögon och de värdegrundskonflikter som uppstår kräver för att kunna hanteras ett mer kritiskt förhållnings- sätt som inte bara sätter fokus på individerna utan också på maktordningar och dess begränsande strukturer. Liknande behov och värdegrunder kan förändras men det tar ofta lång tid och kräver att den som känner sig utsatt blir en integrerad del av samhället på ett sätt som inte bara medger frånvaro av diskriminering utan också medger möjligheter till behovstillfredsställelse och utveckling.

Som vi tidigare redogjort för har den pågående samhällsodaningen medfört att olika värdegrunds-

konflikter förstärkts. Globaliseringen och statens förändrade roll har kommit att ändra på de förhållanden som begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa försöker fånga och därmed gett dem en ny innebörd. Säkerhet handlar inte längre på samma sätt som tidigare om statens uppgift att skydda sin befolkning mot militära hot. Säkerhet har i det framväxande nätverkssamhället och ökad global konkurrensutsatthet alltmer kommit att handla om trygghet, om jobb och om förutsägbarhet. Vi har gått från en form av statlig säkerhet till en mer individbaserad mänsklig säkerhet. På samma sätt handlar inte frågan om utveckling längre främst om ekonomisk tillväxt. Människor värdesätter alltmer andra faktorer som ökar livskvaliteten i form av hälsa, utbildning och möjlighet till olika kulturella och sinnliga upplevelser. Utvecklingsfrågan har därmed alltmer övergått från att handla om ett samhälles resursmobilisering till att handla om frågan om mänsklig utveckling och välbefinnande. Frågan om rättvisa slutligen handlar inte på samma sätt som tidigare om främst materiella fördelningsfrågor utan alltmer också om rättigheter och att människor skall ha likvärdiga möjligheter till livschanser och social rörlighet.

Globaliseringen har därtill inte bara ändrat på de förhållanden som begreppen försöker fånga utan också medfört att begreppen flätats samman och blivit ömsesidigt beroende och förstärkande. Detta har också medfört att de målkonflikter som alltid funnits mellan dessa värdegrunder ytterligare har förstärkts. Ökad osäkerhet och upplevd otrygghet påverkar direkt människors förmåga att tillvarata sina egna utvecklingsmöjligheter och förmågan att känna empati och solidaritet med medmänniskors grundläggande behov.

Det politiska landskapets förändring och behovet av en utvidgad förhandlingsarena

Den pågående samhällsomdaningen med sin ökade mångfald och sociala heterogenitet har medfört att den traditionella arenan för förhandling om värdegrundens innehåll och förhållande till varandra blivit alltför exkluderande.

Problemet härvidlag är inte bara att samhällets ökade heterogenitet och sociala polarisering medfört nya värdegrundskonflikter och komplexa samhällsproblem. Ökade globala kontaktytor och influenser skapar nya kulturella möten och en tilltagande urbanisering formar nya livsstilar och levnadsvanor. Problemet är också att den pågående samhällsomdaningen med sin tilltagande individu-

alisering bidragit till att det politiska landskapet som sådant förändrats och då kanske speciellt när det gäller hur det civila samhället omformats, luckrats upp och börjat delas upp i mer resursstarka respektive resurssvaga delar. Denna utveckling har påverkat möjligheterna att på traditionellt sätt förhandla fram innehållet i värdegrunderna och därmed den sociala hållbarhetens grundpelare och mening.

De förändrade rollerna för staten och för det civila samhället förklaras inte enbart av förändringen av den svenska modellen och omfattningen och utförandet av olika välfärdstjänster i det generella välfärdssystemet. De förändrade rollerna kan också förklaras av förändringen av produktionssystemen och av det politiska landskapet i stort. Framväxten av det nationalstatliga industriella projektet liksom den svenska modellen byggde på en kollektiv identitet, mycket utifrån människors yrkestillhörighet. Människor trodde på modernismens stora berättelse om framsteget och de versioner av detta som olika partipolitiska program präglades av. Den ekonomiska och politiska makten var synlig. Ägaren av produktionsmedlen befann sig i närhet av arbetarna och kunde direkt utsättas för kollektiva aktioner av olika slag. Den politiska makten fanns hos kommunfullmäktige eller i riksdagen och gick att påverka genom den representativa demokratin. Vår tids stora samhällsomdaning har gradvis kommit att förändra dessa förhållanden.

Övergången från industrisamhället med sina produktionssystem (det nationalstatliga projektet) till någon form av global nätverksproduktion (det postnationella samhällsbygget) har medfört behov av mer flexibel produktion, och därmed ökade vinst- och projektanställningar som tenderar att luckra upp människors identitet. Det finns tecken på att vi rör oss från en mer kollektiv identitet, där stora berättelser och politiska partier spelade stor roll till mer flytande identiteter, med en mångfald av små och olika berättelser. Därtill kommer att formerna för maktutövning har förändrats. Makten har flyttat bort från såväl fabriken som från den representativa demokratins möteslokaler. Den har övergått från att främst vara ekonomisk eller politisk, till att bli diskursiv och alltmer forma dominerande tankestrukturer. I en sådan situation börjar partiprogrammen upplevas som alltför abstrakta och uppifrån styrda. Intresset för traditionella politiska partier avtar och engagemanget i mer nätverksbaserade och sociala rörelser utan hierarki och tydlig ledning ökar. Denna utveckling blir speciellt tydlig för olika ungdomsgrupperingar.

Demokratin ställs här inför ett dilemma inte minst till följd av svårigheter att hitta former för ansvarsutkrävning utanför det parlamentariska systemets ramar. Samtidigt uppvisar sociala rörelser problem med sin representativitet och legitimitet. Sammantaget innebär detta en ökad osäkerhet hos den lokala förvaltningen och de politiska beslutsfattarna. Osäkerheten gäller såväl relationerna till det civila samhället i sig som vilka samarbetsformer som det går att utveckla utan att hamna i målkonflikter med den representativa demokratin på vilken beslutfattarnas maktutövning ytterst vilar.

SE MER FAKTA NR. 2: *Demokratis uttrycksätt, sidan 54.*

Prekariatet – en klass i vardande

Diskussionen kring hur det civila samhället ska uppfattas återspeglar de förändringar i människors vardag som följer i samhällsodaningens spår. Den senare tidens utveckling uppvisar exempel på hur statens tillbakadragande från det politiska rummet, tillsammans med det minskande utrymmet för tillhandahållandet av offentliga välfärdstjänster på lokal nivå, inte bara medfört att det sociala kontraktet börjat luckras upp. Människors minskade tillit till samhällets institutioner riskerar på sikt att också minska tilliten till varandra liksom viljan att aktivt delta i aktiviteter där sådan tillit skapas (Rothstein 2003). Det sker en polarisering i samhället mellan å ena sidan en marginalisering av individer och grupper och å den andra sidan individer och grupper med mer gynnsamma förutsättningar.

Samhällsforskningen har härvidlag observerat hur förändrade produktionssystem med sina allt högre krav på flexibilitet och anpassningsförmåga till globala efterfrågans konjunkturcykler gradvis medfört framväxten av en ny social klass och gruppidentitet som skär igenom traditionella socio-ekonomiska grupperingar (Standing 2011). Företagens jakt på kostnadsminskningar har medfört en strävan att hålla den fasta arbetskraftens storlek på så låg nivå som möjligt och att möta de produktionsökningar som konjunkturuppgångar kan medge genom tillfälliga projektanställningar eller inhyrd arbetskraft från bemanningsföretag. Resultatet har blivit framväxten av vad som i litteraturen kallas för Prekariatet vilket kan uppfattas som en kombination av att befinna sig i en prekär situation och att tillhöra någon form av en speciellt utsatt och resurssvag social kategori - ett proletariet för att prata med Karl Marx språkbruk. Begreppet är emellertid inte helt oproblematiskt eftersom själva poängen är att denna nya sociala kategori som växer fram också införlivar

många människor i medelklassens olika skikt. Till de senaste exemplen på detta hör den strejk som flera pilotförbund inledde under våren 2015 som en reaktion på att den typ av osäkerhet och otrygghet som tidigare präglat arbetarna inom varuproduktionen nu också når tjänstesektorn och då också mer välbeställda och högavlönade löntagargrupper.

Denna nya sociala kategori kännetecknas av avsaknaden av ekonomisk säkerhet och trygghet, svag yrkesidentitet och sämre utsikter till yrkesmässig karriär. Denna utveckling har förstärkts genom finansmarknadernas avregleringar som i sin tur medfört att ett stor antal så kallade riskkapitalföretag vuxit fram som går in i och köper upp olika företag och verksamheter för att kortsiktigt förbättra lönsamheten med det enda syftet att sedan sälja ut företagen och skapa en så hög vinst som möjligt. Vinsten delas ut till aktieägarna och återinvesteras inte i produkt- eller produktionsutveckling. Kostnadsjakten inom den privata sektorn känns också igen inom den offentliga sektorn. Införandet av new public management som styrningsform och strävan efter förbättrad kostnadseffektivitet har på motsvarande sätt dramatiskt minskat sysselsättningstillfällena och försämrat arbetsförhållanden också för de offentligt anställda (inte minst inom vård och omsorg).

Organisk kris och civilsamhällets tudelning

Litteraturen benämner det framväxande prekariatet som en farlig klass. Framväxten sker samtidigt som välfärdssystemen förändras och det sociala kontraktet luckras upp vilket sammantaget gör prekariatet sårbart för att såväl sugas upp av olika populistiska strömningar som att börja bekämpa varandra inbördes. Detta märks inte minst inom och mellan olika invandrargrupper utifrån hur länge man vistats i Sverige. Olika forskare varnar härvidlag för att samhället gradvis är på väg in i vad några valt att kalla för en s.k. "organisk kris" (Gramsci 1971) medan andra ser på den ökande konkurrensen och dess försämrade arbetsförhållanden som ett uttryck för mänsklighetens tilltagande barbari (Amin 2011). Den ökande internationella konkurrensen som följer i globaliseringsens spår, inte minst till följd av de asiatiska ländernas ekonomiska utveckling, förväntas förstärka tendenserna till att den sociala sammanhållningen ytterligare försvagas och till att också det civila samhället tudelas mellan olika samhällsgrupper.

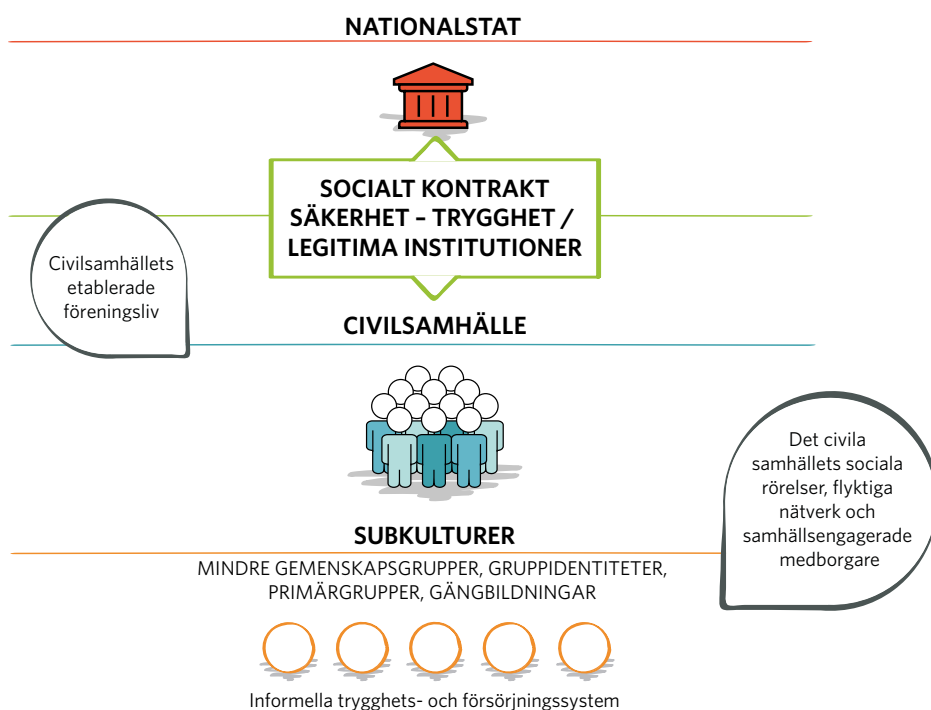
De delar av det civila samhället som består av mer välutbildade befolkningsskikt förväntas kunna finna sin plats i den pågående samhällsodaning och fortsätta att värna om det sociala kontraktet. Det handlar inte minst om de sociala grupper som

historiskt alltid har sett till värdet av en fungerande välfärdsstat, inte minst för att själv få större individuell frihet. Historikern Lars Trädgårds forskning kring vad som kommit att kallas för "statsindividualismen" visar på hur också resursstarka medborgare genom välfärdsstaten och ett fungerande civilsamhälle kunnat befrias från ett antal sociala förpliktelser när det gäller såväl att ta hand om sina egna barn som sina egna föräldrar på deras ålder höst och därmed kunnat förstärka sin egen frihetsgrad (Berggren & Trädgårdh, 2006). Dessa befolkningsgrupper tillhör det som i denna forskningsessä kallats för innanförskapet och utgör en viktig del av det etablerade föreningslivet. Den politiska förhandlingen om värdegrundernas innebörd och inbördes relationer som vi tidigare redogjort för har hittills huvudsakligen skett mellan ekonomiska och politiska eliter och sådana relativt välbärgade representanter från civilsamhällets väletablerade föreningsliv.

Parallellt med denna utveckling är det alltfler befolkningsgrupper som känner sig övergivna av den moderna statens institutioner och konkret upplever hur skolsystem och tillgången till vård och omsorg försämras, hur sjukpenning och arbetslöshetsersättning minskar och hur välfärdssamhället avvecklas. Vår tids stora samhällsodaning har således inte bara medfört att värdegrunderna förändrats

och medfört nya värdegrundskonflikter utan har också medfört starka tendenser till det civila samhällets tudelning, mellan å ena sidan de mer välbärgade som utgör innanförskapet och å den andra sidan de allt fler som känner sig utestängda och inte lyssnade på. För många som känner sig avskärmade från samhällsutvecklingen finns inte deltagandet i ett aktivt föreningsliv på den mentala kartan. De är oftast inte intresserade av att låta sig representeras av någon annan. De känner sig vanligtvis bekväma med att själva medverka i sociala rörelser eller nätverk som avstått från att bygga upp hierarkiska organisationer med tydliga ledningsfunktioner och möjlighet till ansvarsutkrävning för att istället bygga upp platta organisationsformer där allas röst kommer till tals och är värda lika mycket. Ofta har de som deltar i nätverket eller i den sociala rörelsen lättare för att komma överens om vad man är emot än vad man är för och hur de olika åtgärderna bäst skall se ut. Många tror inte på en sanning utan ser mer att mångfalden i sig är en styrka (Abrahamsson 2006). Andra sjunker ner i politisk apati och känner likgiltighet inför det offentliga politiska samtalet. De deltar mindre ofta i vare sig de politiska partiernas arbete eller i flyktiga nätverken och sociala rörelser. Den sociala tilliten är svag och misstron mot beslutsfattare och myndigheter är mycket stor.

DET CIVILA SAMHÄLLET S TUDELNING



Det politiska landskapets förändring har därmed luckrat upp och försvagat det civila samhällets sammanhållning och normativa styrka. Detta har minskat förutsättningarna för att det förhandlingsresultat om den sociala hållbarhets och värdegrundernas innebörd som uppnås genom traditionella politiska kanaler skall upplevas som tillräckligt legitim. Det är denna utveckling som gör det aktuellt att inte bara utvidga demokratin genom att kvantitativt utöka antalet partimedlemmar eller deltagare i allmänna val. Demokratin måste också kvalitativt fördjupas på ett sätt så att alltfler får sin röst hörd och kan påverka de beslut som berör och formar deras egna livsvillkor. Detta gäller inte minst de mer resurssvaga i samhället som riskerar att inte komma till tals och som känner sig utestängda.

Den pågående samhällsomdaningen med sina komplexa samhällsfrågor har med andra ord kommit att medföra behov av att utvidga den arena som används för förhandling om innehållet i den sociala hållbarheten och de krav som en sådan definition ställer. Flera aktörer upplever sig alltmer utestängda från att kunna påverka samhällsutvecklingen i stort liksom de beslut som berör deras vardag och börjar därmed tappa tilltro till det politiska systemets legitimitet och makthavarnas förmåga till demokratisk samhällsstyrning. Dessa invånargrupper behöver inkluderas och finna sin plats i de förhandlingar som pågår när det gäller hur de värdegrunder skall definieras och formuleras på vilken den sociala hållbarheten vilar. De ekonomiska och politiska beslutsfattarnas kontaktytor med det civila samhället skall därför inte begränsas till det mer väletablerade föreningslivets organisationer. Det civila samhället består alltmer också av samhällsengagerade medborgare, flyktiga nätverk och sociala rörelser som många gånger fångar upp de personer som känner en större tillhörighet med människor i samhällets ytterkanter. Utmaningen vi står inför härvidlag handlar om att riva innanförskapets murar och hitta former för en förstärkt ”interkulturell” samverkan med sådana samhällsengagerade medborgare och deras nätverk som tillåter tillräckligt många olika perspektiv på den sociala hållbarhetens och den samhälleliga tillitens innebörd för att denna skall upplevas som legitim. De överenskommelser som under senare år ingåtts mellan kommuner och det civila samhället med syfte att förstärka det idéburna och offentliga partnerskapet (IOP) när det gäller utförandet av vissa välfärdstjänster riskerar härvidlag, sannolikt tvärt emot sina avsikter, att förstärka det civila samhällets tudelning. Genomförda studier visar på hur de kommunala förvaltningarna tende-

rar att ingå partnerskap med de delar av föreningslivet som de känner till och som förväntas kunna bli till nytta medan de hyser stor misstänksamhet till olika sociala rörelser och olika nätverk. Eftersom de senare många gånger upplevs som såväl okunniga och oförmögna, och ibland rentav oansvariga, har de betydligt svårare för att få uppskattning och stöd för sin strävan efter att bidra till välfärd och social hållbarhet (Widehammar 2015).

En socialt hållbar stadsutveckling

Den stora utmaningen som de flesta svenska städer och kommuner står inför handlar om förmågan att hantera de komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsodaningens spår när det lokala alltmer flätas samman med det globala. Som diskuterats i tidigare avsnitt befinner sig flera städer i ett spänningsfält där den sociala tilliten och social oro utgör varandras motpoler mellan vilka samhället ständigt rör sig. Förmågan att hantera komplexa samhällsproblem avgör rörelsens riktning. Hittills har de flesta av landets kommuner och regioner huvudsakligen använt sig av två strategier för att hantera det tilltagande utanförskapet och den bristande sociala sammanhållningen i sina försök att svara mot de krav som den sociala hållbarheten ställer.

Den första är långsiktig och handlar om tilltron till kommunernas innovationskraft och möjligheter att bli till en attraktiv investeringsort för utländskt kapital. Sådana möjligheter anses vara en förutsättning för den sysselsättning och ekonomiska tillväxt som krävs för att komma tillrätta med utanförskapet. Den andra strategin är kortsiktig och handlar om att med hjälp av polisiära åtgärder öka kontrollen och övervakningen av bostadsområden präglad av utanförskap och härigenom försöka komma tillrätta med den sociala oro och de eventuella våldsamheter som följer i utanförskapets spår.

Flera forskare visar på behovet av att omdefiniera problemet och menar på att det inte är utanförskapet som är problemet utan snarare innanförskapet (Stigendal 2012). Det är främlingsfienden inom oss eller vad vi mer allmänt kallar för vardagsrasism, dvs. våra egna mentala strukturer som skapar murar, bygger stängsel och stänger människor ute från möjligheten att delta i samhällslivet (SOU 2012:74). Liknande mentala strukturer kommer vi inte tillrätta med genom att sträva efter ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt hur angeläget detta än må vara. Social oro kommer man inte heller tillrätta med genom att hantera politiska problem med polisiära åtgärder.

I det följande avsnittet skall vi återknyta till vår diskussion om den sociala hållbarhetens förutsättningar och diskutera kring villkoren för en socialt hållbar stadsutveckling. Vi utgår från den innebörd som dess tre grundpelare säkerhet, utveckling och rättvisa kan tänkas få i ett urbant sammanhang och börjar med att ta oss an frågan om säkerhet.

Säkerhet i staden

Som tidigare diskuterats har begreppet *säkerhet* i vår globaliserande tidsålder alltmer kommit att handla om mänsklig säkerhet och om trygghet. Trygghet handlar inte bara om att slippa rädslan för att utsättas för fysiskt våld eller annan skada. Trygghet betyder också förutsägbarhet, tillhörighet, respekt och erkännande. Trygghet handlar om möjligheter till jobb och utveckling, om värdighet om bemötande och om att inte bli diskriminerad. Jobb handlar inte bara om inkomster som kan minska bidragsberoende och få människor att känna att de står på egna ben. Jobb innebär också att kunna betala skatt och att känna att man gör rätt för sig genom att kunna bidra till det gemensamma. Det handlar om att få anledning att bry sig, att känna ett sammanhang och att kunna bryta känslan av likgiltighet. En tolerant och trygg miljö gynnar en demokratisk utveckling. Människor som känner sig trygga har lättare för att ta kontakt med andra människor och säga vad de tycker. Så ökar den sociala interaktionen och med den, den sociala tilliten. Delar av det våld och den skadegörelse vi möter i vår vardag (och som ökar ropan på säkerhet) beror på att människor många gånger saknar socialt sammanhang, känner sig utanför, diskriminerade och blir frustrerade. De erbjuds inte de möjligheter och villkor som de anser att ett anständigt liv kräver och som de ser att andra runt omkring har tillgång till, och ibland rentav i överflöd.

Den sociala oro som under de senaste årens från och till präglat en del svenska städers förorter har medfört att Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap tillsammans med Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götalandsregionen och Stockholm inlett ett forskningssamarbete med Malmö Högskola kring orsaker till och hantering av sociala risker. Sociala risker definieras här som oönskade händelser som hotar det som är skyddsvärt. En av forskningsfrågorna gällde möjligheten till och lämpligheten av att inkludera frågor om sociala risker i det normala kommunala arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Forskningsarbetet visade rätt snart på att sociala risker som uppstår till följd av social oro skiljer sig åt från olyckor, katastrofer och bränder till följd av att de har sina rötter i människors livsvillkor och levnadsförhållanden. Många

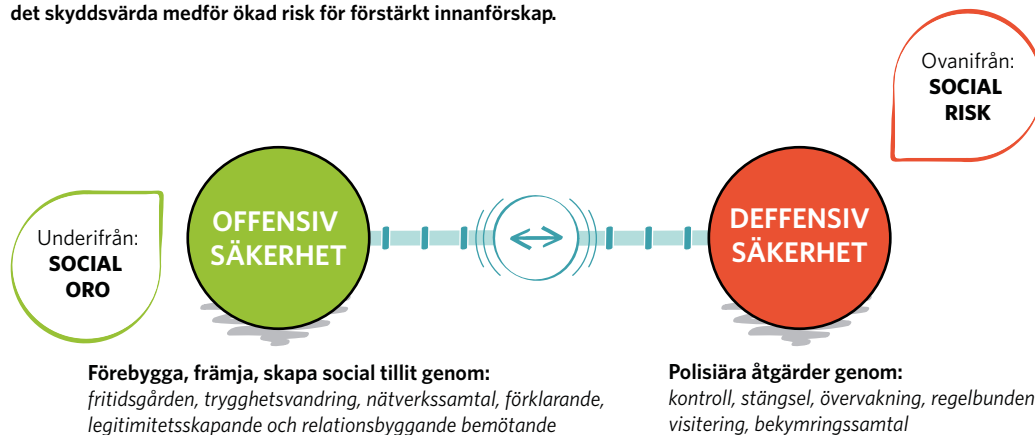
gånger beror dessa förhållanden på samhälleliga strukturer som ligger bortanför människans omedelbara möjlighet att kunna påverka. För att inte riskera att förvandla de problem som i grunden är sociala och därmed politiska problem till polisiära problem blir det emellertid viktigt att sätta fokus på tillit och strukturer och samhälleliga förhållanden istället för på risker och individer.

I den remissutgåva som Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne skickade ut under tiden som denna forskningsessä höll på att färdigställas konstateras att det skyddsvärda handlar om samhällelig tillit och att det som hotar denna tillit är försämrade livsvillkor. Vidare konstaterar vägledningen att "åtgärder bör förstärka livsvillkoren. Fokus flyttas från de konsekvenser enstaka individer orsakar till de livsvillkor som vi människor behöver få tillgodosedda av det samhälle vi lever i" (Remissutgåva 2015-10-07). Formuleringen pekar i samma riktning som de resultat som producerats under åren inom freds- och utvecklingsforskningen när det gäller vikten av att hantera sociala risker med främst främjande och förebyggande åtgärder istället för enbart genom ökad kontroll och bestraffning av individers beteende.

Tankegångarna kan förtydligas med hjälp av Johan Galtung, grundaren till den skandinaviska freds forskningstraditionen. Galtung skilde på direkt och strukturellt våld. Medan han med det förra framför allt syftade till militära aktioner förstod han med strukturellt våld det regelverk och de samhälleliga strukturer som berövade människor möjligheter att utnyttja sin fulla potential och ibland också berövade dem livet i sig. Avsaknaden av direkt våld kallade Galtung för negativ fred (att bli *skyddad mot* någonting) medan avsaknaden av det strukturella våldet var nödvändigt för en positiv fred (att ha *rätt till* någonting). För övergången från negativ fred till en positiv fred krävdes således såväl en hållbar utveckling som social rättvisa (Galtung, 1966). På samma sätt kan vi föreställa oss negativ och positiv säkerhet. Genom att bygga upp övervaknings- och kontrollsystem och stänga in sig bakom murar försöker människor skydda sig mot kriminalitet (negativ säkerhet). Med hjälp av åtgärder för att öka människors deltagande i det politiska livet, sociala erkännande och tillhörighet skapas en social tillit som ökar hennes trygghet och möjliggör en positiv säkerhet (Lidskog 2006, Sahlin 2010). Den riktning i vilken städer rör sig i det spänningsfält de befinner sig i beror ytterst på dess förmåga att skapa social hållbarhet, d.v.s. hur den urbana miljön klarar av att inte bara skapa negativ säkerhet för sina invånare utan framför allt en positiv säkerhet.

POSITIV OCH NEGATIV SÄKERHET

Att minska utestängningen - rädsla för sociala risker och hot mot det skyddsvärda medför ökad risk för förstärkt innanförskap.



Det är naturligt att människor reagerar instinktivt och med ryggmärgen på upplevda hot mot sin fysiska säkerhet och ropar på hjälp av polisiära insatser. Samtidigt visar erfarenheterna entydigt på att trygghet och säkerhet inte enbart kan skapas genom ökad övervakning, kontroll och stängsel, d.v.s. åtgärder som inom fredsforskningen kallas för defensiv (negativ) säkerhet. Forskningen visar på paradoxen att ju mer åtgärder för att öka säkerheten desto otryggare känner människor sig. Förstärkt övervakning leder till större misstänksamhet och känsla av otrygghet (Monahan, 2010).

Även senare års polisforskning visar på att social oro också måste förebyggas genom en rad olika förebyggande och främjande åtgärder och vad som inom fredsforskningen kallar för "proventiv" och positiv säkerhet (Myhill & Quinton 2011). Polisforskningen visar på den stora betydelse som det sätt på vilket befolkningen upplever sig bemötta av polisen spelar för poliskårens legitimitet. Polisforskningen visar också på de vinster som kan uppnås (inte minst vad gäller kostnadseffektivitet) genom en polisiär strategi som av allmänheten upplevs som respektfull och rättvis (Skogan & Frydl 2004). En sådan strategi ökar medborgarnas vilja till samverkan, att respektera lagar och begå ett mindre antal spontana lagöverträdelse (policing by consent) (Newburn, 2008). Ett respektfullt bemötande anses vara speciellt viktigt i resurssvaga och utsatta områden där många människor redan känner sig diskriminerade och bär på stor misstänksamhet mot myndigheter och polis. Det handlar om att bygga social tillit underifrån där fritidsgården, trygghetsvandringen och

stödande nätverkssamtal har sin givna plats framför regelbunden visitering och "bekymringssamtal" som oftast upplevs kränkande.

En sådan kombination av främjande och förebyggande åtgärder kräver såväl finansiella resurser som synvänder. Den första synvändan som måste till gälla nödvändiga sociala insatser. De får inte uppfattas som en kostnad som sker på bekostnad av den ekonomiska tillväxten utan som en långsiktig investering. På samma sätt som den ekonomiska hållbarheten behövs för att finansiera välfärd och social hållbarhet har den sociala hållbarheten blivit en förutsättning för den ekonomiska. Lika viktigt som det är att mobilisera ekonomiska resurser för att genomföra de fysiska investeringar i infrastruktur som de globala produktionsnätverken ställer krav på lika viktigt är det därför med en brottsförebyggande social investeringspolitik som kan fungera som en stötdämpare, fånga upp och neutralisera några av globaliseringens negativa effekter. Genom liknande sociala skyddsnet kan också människors förändringsbenägenhet och anpassningsförmåga efter arbetsmarknadens utveckling understödjas. Det är dessa ömsesidiga samband som gör det svårt att i praktiken se den ekonomiska och den sociala hållbarheten som två olika och separata hållbarhetsdimensioner. I själva verket är de beroende av varandra och inte utbytbara. Svårigheten med att genomföra en sådan förebyggande och långsiktig social investeringspolitik i praktiken återfinns i våra organisationsstrukturernas stuprörstänkande. Den enhet inom förvaltningen som svarar för finansieringen av de förebyggande insatserna är många

gångar inte den enhet som tillgodogör sig vinsterna från de kostnadsbesparingar som insatserna på lång sikt är tänkta att ge upphov till. Därtill kommer ett visst risktagande eftersom det inte alltid går att säkerställa att de förväntade resultatet inställer sig som tänkt.

Ytterligare en synvända som måste till när det gäller att komplettera den negativa säkerheten med åtgärder som kan skapa positiv säkerhet gäller synen på och tilliten till medborgarnas egen förmåga. Som ett resultat av den svenska modellens framgångsrika sociala ingenjörskonst finns det fortfarande en tendens hos myndigheter, kommunala förvaltningar och politiska beslutsfattare att se människor som objekt istället för som subjekt. Speciellt visar sig detta vid den offentliga förvaltningen eller polisiära myndigheters kontakter med det civila samhället. Tjänstepersonernas strävan efter att säkerställa kvalitet och att undvika särintressen gör att representanter för det civila samhällets organisationer och rörelser många gånger upplever att de möts med ifrågasättande och misstänksamhet, att de helt enkelt upplevs som okunniga, oförmögna och oansvariga (Widehammar, 2015). Denna upplevelse kan förstärkas av den självbild som flera sociala rörelser och nätverk byggt upp och som format en identitet som bygger på utestängning och att inte bli lyssnad på. Som vi skall få anledning att återkomma till i senare avsnitt får vikten av att se på medborgarna som subjekt istället för som objekt också en helt avgörande betydelse för medborgardialogens innebörd och utformning. Först skall vi ägna oss något mer åt frågan om positiv säkerhet genom att belysa den ur ett utvecklingsteoretiskt perspektiv och den konkreta betydelse som ett sådant förhållningssätt får för stadspolitikens utformning.

Utveckling och stadspolitik

Ett samhälles sociala hållbarhet kännetecknas av dess förmåga att hantera komplexa samhällsproblem. Denna förmåga ökar genom förstärkt social tillit. Människors känsla av samhörighet och delaktighet förstärker förmågan att ta ett utökat kollektivt ansvar för samhällsutveckling och medborgarnas väl och ve. Det är här som frågan om positiv säkerhet blir så viktig. Samtidigt som den bidrar till förstärkt social tillit kan positiv säkerhet inte enbart skapas uppifrån genom väl fungerande institutioner och ett bemötande av myndigheter som av allmänheten upplevs som respektfullt (Rothstein, 2003). Den samhälleliga tilliten kräver också ett folkligt deltagande underifrån. För att bryta risken för en nedåtgående spiral (där minskad social tillit ökar behoven

av negativ säkerhet vilket ytterligare minskar den sociala tilliten) och istället skapa en uppåtgående spiral krävs emellertid politiska beslut och stimulansåtgärder. Det är i denna bemärkelse som införande av en social investeringspolitik blir så viktig. Samtidigt handlar det inte bara om finansiella resurser. Möjligheter till delaktighet i samhället spelar en stor roll. Genom människors ökade förmåga till delaktighet och möjlighet att påverka faktorer med inflytande över deras vardagsliv ökar samhällets folkhälsoliv. Människors förmåga till kollektivt samhälleligt ansvar ökar när de själva inte bara fått sina mest grundläggande behov tillfredsställda utan också känner en samhällelig tillhörighet. Så här formulerades detta av Länsstyrelsen i Skånes slutrapporter (2015) från deras arbete med att förebygga sociala risker:

”I ett hållbart samhälle är medborgarna delaktiga och kan påverka utvecklingen. Genom delaktighet skapas tillit, trygghet, stolthet för det egna bostadsområdet och för samhället i övrigt. Ett samhälle som går i fel riktning, där det finns stora skillnader i välfärden, kan däremot innebära en för stor risk”

Källa: Länsstyrelsen i Skåne, 2015

Det är därför som de tre värdegrunderna säkerhet, utveckling och rättvisa, med vars hjälp vi försökte fixera det annars så flytande begreppet social hållbarhet, är ömsesidigt beroende av och förstärker varandra.

Det faktum att positiv säkerhet inte kan skapas uppifrån utan kräver ett folkligt deltagande underifrån för oss över till frågan om utvecklingsbegreppets innebörd och villkoren för att tillgodose människors grundläggande behov (Beall & Fox, 2009). Medan trygghet kräver deltagande i ett socialt sammanhang tenderar såväl globalisering som urbanisering att exkludera vissa människogrupper som därmed förvägras att delta i samhällsutvecklingen som fullvärdiga medborgare. De nya sociala risker som detta medför, inte bara i urbana miljöer, utan också på landsbygden, har aktualiserat utvecklingsdebatten och ställt utvecklingsteorin inför sin pånyttfödelse (Abrahamsson, 2012a).

Utvecklingsforskningen brukar skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt (Friedmann & Weaver, 1979; Friedmann, 1992). Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt och som man därtill mäter i sammanlagda termer på aggregerad nivå. Kunskapsstaden organiseras exempelvis funktionellt för att bli till en nod i det

globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras (Harvey, 2003). För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer har staten samtidigt tvingats avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Problemet är att när statens omfördelningsförmåga upphör så tenderar den funktionella utvecklingsstrategin att bli exkluderande. Förklaringen till detta är, som tidigare redogjorts för, nödvändigheten av att använda den funktionella strategins överskott till fortsatta investeringar för bibehållen konkurrens- och attraktionskraft istället för till investeringar för social hållbarhet (Harvey, 2006). Därmed fördjupas den ojämna utvecklingen.

Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en inkluderande utveckling – där land och stad hänger ihop på ett helt annat sätt. Den handlar inte bara om integration utan mer om förutsättningar för människor att kunna känna samhällslig tillhörighet. En inkluderande landsbygd och en inkluderande stad måste bli mer territoriellt inriktad vilket kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. Det handlar med andra ord om att skapa lokala förutsättningar som möjliggör en ökad lokal behovstillfredsställelse. Sådana lokalt baserade försörjningssystem kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför. Det handlar om att utforma politiska åtgärder för att bryta med den ojämna utveckling och komma tillrätta med den gentrifiering av städer som följer i globaliseringens spår. Det handlar om allt från att identifiera former för en ny välfärdsregim i en globaliserad tidsålder till att utforma en bostadspolitik som medger tillgång till bostäder med större variation eller att förbättra infrastruktur så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet. Social tillhörighet handlar också om att skapa lika möjligheter för alla kulturer och grupptillhörigheter att mötas av erkännande och respekt. Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet, att alla bostadsområden utvecklas och får samma möjligheter liksom att alla befolkningsgrupper får rätt till stadens olika rum. En inkluderande stad kräver också starka relationer till sitt omland och sin omkringliggande landsbygd. Som tidigare diskuterades i samband med att vi redogjorde för den Nya Ekonomiska Geografin behöver staden sin landsbygd precis lika mycket som landsbygden behöver sin stad. Den fråga som en territoriell utvecklingsstrategi idag ställs inför handlar således inte

bara om en hållbar urban utveckling eller den klassiska frågan om resursmobilisering på landsbygden för att bekämpa fattigdom. En territoriell utvecklingsstrategi i vår tid handlar om att bygga ihop stad och land och att skapa ett samhälle inte bara utifrån människans likheter utan också utifrån människans olika erfarenheter och grundläggande behov.

Rätten till en rättvis stad

Länsstyrelsens forskningsprojekt kring sociala risker som vi tidigare redogjorde för konstaterar i en av sina publikationer att:

”en hållbar stad är en rättvis stad. En stad som tar hänsyn till alla invånare och som ser stadsbornas behov och önskemål. En rättvis stad arbetar för det allmännas bästa och lyssnar på sina invånare och låter alla få engagera sig i stadsutvecklingen”.

Källa: Länsstyrelsen Skåne, 2015

Denna definition av en hållbar stad knyter an till frågan om ”rätten till staden” som sedan länge präglat sociala rörelser (Fainstein, 2010, Harvey, 2012) och numera också FN-systemet och dess Världsförum för Stadsutveckling. Kraven på rätten till staden har fått ny aktualitet genom de nya hållbara utvecklingsmål (Sustainable Development Goals) som FN ställde sig bakom (september 2015). Det elfte målet handlar bland annat om rätten att delta i beslutsfattandet kring skapandet av själva stadsrummet liksom om rätten att till fullo utnyttja detta stadsrum. De diskussioner som litteraturen för om vad ett urbant medborgarskap skulle kunna tänkas innebära är intressant i en svensk kontext. Både Sveriges Kommuner och Landsting som Göteborgs stad använder sig av en bred definition av begreppet medborgare som innefattar alla människor som bor, verkar, vistas i eller har långvariga kontakter med staden.

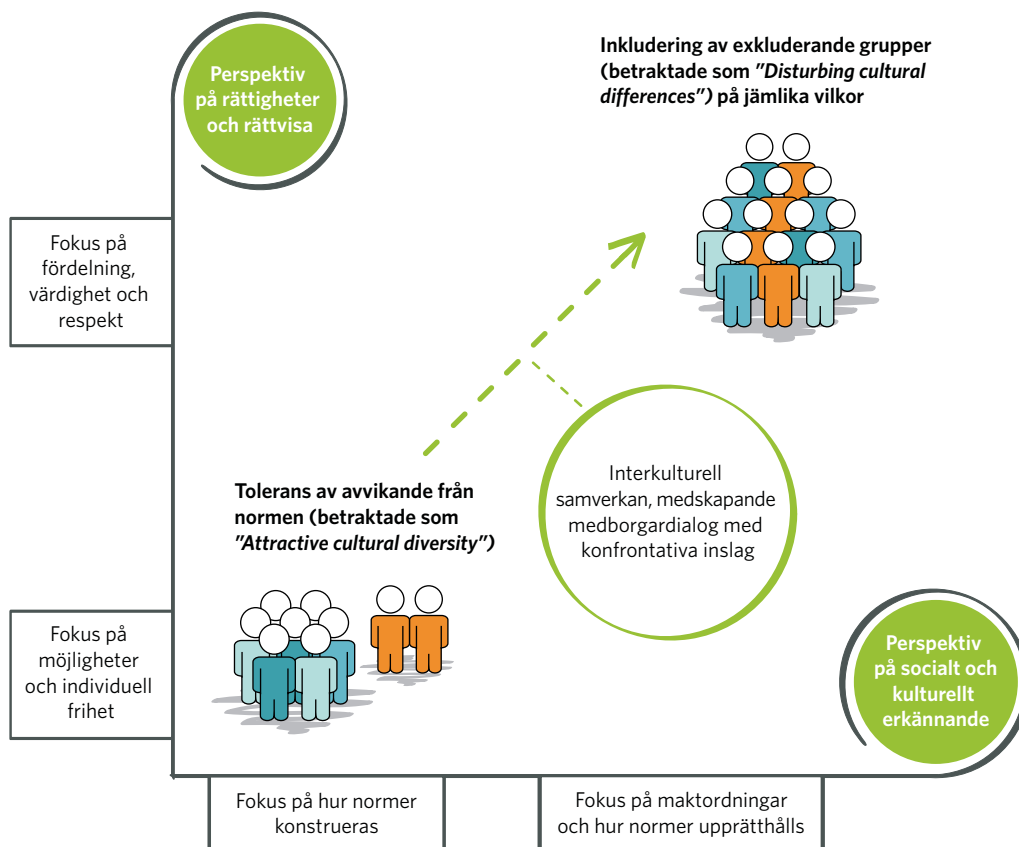
Detta för oss in på den tredje förutsättningen för en socialt hållbar stadsutveckling, nämligen frågan om *rättvisa*. De förhållanden som rättvisebegreppet försöker fånga spelar en stor betydelse för den sociala hållbarheten. Detta återspeglas också av den vikt som polisforskningen lägger vid polisens förmåga att uppträda respektfullt och rättvist, och som vi tidigare redogjorde för i samband med att vi diskuterade den positiva säkerhetens och den sociala tillitens förutsättningar. Rättvisa är samtidigt ett analytiskt svårgripbart begrepp och mest användbart som ett normgivande sådant. I en idéhistorisk bemärkelse fokuserade rättvisebegreppet på frågan om materiell resursfördelning. Men frågan om

rättvisa handlar inte längre bara om ekonomisk omfördelning och om olika bidragssystem. Rättvisa handlar alltmer också om fördelning av politisk makt, d.v.s. om deltagande och demokrati, liksom om kulturellt och socialt erkännande. Ytterst handlar rättvisa om människors rättigheter, om att alla människor har lika värde och om vår allas rätt till att känna värdighet. Den samhälleliga tillhörigheten kräver ju att en känner att en bidrar till samhälle en lever i. Det är vikten av erkännande och att inte utsetas för någon form av strukturell diskriminering som knyter samman frågan om mänskliga rättigheter och rättvisa.

Det betänkandet av utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet (SOU 2012:74) som tidigare refererades till blev härvidlag en viktig väckarklocka. Den visade på hur också svensk historia och spårbundenhet fortsätter att belasta det sätt på vilket vi lever upp till kraven på mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. Speciellt oroande är den ihållande vardagsrasismen som tar sig konkreta uttryck i strukturell diskriminering inte bara på bostads- och på arbetsmarknaden utan också inom

utbildningssektorn, sjukvården och rättsväsendet (Guevara, 2015b). Inom OECD-området är Sverige det land som har högst andel utrikesfödda bland sin arbetslösa befolkning. Det anmärkningsvärda med detta förhållande är landets demografiska utveckling med tillhörande stor framtida arbetskraftsbrist som borde kunna skapa ett egenintresse av att alldeles omgående skapa förutsättningar för människor att bidra till samhällsutvecklingen i stället för att stänga dem ute. Förhållningssättet blir speciellt tydligt när det gäller det sätt på vilket Sverige tar emot nyanlända flyktingar. Av humanitära skäl bedriver Sverige en av den mest generösa flyktingpolitiken i Europa. Men istället för att försöka diskutera hur landet bäst skall kunna tillvarata de personliga kvaliteter som ligger bakom att människor klarar av de umbäranden som det innebär att ta sig över hav och genom Europa ända upp till ett avlägset Sverige och se nyanlända flyktingar som närande resurser väljer många att se dem som tärande offer. I en tid som inte bara präglas av stora humanitära behov men också av framtida arbetskraftsbrist, och där dessutom det ekonomiska tillståndet för närvarande medfört att

INKLUDERINGEN AV EXKLUDERADE GRUPPER



Källa: Utifrån Guevara, 2015b

räntan för de närmaste åren beräknas bli noll eller rentav fortsatt negativ, blir det svårt att förstå hur flyktingfrågan så fort kunna bli till en fråga om de umbäranden som måste till för att täcka flyktingmottagningens kostnader. Utifrån såväl en humanitär som strikt ekonomisk logik borde diskussionen istället handla om hur man med hjälp av en ökad statsskuld och keynesiansk expansiv finanspolitik kan arbeta för att snabbast möjligt kunna integrera flyktingarna som den arbetskraft de är och se flyktingmottagningen om en viktig investering inför framtiden. Det är svårt att uppfatta detta på ett annat sätt än att många svenskar lever med uppfattningen att välfärden är en oföränderlig konstant faktor och att utländsk arbetskraft kommer hit och tar ifrån oss den välfärd som vi uppfattar, inte som vår allas rättighet, utan som våra egna tillfälliga privilegier. I ett allt mer globaliserat samhällstillstånd blir ett inkluderande samhälle, där människor oavsett sitt ursprung kan känna samhällelig tillhörighet, en förutsättning för den sociala hållbarheten. För att gradvis komma tillrätta med de mentala strukturer som förhindrar framväxten av ett icke-diskriminerande och inkluderande samhälle krävs att existerande former för diskriminering synliggörs och debatteras.

I ett av KAIROS kunskapsunderlag kring frågan om strukturell diskriminering betonas vikten av att sätta fokus på hur exkluderande normer skapas

och upprätthålls liksom på rådande maktordningar (Guevara, 2015). Frågan om rättvisa och om rättigheter bör inte bara handla om människors möjligheter och individuella frihet. Dess fördelning och faktiska utfall måste också uppmärksammas. Erfarenheten visar att mentala strukturer lättare kan förändras genom olika invånargrupperns samarbete. Det är ofta genom själva *görandet* och genom interaktion som fördomar synliggörs och förändras. Resonemanget kan åskådliggöras med hjälp av figuren på ovanstående sida (utifrån Guevara, 2015). Figuren illustrerar vikten av att med hjälp av en medskapande dialog vid arbetet för social hållbarhet inte bara flytta fokus från individuella möjligheter och frihet till faktiskt utfall utan att samtidigt också flytta fokus från hur normer konstrueras till hur normer upprätthålls.

En sådan förflyttning av fokus blir nödvändig för att röra sig vidare från passiv tolerans till en mer aktiv interkulturell samverkan och inkludering av exkluderade grupper och svara mot de krav som ställs för en hållbar hantering av de komplexa samhällsfrågor som hör vår tids samhällsodaning till. Vi skall få anledning att återkomma till detta i samband med att vi avslutningsvis i nästa avsnitt tar upp en diskussion om den betydelse som en medskapande medborgardialog spelar för den socialt hållbara utvecklingens förutsättningar.

SE MER FAKTA NR. 3: Strukturell diskriminering, sidan 54.

Makt, medskapande och politiskt manöverutrymme

Den pågående samhällsomdaningen har medfört behov av att utvidga den demokratiska arenan och fördjupa demokratin. För att hantera de komplexa samhällsproblem som följer i dess spår och möta de nya krav som ställs på en socialt hållbar stadsutveckling blir det viktigt att öka människors politiska delaktighet. Samtidigt har omdaningen paradoxalt nog också gett upphov till olika samhällsförändringar som i praktiken kommit att försvåra förutsättningarna för ett medskapande förhållningssätt.

Som diskuterats i föregående avsnitt har det politiska landskapet förändrats. Det civila samhället håller på att tudelas i det att det etablerade föreningslivet ökar möjligheterna för de mer resursstarka att komma till tals och få sina röster hörda samtidigt som utrymmet för politiskt inflytandet från mer resurssvaga invånargrupper blir allt mindre. Samtidigt har emellertid den samhällsomdaning som präglar vår tid och de komplexa samhällsfrågor och nya påfrestningar som samhället härigenom i tilltagande grad utsätts för visat sig svåra för det politiska ledarskapet att hantera på egen hand. Frågan om medskapande processer för samhällsstyrning har därmed blivit alltmer akut. Processer för samhällsstyrning kräver i tilltagande grad ökat medskapande och dialog för att synliggöra de värdegrunder som ligger bakom det sätt på vilket den sociala

hållbarheten definieras. Den ökande sociala polarisering och de värdegrundskonflikter som följer i samhällsomdaningens spår gör det nödvändigt att också inkludera perspektiv från de som känner sig utestängda från möjligheten att kunna påverka det sätt på vilket den sociala hållbarhetens utmaningar är tänkta att hanteras.

Det är mot denna bakgrund som vi i detta avsnitt skall diskutera hur dessa förhållanden påverkar manöverutrymmet för dialog och medskapande styrningsprocesser och vad som krävs för att gå från ord till handling och arbeta utifrån ett medskapande ledarskap i praktiken. Avsnittet diskuterar avslutningsvis vilka former för samtal och dialog som det kan bli särskilt lämpligt att använda sig av för att möjliggöra ett mer medskapande förhållnings- och arbetssätt.

Medskapandets innebörd

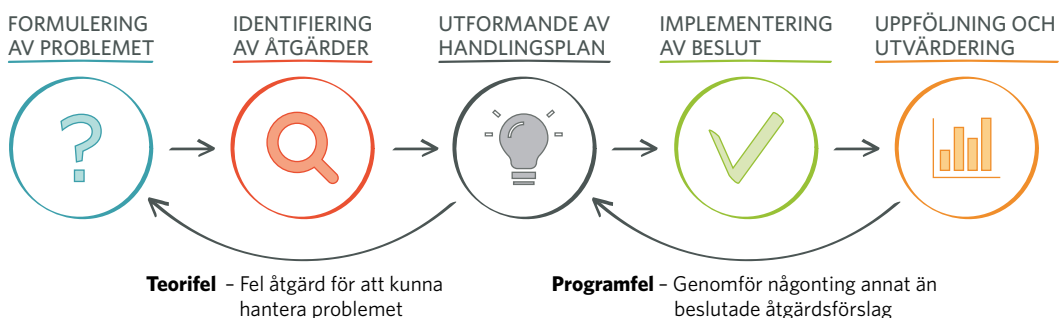
Vår tids samhällsordning med sina komplexa samhällsproblem och förstärkta krav på social hållbarhet har ökat betydelsen av medskapande. Forskningslitteraturen har ännu inte enats om någon helt klar definition av begreppet medskapande. En del forskare försöker fånga in samverkansprocessens alla olika faser genom begreppet co-production (Polk, 2014, 2015) medan andra föredrar att använda sig av begreppet co-creation (Adler 2015, Bason, 2013). Vanligen menar man någon form av samverkansprocess mellan beslutsfattare och medborgare som omfattar flera olika steg i form av en gemensam definiering av själva problemet och identifiering av åtgärder (co-design), ett gemensamt genomförande och ansvarstagande (co-implementation) och som ett avslutande steg i medskapandeprocessen en gemensam utvärdering och återkoppling till de som är berörda när det gäller vunna erfarenheter och uppnådda resultat (co-evaluation) (Adler 2015).

Denna forskningsessä definierar medskapande som en samverkande process där beslutsfattare tillsammans med berörda invånare gemensamt kommer överens om vad som skall göras, varför det skall göras, på vilket sätt som det skall göras och av vem det skall göras. Medskapandet kan därmed delas in i fem olika faser. Det handlar för det första om att (1) formulera det problem som skall åtgärdas, därefter identifieras (2) lämpliga åtgärder, varpå (3) handlingsplaner utformas. Berörda parter deltar och tar gemensamt ansvar för (4) handlingsplanernas genomförande och (5) tar därtill aktivt del av uppföljning och utvärdering av åtgärdernas faktiska resultat.

Medskapande innebär en speciell utmaning för de nordiska länderna. De präglas alla av att ha lagt mycket kraft på att bygga upp väl fungerande välfärdssamhällen genom stark politisk ledning och god social ingenjörskonst. Baksidan av framgångssagan har blivit att medborgarna och brukarna av välfärdstjänster, som vi tidigare diskuterat, haft en tendens att uppfattats som objekt och inte i önskvärd utsträckning som aktiva subjekt. Det är emellertid inte bara människosynen som behöver förändras och anpassas till tidens krav. Detsamma gäller den förhärskande kunskapssynen. Under många årtionden har faktakunskap och den teoretiskt och vetenskapligt förankrade kunskapen tillmätts ett större värde än den professionella, erfarenhetsbaserade förtrogenhetsbaserade kunskapen. Samhällets ökade heterogenitet, nya värdegrundskonflikter och komplexa samhällsfrågor har på senare tid medfört att en ny kunskapssyn börjat växa fram. Det handlar om en transdisciplinär kunskapsproduktion (Polk & Kain 2015). Den strävar efter att kombinera den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen med den erfarenhetsbaserade förtrogenhetskunskapen för att stärka samhällets förmåga att tänka nytt och hitta innovativa lösningar och förhållningssätt för att kunna hantera de problem som hör de nya samhällsutmaningarna till. Den förändrade människo- och kunskapssyn som invånarnas ökande delaktighet och medskapande kräver har också visat sig få en mycket stor betydelse för att utnyttja det politiska utrymmet och bidra till de samhällsförändringar som den sociala hållbarheten kräver (Abrahamsson 2015a).

MEDSKAPANDETS OLIKA FASER

Det handlar om att vara delaktig vid problemformulering, identifiering av åtgärdsprogram, upprättande av handlingsprogram, genomförande och uppföljning.



Medskapandet och samhällsförändring

En central fråga för samhällsvetenskapen som ägnat sig åt frågan om samhällelig förändring har varit relationen mellan aktör och struktur. Frågan som ställs är i vilken utsträckning som det är aktörer som skapar de strukturer de behöver eller huruvida det är strukturer som över tid fått en tillräckligt självskapande kraft för att själva reproducera de aktörer som de för sin överlevnad är i behov utav.

Statsvetenskapen och nationalekonomin fokuserar på de politiska respektive de ekonomiska aktörernas betydelse. Ämnesområdet politisk ekonomi ägnar sig åt att också inkludera strukturella förhållanden. Två olika skolbildningar blir här särskilt framträdande. Den ena handlar om problemlösning, den tar strukturer som givna och söker efter åtgärder för att reformera dem och komma tillrätta med förekommande dysfunktionalitet. Den andra teoribildningen är mer kritisk och studerar under vilka omständigheter som strukturerna skapats och under vilka villkor de kan förändras. Dess utgångspunkt är att strukturer skapas av aktörer och också under vissa omständigheter kan förändras av aktörer. Denna inriktning av den kritiska teoribildningen med sitt intresse för transformation (omdaning) av strukturer, och inte bara av att reformera dem, fokuserar särskilt på de motsättningar och konflikter som ofta finns inbäddade i strukturerna, inte minst som en följd av de olika politiska kompromisser som krävdes för att få dem till stånd. Liknande inneboende motsättningar och konflikter har historiskt visat sig kunna utgöra frön till strukturernas förändring (Cox, 1995). Den kritiska teoribildningen undersöker således de förhållanden som skapar manöverutrymme för att omforma strukturerna. Skillnaden mellan att reformera och transformera strukturer är inte bara frågan om semantik. Skillnaden är substantiell. I det ena fallet handlar det om att behålla strukturerna men att anpassa dess utformning så att de blir mer ändamålsenliga. En transformation av strukturerna innebär att strukturerna förändras. De får andra syften, tar en annan form och ger andra effekter. Samtidigt är skillnaden subtil speciellt om vi anlägger ett tidsperspektiv. En gradvis reformering av strukturer kan onekligen över tid medföra att strukturerna i sig förändras enligt de små myrstegets logik. Forskningen talar här om ”incremental change” d.v.s. om en gradvis förändring. Politikens konst är förmågan att bedöma huruvida en liknande gradvis förändring i själva verket, tvärt emot sina avsikter, låser fast och förstärker de strukturer man vill förändra. Även om mänsklighetens historia kan

ge många exempel på belägg för dessa risker skall de långsiktiga effekterna av den egendynamik som de små myrstegen över tid kan ge upphov till inte underskattas.

En språklig teoretisk fråga som det är viktigt att uppmärksamma i sammanhanget är skillnaden mellan begrepp som *transition* och *transformation*. Det förra avser en övergång mellan två definierade punkter. Utvecklingen förväntas röra sig mellan en känd punkt A och en annan känd punkt B. Transformation handlar om en omdaning. Även om önskvärd riktning och omfattning kan anges är processen liksom utgången obestämmd. Det handlar här ofta om komplexa samhällsproblem och det faktum att de är i ständig förändring och kontextberoende.

Delar av freds- och utvecklingsforskningen visar på den betydelse som olika dominerande tankemönster och de värdegrunder de representerar (diskurser) haft för samhällsutvecklingen under mänsklighetens moderna historia (Hettne 2009). Utformningen av varje diskurs beror på de politiska maktförhållanden som råder. Under min egen forskning har jag under lång tid ägnat mig åt att försöka förstå de förhållanden under vilka nya diskurser växer fram och aktörer förmår att förändra de strukturer som skapats (Abrahamsson 2003). Forskningsresultaten delar den kritiska teorins föreställning om den betydelse för förändring som existerande motsättningar spelar. En diskurs lämnar plats för andra diskurser när den inte längre är förmögen att lösa sin tids samhällsproblem (motsägelsefulla omständigheter).

Min egen forskning påvisar det viktiga i att ledande politiska eller ekonomiska beslutsfattare verkligen skall uppfatta att motsättningarna inverkar negativt på deras egna intressen och därför är ohållbara och måste åtgärdas. Om medvetenheten av vikten av att hantera sådana motsägelsefulla omständigheter föreligger och därutöver också sammanfaller med andra politiska eller ekonomiska makthavares intressen *uppstår* det som jag kallar för *ett gyllene tillfälle till förändring*. Tillfället bygger inte på någon subjektiv uppfattning hos olika makthavare utan skall uppfattas som strukturellt betingat. Makthavarnas intresse för förändring bottnar i att de själva som social kategori för sin fortsatta maktutövning och för att kunna fortsätta att tillgodo se sina långsiktiga intressen inte bara är beroende av att de motsägelsefulla omständigheterna hanteras utan också inser sina egna intressen i att så sker.

Samtidigt visar historien att samhällets olika elitgrupper sällan utgör historiens subjekt. Det räcker således inte att det utifrån *motsägelsefulla omständigheter* och *sammanfallande elitintressen*

uppstår ett strukturellt tillfälle till förändring för att tillfället till förändring också skall kunna gripas och användas till att förändra de strukturer som avses. Stora delar av forskningslitteraturen visar härvidlag på betydelsen av politisk mobilisering och opinionsbildning. De ser samhällsförändring som en underifrån kommande process. Mina egna forskningsresultat visar emellertid på att strukturell förändring sällan handlar vare sig om processer som kommer uppifrån och ner eller processer som letar sig underifrån och upp. I själva verket behövs bägge krafter för att det gyllene tillfället skall kunna gripas. De fall som utgjort föremål för mitt eget forskningsarbete visade entydigt på att hur det förändringstryck som kommer underifrån måste kunna gripa tag i och samverka med de förändringskrafter som kommer uppifrån för att den strukturella förändringen skall bli möjlig att genomföra. Det är vikten av en sådan *vertikal interaktion* som förklarar den roll som medskapandet kan spela för den samhällsförändring som den sociala hållbarheten kräver. Det är en sådan interaktion mellan olika samhällsliga sociala krafter som kännetecknar framväxten av den svenska demokratiska styrningsformen. Interaktionen har underlättats av socialdemokratins dubbla funktioner som såväl statsbärande parti som representant för arbetar- och folkrörelsen. Över tid har den industriella moderniseringen och välfärds-samhällets framväxt emellertid alltmer kommit att ersätta det medskapande som denna interaktion gav upphov till med social ingenjörskonst uppifrån och ner och gradvis kommit att förvandla samhällsmedborgarna till mer passiva objekt än aktiva subjekt.

Frågan om vad som sker från det att tankemönster (diskurser) växer fram och blir dominerande tills de blir till lokal praxis har varit föremål för institutionell teoribildning, inte minst inom ”skandinavisk institutionell teori” (Czarniawska 2009, Strannegård & Eriksson-Zetterquist 2011). Genomförda fallstudier som nyligen undersökt betydelsen av medskapande dialog för problemformulering och genomförande av beslutade åtgärder visar på hur medskapandet ofta villkoras av ekonomiska realiteter och organisationens beslutshierarkier. Detta medför att de ojämlika maktförhållanden som råder mellan myndigheter och medborgare sällan i grunden förändras under medskapandeprocessens gång (Adler 2015). Inte desto mindre visar sig medskapande fungera som en motkraft till den politiska passivitet som den representativa demokratin brottas med. Medskapandet ger energi till en dialogprocess där politiska beslut och åtgärder formas och bemäktigar deltagarna att vid implementering ta ett delat ansvar för resultatet (Adler 2015).

Gyllene tillfällena till förändring

Den stora samhällsomdaningen med sina nya former för partnerskap och flernivåstyrning reser, mot bakgrund av vad vi kunnat lära från teoribildningen kring samhällsförändring, frågan om manöverutrymmet för implementering av olika åtgärdsförslag. På vilken nivå från det lokala upp till det nationella, regionala och globala finns nycklarna och verktygen att vrida på? När det gäller frågan om medskapande samhällsstyrningsprocesser finns flera av dessa nycklar på lokalnivå även om frågan om de former som används för samhällsstyrningen på nationell nivå naturligtvis spelar in. Medskapandet kräver tid och förmågan att hantera komplexa samhällsfrågor och fordrar oftast mer långsamma samtal och mer reflektion är vad det vanligen skapats utrymme för. Möjligheterna till medskapande begränsas därför ofta i praktiken genom New Public Management som ställer sina speciella krav på effektivitet och mätbara resultat som inte alltid stämmer överens med det arbetssätt som det medskapande ledarskapet kräver. I sitt kunskapsunderlag kring olika former av samhällsstyrning visar Guevara på hur den sociala hållbarheten därför fordrar andra styrningsformer som istället för att maximera summan av individers individuella behovstillfredsställelse strävar efter att maximera summan av den samhällsnytta på vilken den sociala hållbarheten vilar (Guevara 2015a). Därtill kommer förekomsten av den politiska viljan för att kommunens beslutsfattare och makthavare skall använda sig av de möjligheter som faktiskt finns på lokal nivå till ett mer medskapande ledarskap. Ytterst handlar det om synen på makt och om synen på människan.

Som vi diskuterade i föregående avsnitt uppmärksammar samhällsforskningen hur det från och till uppstår gläntor i det politiska landskapet som gör att utrymmet för att göra olika synvänder och förändra strukturer ökar (Abrahamsson, 2003). Sådana tillfällen till förändring skapas när de motsättningar som byggs in i samhällsstrukturer, inte minst till följd av den politiska demokratins behov av olika kompromisser, blir så stora att de hotar de grunder på vilka samhällsordningen och marknads-ekonomi ytterst vilar. Den kritiska teorin pekar härvidlag på hur frö till förändring skapas i det spänningsfält som varje struktur bär på och som utgörs av samspelet mellan strukturernas samstämmighet och dess inneboende motsättningar. Några exempel på liknande motsägelsefulla omständigheter utgörs av aktuella klimatförändringar och den sociala polariseringen (växande inkomstklyftor) som de flesta makthavare inser behovet av att ta itu med.

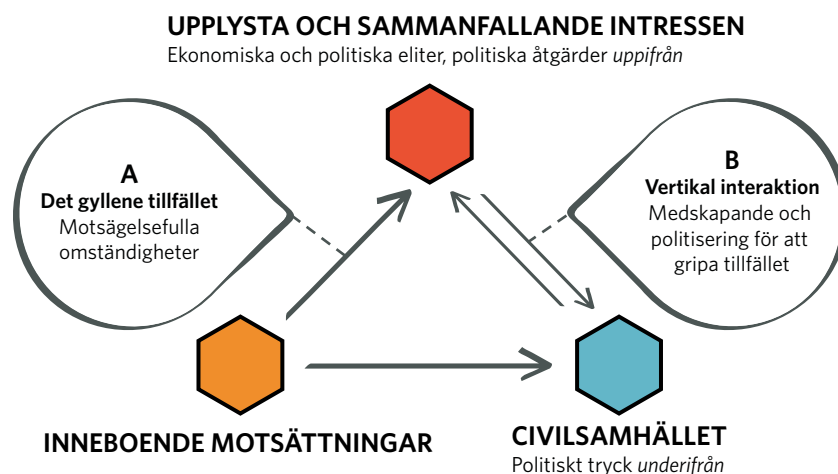
Klimatförändringarna pekar på vikten av att komma tillrätta med livsstilsfrågor och den sociala polariseringen reser frågan om hur segregationen och främlingsfientligheten skall bemötas för att kunna tillgodose de framtida behov som marknadens näringsidkare har av mångfald och ökad arbetskraftsinvandring. Ett tredje exempel är det allt tydligare sambandet mellan ekonomisk tillväxt och välfärd. Fortsatt ensidig prioritering av kortsiktig ekonomisk lönsamhet urholkar grunden för den välfärd som den ekonomiska tillväxten har som syfte att möjliggöra. Anledningen till detta är produktionsystemens utveckling och ökande behov av välutbildad arbetskraft med allt större behov av kognitiv förmåga. Folkhälsan spelar här en allt viktigare roll och kräver olika sociala insatser för att kunna förbättras. Dessa problemkomplex utgör var för sig exempel på *motsägelsefulla omständigheter* som måste hanteras för att det marknadsekonomiska systemet och det öppna samhället skall kunna överleva. De utgör således exempel på vad som kan komma att utvecklas till strukturella (*gyllene*) tillfällen till förändring och som skulle kunna utnyttjas för att förstärka den sociala hållbarheten. Förutsättningarna för detta är att de sammanfallande intressena mellan olika makthavare är tillräckligt starka och att ett tillräckligt starkt opinionstryck bland berörda befolkningsgrupper kan mobiliseras för att få en nödvändig vertikal interaktion till stånd.

Förekomsten och behoven av att hantera liknande motsägelsefulla omständigheter kommer till uttryck i de flesta strategier och åtgärdsprogram som tas fram på olika håll för att stärka den sociala hållbarheten. När det gäller kommunalpolitiken handlar

det ofta om att det uppstår sammanfallande intressen mellan makthavarna och invånarna. Det handlar inte om någon win/win situation på omedelbar sikt utan på parternas växande insikt i att de på lång sikt kan ha ett intresse som sammanfaller med motpartens. För ekonomiska och politiska beslutsfattare har de olika forskningsresultat som visar på den betydelse dialog och medskapande kan få på lite längre sikt för att minska social oro och öka den sociala tilliten dragit till sig ett stort intresse för den sociala hållbarhetens villkor (Se Wennerholm, Juslin och Bremberg, 2004; Liljeberg, 2005; Trägårdh, 2013) samt Statens Hälsoinstitut 2011 citerad i Abrahamsson 2015a). Det handlar inte bara om att internationella finansmarknader vid sociala konflikter oftast drar öronen till sig, uppvärderar betydelsen av riskanalysens varningar och finner anledning att öka räntekostnaden för att tillhandahålla krediter. Det handlar också om svårigheter med att locka till sig utländska investeringar och företag som oroar sig för personalens trivsel i sin nya arbetsmiljö. Produktionssystemens digitalisering medför därtill ökade behov av arbetskraft med förbättrad folkhälsa och kognitiv förmåga.

Som diskuterats i tidigare avsnitt finns det samtidigt många exempel som tyder på att de tillfällen för strukturell förändring som skapats inte per automatik medfört att sådana tillfällen kunnat gripas. Erfarenheterna visar att samhällsförändring inte på samma sätt som tidigare kan skapas uppifrån av välmenande beslutsfattare utan är någonting som måste tillåtas växa fram underifrån i interaktion med medborgarna. Politiska och ekonomiska makthavare kan sällan på egen hand uppbåda den

SAMHÄLLSFÖRÄNDRINGENS GRUNDBULTAR



förändringskraft som krävs för att utgöra historiens subjekt. Förändringskrafterna visar sig ofta som störst när ledarskapets vilja till förändring sammanfaller såväl mellan olika maktgrupper som finner beröringspunkter och kan kroka fast i de krafter med intresse av samhällsförändring som växer fram underifrån ur invånarnas och det civila samhällets politiska engagemang och förmåga till opinionsbildning (Abrahamsson, 2003). Det tilltagande behovet av att möjliggöra för dessa förändringskrafter att växa fram utgör ytterligare exempel på att betydelsen av en medskapande dialog inte kan överskattas.

Trots att flera studier visar att invånarnas intresse för delaktighet och inflytande har ökat till följd av ökad tillgång till information och kunskap (Preera, 2014) föreligger det idag stora svårigheter när det gäller möjligheterna att gripa de tillfällen som då och då uppstår för strukturell förändring. Detta beror till stor del på det politiska landskapets förändring och då inte minst på det civila samhällets mångfald av olika förhållningssätt och krav på samhällsförändring som ofta medför att det blir svårt att komma överens om gemensamma krav på vad som bör göras. Även näringslivet är splittrat utan samordning. Det är minst sagt oklart vem som utanför det partipolitiska systemet kan bli förhandlingspartner för att utforma de överenskommelser som måste till för att skapa förutsättningar för den sociala hållbarheten.

Invånarnas vilja och förmåga till medskapande

Medskapande bygger på såväl makthavarnas som invånarnas vilja och förmåga till samverkan och delaktighet. Medan det råder relativ samsyn på de ökande intressen och behov av dialog som beslutsfattarna står inför råder det olika uppfattningar om hur situationen egentligen är med invånarnas intresse för politisk delaktighet. Flera studier visar på hur såväl valdeltagande som partitillhörighet minskar, speciellt bland unga och utrikesfödda (Kölln 2015).

Det finns naturligtvis olika förklaringar till detta. En tänkbar förklaring som får belägg i statsvetenskaplig forskning är den s.k. bekvämlighetsfaktorn, många ungdomar har det helt enkelt för materiellt bra för att engagera sig aktivt. En annan anledning, som inte minst med tanke på ungdomsarbetslöshet och bostadsbrist verkar troligare och som mer ligger i linje med den ökande individualisering som präglar samhällsutvecklingen, är att de mer tror på sin egen individuella förmåga att komma tillrätta med dessa problem än vad de tror på de politiska partiernas att göra skillnad. Förklaringen står således att finna mer i det politiska landskapets förändring

än i minskat politiskt engagemang (Abrahamsson 2006). Vad vi redan vet är att många unga och utrikesfödda invånare använder sig av andra kanaler för att kanalisera sitt politiska engagemang än via traditionella politiska partier och föreningslivet. I det individualiserade tillstånd som råder är det allt färre invånare som vill låta sig representeras av någon annan. Till följd av den komplexitet som råder i samhällsproblemen blir det allt svårare att hitta politiska lösningsförslag som är allmängiltiga och som alla människor kan känna sig bekväma med. Många söker istället småskaliga eller rentav egna lösningar på de samhällsproblem som de står inför. Studier utförda av Sveriges Kommuner och Landsting visar också på att människor vill vara delaktiga i samhällsutvecklingen men då helst när besluten handlar om konkreta saker som påverkar människors vardagsliv, exempelvis skola vård och omsorg.

I den utsträckning som de har tid och intresse för att söka kollektiva lösningar tenderar många att kanalisera sitt engagemang genom olika sociala rörelser och flyktiga nätverk istället för genom ett mer etablerat föreningsliv eller politiska partier. Forskningen pekar härvidlag på olika förklaringar (Thörn 2002, Wennerhag 2008). En faktor som vi tidigare diskuterat handlar om platsens ökade betydelse. I vårt globaliserade tillstånd där människors kontaktytor ökar oberoende av avstånd känner många människor ett stort behov att rota sig och känna sig hemma någonstans. Bostadsområdets betydelse som politisk arena har därmed ökat i betydelse liksom lokalt förankrade sociala rörelser som exempelvis Megafonen och Alby är inte till salu, Pantrarna, Staden vi vill ha och Neutrala föreningen i Göteborg samt Gatans Röst och Ansikte i Malmö etcetera.

Problemet som de framväxande sociala rörelserna och de mer flyktiga nätverken står inför handlar emellertid om svårigheter med att kanalisera in de politiska energier som skapas i det partipolitiska representativa systemet. Traditionella politiska partier och de folkrörelser som står det representativa systemet nära brukar klaga på att de har svårt för att avgöra vem som de olika sociala rörelserna representerar och hur legitimt förankrade deras olika ståndpunkter är hos gemene man (Abrahamsson, 2006). Bristande tilltro till rörelsernas representativitet gör att de många gånger inte blir lyssnade på och tas på allvar. Därtill kommer de effekter av det civila samhällets tudelning som diskuterats i tidigare avsnitt. Stora delar av det etablerade föreningslivet värnar om att tillhandahålla välfärdstjänster och ser inga större problem med att ingå i olika överenskommelser om idéburet offentligt partnerskap.

Andra delar av det civila samhället som ser sig som mer radikala samhällsförändrare är oroadade för risken för kooptering och väljer avskärmning och motstånd som politisk strategi. Ofta tvingas de in i denna roll. De kommunala förvaltningarna har en klar tendens till att söka upp de föreningar som de känner till sedan tidigare och som bedöms kunna vara till nytta för förvaltningen när det gäller utförandet av olika välfärdstjänster. De sociala rörelser och mer flyktiga nätverk som många gånger saknar tydliga medlemsregister, stadgar och mötesprotokoll lever inte alltid upp till de juridiska krav som ställs för ansvarsutkrävning och ställs därmed många gånger utanför möjligheten till att ingå liknande överenskommelser. Som tidigare redogjorts för upplever flera av det civila samhällets mindre etablerade föreningar och organisationer att förvaltningen hyser en stor misstänksamhet till deras verksamhet och får därtill intrycket att de upplevs av den kommunala förvaltningen som okunniga, oförmögna och oansvariga (Widehammar 2015). Genom att välja att arbeta tillsammans med delar av det civila samhället som de är bekanta med sedan tidigare och som de tror kan bli till nytta riskerar den offentliga sektorn att ytterligare förvärra det civila samhällets tudelning och att reducera dess förmåga att bidra till en socialt hållbar utveckling.

Kraven på mångfald och utrymme för olika förhållningssätt förstärker därutöver de svårigheter som många sociala rörelser också har för att samverka med varandra. Många av de sociala rörelsernas drivande krafter utgörs av människor som av olika anledningar inte anser sig ha tillåtits finna sin plats i olika välfärdsmodeller. De har på olika grunder länge känt sig diskriminerade och utestängda från samverkan och över tid utvecklats en kultur och ett förhållningssätt för att söka sina egna politiska vägar. Deras identitet bygger i många fall på utestängning och marginalisering. Samarbetet mellan olika rörelser försvåras också av att de tvingas konkurrera med varandra om allt från politisk uppmärksamhet och opinionsstöd till finansiering och projektbidrag. Flera av de sociala rörelserna förhåller sig därför avvaktande till såväl vertikal som till horisontell interaktion. Många är utifrån sina tidigare negativa erfarenheter skeptiska till dialog och samverkan, speciellt i förhållande till makten. De upplever sig inte lyssnade på. De tror inte heller på gradvisa samhällsförändringar inifrån systemet utan söker mer effektiva former för motstånd. Samtidigt visar sig de politiska energier som de lyckats mobilisera genom liknande motstånd många gånger såväl otillräckliga som svåra att kanalisera för att få till stånd det

opinionstryck som krävs för att möjliggöra eftersträfvade förändringar. Enligt min tolkning är såväl Pantrarna (till förortens försvar) i Malmö och Göteborg, liksom Alby (är inte till salu) och Megafonen i Stockholm exempel på detta. Samtidigt har deras upplevelser av det demokratiska utrymme många gånger förstärkt ungdomars misstänksamhet mot samhället och dess representanter.

SE MER FAKTA NR. 4: *Forskningen om det civila samhällets roll för samhällsförändring, sidan 55.*

Medskapande och synen på maktutövning

Ytterligare en faktor som påverkar såväl invånarnas vilja som förmåga till medskapande ligger i de förändrade formerna för maktutövning som följer i samhällsodaningens spår. Det förhållande att den globala ekonomiska och politiska makten många gånger upplevs vara utom räckhåll och svår att bekämpa har medfört att många länders parlamentariska partipolitiska system glidit in i någon form av postpolitiskt tillstånd där alltfler partier rör sig in mot mitten och försöker hitta ett brett samförstånd för den politik som de trots allt tycker att det finns utrymme för att genomföra (Mouffe, 2009). Detta postpolitiska tillstånd förstärker känslan av ett demokratiskt underskott eftersom allt fler beslut med betydelse för människors vardagsliv blir allt svårare att påverka. Många vänder samhället ryggen och försöker så gott det går att klara sig själva. Den italienske politiske filosofen Antonio Gramsci varnade för att en sådan samhällsutveckling riskerade att medföra någon form av organisk kris (auktoritetskris) där makthavarnas bristande legitimitet urholkar deras förmåga till samhällsstyrning och istället öppnar upp utrymmet för extrem populism (Gramsci, 1971).

Maktteorin pratar om maktutövning i form av flera olika sorters makt eller olika dimensioner av makt. Utgångspunkten för teoribildningen är att se på frågan om makt som just ett tvingande maktmedel – att A får B att göra någonting som B annars inte skulle ha gjort. Det handlar här om ”relationell makt” för att tala med Robert Dahl eller den första dimensionens makt i Lukes språkbruk (*synlig makt*) (Lukes, 2008). Denna dimension av makt bygger på den vanliga föreställningen att bruk av makt blir aktuell då det föreligger intressekonflikter mellan A och B. Anledningen till att Dahls teori uppfattas som en-dimensionell beror på att den huvudsakligen

begränsas till beslutsfattarna och till de beslut de fattar som är synliga och tillgängliga för att studeras. Den andra dimensionen av makt är mer subtil och handlar om att bestämma innehållet i den politiska dagordningen eller kanske bättre över de frågor som inte är föremål för politisk diskussion/åtgärd d.v.s. om icke-beslut (*gömd makt*). Det kan här handla om att flytta bort frågor från riksdagen och in i styrelserum dit enbart några har tillträde. Som historiskt exempel på sådan dold eller gömd makt brukar anges socialdemokratiska ledares enskilda överläggningar under 1950- och 1960-talen med representanter för Wallenberg-gruppen inom ramarna för den svenska modellen och Saltsjöbadsavtalet. Den s.k. ”Göteborgsandan” och de budgetmiddagar mellan kommunpolitiker i Göteborg och stadens näringsliv som ägde rum under samma tidsperiod för att bland annat fastställa kommande års kommunalskattenivå är ytterligare ett exempel på en sådan dold makt.

Den tredje dimensionen av makt handlar om att forma andras värderingar och sättet att tänka (*osynlig makt*). Det mest försåtliga sättet att utöva makt är att undvika att den märks och att intressekonflikter överhuvudtaget uppstår (Lukes, 2008). Det leder oss över till den italienske politiske filosofen Antonio Gramsci som i fascisternas fängelse satt och funderade på hur det kom sig att de underordnade accepterade sin underordning (Gramsci, 1971). Han lanserade tankar kring hegemoni och kulturell makt. Den franske filosofen Foucault arbetade 40 år senare i samma riktning (2004a). Det sätt på vilket enskilda individer socialiserades in i samhället beskrev han som ett uttryck för disciplinär och diskursiv makt (makten över tanken). Hit skulle vi kunna foga ytterligare en dimension av makt – den sociala makten eller kanske snarare den mjuka makten (power of attraction) (Nye, 2002). Människor attraheras av vissa sociala förebilder och vill gärna skaffa sig samma sociala status eller levnadsvanor – de följer så att säga villigt med i andras upptrampade spår. Ytterst handlar den tredje dimensionen om legitimitet. Folk har tilltro till makthavaren och följer de spelregler som sätts upp eftersom de upplever att detta ligger i deras eget intresse. Detta förhållnings-sätt har givit upphov till en omfattande diskussion inom forskningen alltsedan Karl Marx dagar om vad som är människors äkta och falska medvetenhet, d.v.s. vår förmåga att själva för stunden avgöra vad som är vårt verkliga intresse. Inte sällan uppstår det här svåra målkonflikter (också inom oss själva) mellan kortsiktiga och mer långsiktiga intressen.

Maktteorin diskuterar den traditionella maktutövningen utifrån frågan om makt *över* någonting (att kontrollera och/eller att påverka andra) (Lukes,

2008). Det är denna syn på makt som präglar de flesta av dagens makthavare och många av de dialoger som genomförs inom förvaltningens olika delar. Medborgardialogen kan exempelvis användas till att försöka få medborgarna med på de åtgärder som befattningshavarna upplever som angelägna att genomföra. Förutom sådana försök till kooptering kan maktutövningen vid dialog också handla om att bestämma över vilka frågor som är öppna för diskussion och inom vilka ramar som besluten kan fattas. Syftet med dialog kan också vara att förbereda medborgarna på svåra tider och på att obekväma beslut om nedskärningar, inte minst när det gäller vår välfärd, kommer att behöva fattas. Kritiska samhällsforskare menar därför att medborgardialog idag många gånger är en fråga om en foucauldiansk form av hegemonisk och försåtlig maktutövning. Bara det faktum att det är makthavarna som kan avgöra om de skall låta invånarna vara med och bestämma eller inte skapar ojämlika maktförhållanden. Forskarna pekar på hur villkoren för bemäktigande (”empowerment”) rentav medvetet kan användas för att skapa underordnade och självdisciplinerande invånare och pratar här om maktutövning i form av ”governmentality” (Cruikshank, 1999; Foucault, 2004).

Maktutövningens förändrade former

De komplexa samhällsfrågor och globala utmaningar vi står inför tvingar fram en förändrad syn på makt och på dess utövning. Det handlar inte längre om makt över utan alltmer främst om makt till någonting (Dowding, 1996). För att hantera vår tids samhällsproblem på ett hållbart sätt måste beslutsfattarna bli mäktigare. De måste tillåtas bli kapabla att vidta de åtgärder som beslutats om. Här handlar det om att förstå att makt inte nödvändigtvis är något nollsummespel. Makt som uppfattas som legitim är ingenting någon kan ta sig utan är någonting man får. Människor är beredda att ge makt till någon man har förtroende för och som kan företräda ens intressen. För att beslutsfattarna skall bli beslutsmässiga måste de själva bemäktigas. De måste upplevas som legitima. Det kan de bara göra om de också blir villiga att själva dela med sig av makt och själva bemäktigar medborgarna genom att skapa förutsättningar för ett ökat inflytande (Abrahamsson, 2013a). Erfarenheterna visar att de olika insatser och åtgärder som måste till för att hantera komplexa samhällsfrågor och de krav som den sociala hållbarheten ställer bara kan genomföras i den utsträckning och på det sätt som tänkts om de som skall svara för genomförandet också är med och formulerar problemen, identifierar åtgärder och därtill

får inflytande över handlingsprogrammets utformning när det gäller vem som skall göra vad och när.

Om begreppet "Governmentality", som börjat användas alltmer inom maktforskning för att beskriva maktens själdisciplinerande funktion, ganska väl fångar in förmågan till makt över någonting (Foucault, 2004) använder fredsforskaren Anders Nilsson på Linnéuniversitetet i Växjö sig av begreppet normativ styrka för att försöka fånga in förmågan till makt att göra och åstadkomma någonting (Nilsson, 1999). Governmentality handlar ytterst om någon form av styrning (eller rentav manipulation) uppifrån. Ett samhälls normativa styrka kan däremot bara uppbyggas genom samverkan mellan beslutsfattares inbjudan till delaktighet uppifrån och berörda invånares initiativ till delaktighet underifrån. Den normativa styrkan bygger således på förmågan att synliggöra problemen, komma fram till en gemensam förståelse av deras innebörd, identifiera vad som behöver göras och analysera de maktstrukturer som kan komma att försvåra möjligheterna att gå ifrån ord till handling. Det är dessa förhållanden som ligger bakom behovet att tala om medborgarnas delaktighet i termer av medskapande. Som vi diskuterade i tidigare avsnitt i samband med redogörelsen av teoribildningen kring samhällsförändring omfattar begreppet medskapande således också en samhällsförändrande kraft i det att en sådan skapas i samverkan med olika politiska krafter såväl uppifrån (från beslutsfattare och makt-havare) som underifrån (från stadens invånare) (Gramsci, 1971; Abrahamsson, 2003).

Det är den tilltagande komplexiteten i samhälls-problemen och behovet av makt till att förmå att hantera dessa problem på ett mer hållbart sätt som i hög grad ökat makt-havarnas intresse för medskapande. Insikten har helt enkelt ökat hos beslutsfattarna om att ett sådant bemäktigande och en sådan makt till att förmå göra någonting endast kan uppbyggas genom att öka det politiska ledarskapets legitimitet hos väljarkåren, någonting som också kräver makt-delning, dvs att det politiska ledarskapet för att själva bemäktigas i sin tur också måste bidra till att bemäktiga medborgarna genom att själva dela med sig makt.

Politiskt ledarskap och politisk delaktighet

Sedan några år tillbaka har dialog blivit till ett modeord som finns på mångas läppar. Det har i folkmun närmast kommit att betyda att folk samtalar med varandra om saker och ting. Inom politiken har medvetenheten om medborgardialogens betydelse förstärkts. Det ökade intresset förklaras kanske inte

alltid i termer av att politiken behöver bemäktigas för att kunna gå från ord till handling utan beskrivs vanligen i mer allmänna ordalag av behoven att förstärka demokratin och öka människors delaktighet mellan valen. Idag är endast någon enstaka procent av svenska folket aktiv i något parti och endast omkring fem procent är medlemmar. Valdeltagandet mellan valdistrikt varierar starkt. Medan några uppvisar ett valdeltagande på nästan 90 procent finns det valdistrikt som uppvisar ett valdeltagande på mindre än 40 procent. Orsakerna står många gånger att finna i socioekonomiska förklaringar där resurs-svaga grupper, utrikesfödda och ungdomar uppvisar ett speciellt lågt valdeltagande.

Forskningslitteraturen pekar också på behoven av demokratisk förstärkning och förnyelse genom ökad delaktighet av medborgarna (Stenberg et al., 2013, Lindholm et al., 2015, Olofsson, 2015). Det politiska som utgör kärnan för all demokrati, handlar om en kamp om vad det är som skall göras och varför. Litteraturen oroar sig därför för att valdeltagandet minskar och att allt färre medborgare deltar i det partipolitiska arbetet. Det representativa demokratiska systemet har som följd kommit att i en allt mindre utsträckning omfatta alla de olika perspektiv på hur medborgarna ser på saker och ting som måste komma med i beslutsprocessen för att komplexa samhällsfrågor skall kunna hanteras på ett sätt som gör att invånarna känner sig delaktiga och att förutsättningar för social hållbarhet skapas.

Allmänhetens minskade intresse för politiska partier och lågt valdeltagande har gjort det angeläget att öka människors förtroende för det politiska systemet. Många kommuner, regioner och landsting har därför med inspiration från Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) medborgardialogprojekt utarbetat principer för när dialog bör genomföras och på vilket sätt. Det kan handla om att myndigheter vill informera invånarna om bakgrunden till något beslut som fattats. De flesta medborgardialoger som förekommer handlar om konsultation, d.v.s. om att förtroendevalda politiker eller kommunala förvaltningar vill fråga invånarna till råds inför ett beslut man står inför. Ibland finns det behov av att diskutera och debattera en fråga i ett försök att komma fram till vad som kan anses vara rätt och fel.

SE MER FAKTA NR. 5: Politik handlar om varför någonting skall göras, sidan 55.

Alla dessa former av samtal har sin betydelse. Informations-spridning är väsentligt för att stå emot lokal ryktesspridning. Konsultation är nödvändigt för att få ett medborgarperspektiv på frågan om man gör

rätt saker på rätt sätt och till rätt kostnad, ofta för att senare slippa dyra överklaganden. Tillfällen till diskussion är viktigt för att vädra olika uppfattningar och för att invånarna skall stärka sin tilltro till det politiska systemets levande demokrati. Inte minst har dialogen blivit viktig för att öka legitimiteten för redan fattade beslut. Liknande tillfällen till samtal är också viktiga för den samhälleliga tillhörigheten. Det är kanske en av få gånger som medborgarna befinner sig i ett sammanhang där det diskuteras hur vi skall leva tillsammans och hur vi kan bygga en stad för alla. Det handlar för att återigen använda oss av den amerikanske statsvetaren Robert Putnamns språkbruk om att bygga socialt kapital (Putnam, 1993) eller om vad vi på vardagsspråk kallar för att knyta sociala band.

Medborgardialog

Men likafullt, alla samtal och alla kontakter med invånarna kan inte betraktas som dialog i ordets ursprungliga betydelse och i den bemärkelse som det används i denna forskningsessä. Sveriges Kommuner och Landsting har genom sitt medborgardialogprojekt definierat dialog som en form av delaktighet som förutsätter ett ömsesidigt utbyte av tankar, åsikter och idéer. Medborgardialog handlar om ett gemensamt lärande där man tillsammans resonerar sig fram till alternativa lösningar med betydelse för samhällets utveckling. Denna definition ligger nära forskningslitteraturen som därutöver brukar betona vikten av att deltagarna i en dialog inte har någon klar agenda utan är öppen för att ta till sig och låta sig påverkas av andras argument (Bohm 1997, Buber 1988, Isaaks, 1999). Risken är annars stor för att den lärande dialogen, istället för det reflexiva lärande utifrån olika perspektiv som det var tänkt, begränsar sig till att utbilda medborgarna i någonting som de anses behöva kunna, eller om att få ta del av någonting som de anses böra veta. De perspektiv som kommer fram påverkar inte det aktuella beslutsfattandet utan ligger i bästa fall till grund för ett framtida handlande. Många som deltar i dialogen ser därför inte att deras perspektiv kommer till användning och att dialogen spelar någon roll. Så här uttrycker sig en deltagare i ett medborgardialogprojekt i en av Sveriges kommuner:

”Vi lyssnar väldigt mycket i våra medborgardialoger, men i slutändan blir det mest en önskelista som någon annan bedömer. Det är budgetutrymmet som gäller och man har liksom inte något rejält inflytande”.

Källa: Ur Inga Lisa Adler 2015 sid 53

Medborgarnas inflytande upplevs många gånger som skenbart då tjänstepersonernas handlingsutrymme också villkoras av stadsdelsnämndernas budget och kommunens principer för resursfördelning.

”Det faktum att tjänstepersoner besitter en position att bedöma huruvida underifrån initiativ överensstämmer med en på förhand beslutad budget, innebär att maktförhållanden mellan tjänstepersoner och medborgare ter sig oförändrade under medskapandeprocessens gång.”

Källa: Ur Inga Lisa Adler 2015 sid 93

Erfarenheterna från medborgardialogprojektet som pågått runt om i landet sedan 2006 pekar entydigt på vikten av att INTE inleda dialog med medborgarna om frågan som är föremål för diskussion inte är påverkingsbar. Då skapas förväntningar som när de inte infrias kan ge upphov till stor frustration.

SE MER FAKTA NR. 6: *Vem är medborgare i medborgardialogen,* sidan 56.

Forskningslitteraturen uppmärksammar också det faktum att den lärande medborgardialogen alltför ofta i praktiken visar sig ske utifrån makthavarnas tolkningsföreträdare. Tvärt emot sina avsikter kan den lärande dialogen därigenom snarare förstärka rådande maktstrukturer och förhållanden. I värsta fall kan den lärande dialogen medvetet användas för att tillförsäkra sig om medborgarnas medansvar för obekväma politiska beslut. Litteraturen varnar för att människor genom den lärande dialogen förvandlas från politiska objekt till följsamma politiska subjekt (Olofsson, 2015).

Tillsammans med Sveriges Kommuners och Landstings uppmaning (SKL, 2015) att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering av alla grupper och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande, gör detta förhållande det angeläget att bredda betydelsen av begreppet dialog ytterligare något. En sådan mer inkluderande form för medborgardialog kan också, mot bakgrund av vår tids stora samhällsomdaning med sin ökade heterogenitet och sociala polarisering, medföra krav på andra former och metoder för dialog än vad vi hittills varit vana att arbeta med. I det följande skall vi därför introducera begreppet medskapande medborgardialog som ett sätt att uppnå dessa viktiga ambitioner och de nya krav som samhällsfrågornas ökande komplexitet och den sociala hållbarheten ställer.

Medskapande medborgardialog

Medskapande (co-creation) handlar som vi tidigare redogjort för om att på lika villkor vara delaktig i hela processen från formulering av de problem som skall åtgärdas till identifiering av åtgärder, genomförande av uppgjorda handlingsplaner och utvärdering och återkoppling av resultat. Härigenom blir de aktörer som deltar i arbetet också delaktiga i och ansvariga för de resultat som uppnås. Ytterst handlar det om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap. Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och om att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Naturligtvis handlar det ytterst om frågan om makt. Som diskuterats i tidigare avsnitt tvingar samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt till någonting istället för makt över någonting. Det är av denna anledning som vi använder oss av begreppet medskapande för att beskriva ett arbetssätt som gradvis strävar efter att få till stånd mer jämlika maktförhållanden.

Den ökade komplexiteten och den heterogenitet som präglar samhällsutvecklingen gör det än viktigare att få med olika invånargrupperns erfarenheter och förhållningssätt vid utformning av olika åtgärds-

förslag. Deras iakttagelser och tolkning av pågående samhällsförändring är viktiga för själva problemformuleringen och för att förstå varför saker och ting behöver göras. Eftersom komplexa samhällsproblem per definition är i ständig förändring krävs också stor flexibilitet vid genomförandet av beslutade insatser. När beslutade åtgärder är klara att genomföras kan ofta problemens orsaker, karaktär och uttryck ha förändrats jämfört med från när den första problemidentifieringen gjordes.

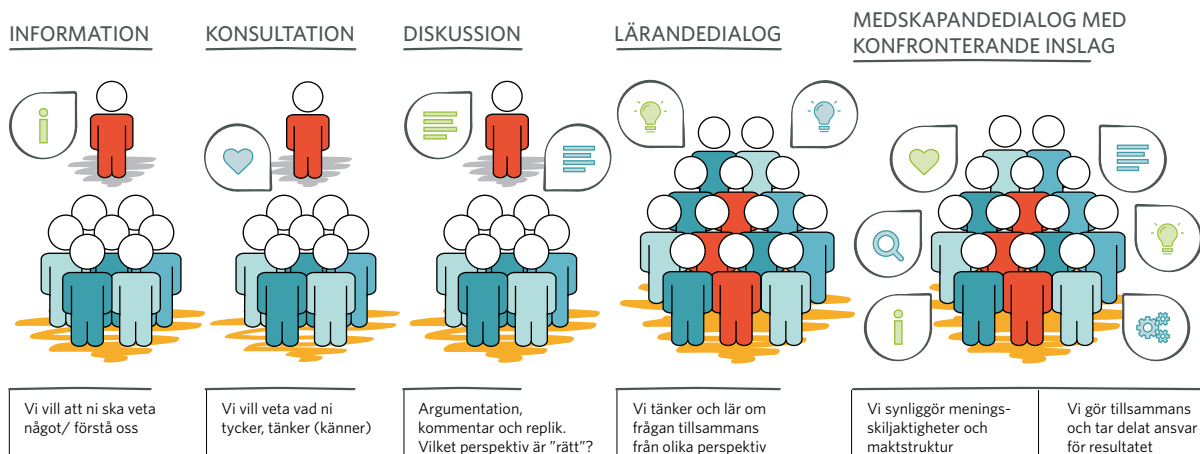
Detta förhållande ökar kraven på att berörda invånare deltar i själva görandet, vid genomförandet av åtgärdsprogrammen och att de tar ett delat ansvar för resultaten. Det är också ofta under själva görandet som olika hinder för åtgärdernas genomförande konfronteras, kan synliggöras och hanteras. Anledningen till att det gemensamma görandet är så viktigt handlar också om den kunskap om varandra och det förtroende för varandra som kan skapas när människor som tidigare inte känner varandra närmare börjar göra någonting tillsammans och därtill skall ta gemensamt ansvar för resultatet. Ett sådant förtroendeskapande arbete har ofta visat sig vara av en avgörande betydelse för dialogprocessens hållbarhet och resultat.

Det är när medborgardialogen syftar till att bli så inkluderande som möjligt, när den strävar efter jämlika maktförhållanden och att tillsammans med invånarna definiera problemet, identifiera och

OLIKA SAMTALSFORMER

Alla samtalstyper kan vara värdefulla, men för olika syften.

Dialog eller monolog avgörs av vad man gör före, efter och under samtalet.



Forskningslitteraturen beskriver ofta invånarnas deltagande med hjälp av tre olika samtalstyper: information, konsultation och diskussion. Den medskapande dialogen förutsätter en mer jämlik delaktighet: lärandedialog och medskapande dialog med konfronterande inslag

Källa: Medskapande med projektet KAIROS, SKL och Social resursförvaltning, (S2020), Göteborgs stad

tillsammans ansvara för genomförandet av dessa som vi kan prata i termer av medskapande medborgardialog. Det är alltså handlingen – själva görandet – som utgör den medskapande medborgardialogens väsentligaste skillnader i förhållande till andra former av dialog.

Former för medskapande medborgardialog

Syftet med den medskapande medborgardialogen som diskuteras i denna rapport är att hantera komplexa samhällsfrågor genom att möjliggöra en så inkluderande politik som möjligt. Det handlar om att skapa förutsättningar för att förutsättningslöst och utifrån deltagarnas egna förutsättningar, erfarenheter och värdegrunder tillsammans definiera problemen, om att identifiera åtgärdsförslag och om att gemensamt ta ansvar för åtgärdernas genomförande.

Till följd av förstärkt medvetenhet om vikten av politisk delaktighet och dialog har utbudet av kurser och workshops kring olika dialogmetoder senare tid ökat markant. Det kan handla om allt från s.k. ”open space”, cafédialoger, ”walk and talk”, perspektivvandringar etcetera. Det är naturligtvis angeläget att identifiera former för möten och samtal som kan bryta maktordningar och underlätta för alla att komma till tals. Samtidigt föreligger det här en stor risk för att ”moderna” metoder blir så genomtänkta och utstuderade att formen tar över från innehållet som därmed fragmenteras och snuttifierats. Metoderna riskerar härigenom, tvärtemot sina avsikter, att bli försåtliga i det att de kan invägga deltagarna i känslan av att alla kommer till tals medan ingenting av värde egentligen blev sagt och att allt förblev som förr.

Vilken metod som kommer till bäst användning för att genomföra dialog beror helt och hållet på frågornas karaktär och innehåll. Den valda metoden beror också mycket på antalet deltagare och deras inbördes relationer liksom på deltagarnas erfarenheter och kunskaper i ämnet. Dessa förhållanden kan bara avgöras från fall till fall och kräver att dialogarbetet föregås av en noggrann analys av dialogens förutsättningar. Metoder för dialoger skall därför endast uppfattas som olika instrument som i olika sammanhang passar mer eller mindre bra för att nå fram till själva syftet med dialogen. Inga metoder kan kompensera för de negativa resultat som uppstår om deltagarna inte lever upp till de krav som ställs på närvaro, vilja till samtal, att förstå och lära samt på klarhet om dialogens syfte och hur resultatet är tänkt att användas.

Många dialoger tillkommer ofta spontant utifrån att någonting har hänt eller att några beslut skall fattas så att det känns viktigt att informera med-

borgarna eller att inhämta deras synpunkter. Till skillnad från denna form av ”akutdialog” handlar den medskapande dialogen mer om ett förhållningssätt och om en arbetskultur. Vid genomförandet av dialogen blir det därför många gånger viktigare att se till att så många olika perspektiv på och förhållningssätt till den problematik som skall diskuteras får likvärdig plats och möjlighet att belyses under dialog och att denna blir så inkluderande som möjligt. Dialogens för- och efterarbete visar sig ofta vara av en helt avgörande betydelse för dialogens resultat. Vi skall alldeles strax få ytterligare anledning att återkomma till detta.

Medskapande medborgardialog handlar därför betydligt mer om arbetskultur och förhållningssätt än om själva metoderna för dialogens genomförande. Viktigare än att diskutera metoder blir det därför att se till vilka olika perspektiv och aspekter som måste få plats och belysas i dialogen för att denna skall nå fram till sina syften och därtill bli så inkluderande som möjligt. Det är i den bemärkelsen som vi i figuren på nästa sida försöker illustrera den medskapande dialogen genom att tala i termer av den medskapande medborgardialogens olika *faser*.

Den medskapande medborgardialogens fem faser

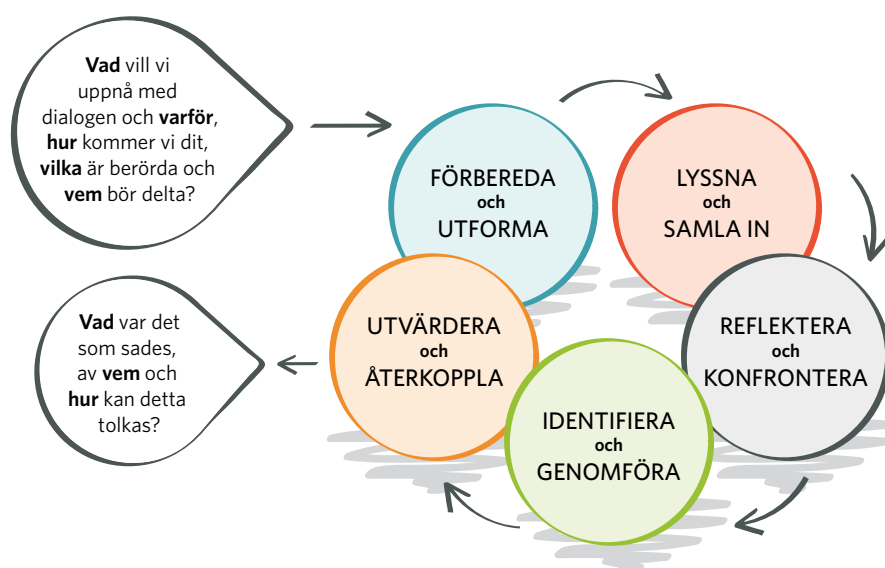
Den medskapande medborgardialogen bygger idealt på fem olika faser. Den *första förberedande fasen* handlar om att noggrant diskutera igenom dialogens syfte, förutsättningar och utformning. Vilka är de berörda aktörerna, hur är dialogens resultat tänkta att användas och vilka resurser står till förfogande i form av tid, personal och ekonomi?

Den *andra fasen* handlar om att *lyssna in* de olika perspektiv på frågan som deltagarna har. Därefter påbörjas under en *tredje fas* en *problematisering* av dessa perspektiv. Som mer utförligt redogörs för i samband med att vi i ett senare avsnitt diskuterar dialogens roll vid värdegrundskonflikter kan det finnas flera situationer när denna fas också bör innehålla ett mer *konfronterande* inslag med syfte att bemäktiga parterna. Det gäller inte minst i situationer som förutom av värdegrundskonflikter också präglas av ojämlika maktförhållanden. Vid liknande situationer blir det särskilt viktigt att synliggöra förekommande meningsskiljaktigheter. Frågan som måste redas ut är om deltagarna, sådana meningsskiljaktigheter till trots, likafullt kan identifiera sammanfallande intressen på längre sikt när det gäller målbilder och visioner om framtiden.

Utifrån sådana sammanfallande intressen är syftet med den påföljande *fyjärde fasen att tillsammans identifiera de åtgärder* som behöver genomföras och

MEDSKAPANDE MEDBORGARDIALOGENS OLIKA FASER

Inbördes ordningen varierar från fall till fall



utifrån detta utforma en handlingsplan med en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar. Här blir det återigen viktigt att också synliggöra och samtala om hur eventuellt förekommande avvikande uppfattningar och nej-röster kan överkommas. Först därefter kan parterna börja *agera* och få någonting att hända, det vill säga att påbörja arbetet med att implementera de gemensamma handlingsplanerna. Slutligen följer ytterligare en *femte*, och nog så viktig, fas som handlar om att *utvärdera de erfarenheter som gjorts* och de resultat som uppnåtts samt att återkoppla och informera berörda aktörer om dessa. Denna återkoppling är speciellt viktig för att möjliggöra för de aktörer som känner sig utestängda och exkluderade från beslutsprocesser att öka sin tilltro till samhället och det politiska systemet.

Den medskapande dialogens viktiga för- och efterarbete

Den medskapande dialogens olika faser beskriver en idealtyp av dialog, en sinnebild för hur den medskapande dialogen kan äga rum. I verkligheten följer samtalet ytterst sällan denna ordningsföljd utan hoppar lite hit och dit mellan de olika faserna. Samtalsledaren eller processledaren spelar en mycket viktig roll för att den medskapande medborgardialogen skall bli så inkluderande som tänkt inte minst när det gäller att se till att alla kommer till tals och

att samtliga faser och aspekter i någon form kommer med i samtalet. Kraven på samtalsledaren blir speciellt stor vid vertikala relationer med ojämlika maktrelationer (*linking*). Erfarenheterna visar också på, inte minst från det civila samhället, hur behoven av en särskild samtalsledning minskar i takt med att en medskapande arbetskultur växer fram.

Poängen med att dela in den medskapande medborgardialogen i olika faser är att bereda samtalstid för att problematisera de olika perspektiv som förs fram. Det visar sig ofta i praktiken annars att det är lätt att hasta förbi frågan om meningsskiljaktigheter, målkonflikter och maktstrukturer. En för ändamålet klart specificerad fas gör det också lättare för processledarens ansträngningar att vara lyhörd för och lyfta fram de eventuella "nej-röster" som finns i rummet, ofta hos de mer resurssvaga parterna, utan att upplevas som partisk och förlora sitt förtroende och sin legitimitet som processledare. Det är i sammanhanget viktigt att konstatera att processledaren aldrig kan förhålla sig "neutral" till de målsättningar som satts upp för dialogen och som under en av de inledande faserna diskuterades igenom med de olika deltagarna. Däremot är det oerhört viktigt att processledaren inte går någon annans ärende utan förhåller sig "neutral" till de konkreta resultat som dialogen producerar när det gäller åtgärdsprogrammets innehåll och utformning.

Ofta tar någon av parterna initiativ till dialog för att få en förändring till stånd av något förhållande som utgör någon form av bekymmer. I samband med att vi i tidigare avsnitt redogjorde för olika förändringsteorier diskuterades under vilka omständigheter det politiska manöverutrymmet för ett sådant förändringsarbete blir som störst. Även om resonemanget fördes på en hög abstraktionsnivå och kunde upplevas svårt att praktiskt använda hjälper liknande tankegångar oss att identifiera de ingångar till samtal (entry-points) som kan bedömas medge dialogen störst chans att producera resultat. Det finns inte kapacitet att driva alla frågor och deltagarna sparar mycket energi på att välja de som är mest angelägna och mogna för samtal. Delar av forskningslitteraturen talar här om det mogna ögonblicket för dialog (the ripe moment). När sådana problemområden identifierats är det viktigt för parterna att förbereda sig ordentligt. Frågan som måste besvaras för att dialogens potential skall kunna utnyttjas gäller vilka resultat man kan tänka sig att uppnå och varför dessa är eftersträvansvärda. Vad krävs för att man skall kunna nå fram, vilka medborgare är berörda och vilka är det speciellt viktigt att få med i samtalet? Vikten av ett motsvarande efterarbete kan inte nog betonas. Hur skall man förstå och förhålla sig till det som parterna förde fram under samtalet med tanke på vem som förde fram tankarna, på vilket sätt och i vilket sammanhang? Vilka aspekter av det som framkom känns viktigt att man tar med sig in i nästa samtalsrunda, för att bena ut lite ytterligare eller för att använda som en klangbotten för fortsatta samtal?

Medskapande dialog vid värdegrundskonflikter

Den pågående samhällsomdaningen med sin ökade heterogenitet och sina förstärkta värdekonflikter ställer allt större krav på en inkluderande och medskapande form av medborgardialog för att socialt hållbara åtgärder skall kunna identifieras och genomföras. Under senare årtionden har den fördjupade individualiseringen av politiken många gånger visat sig ha svårt för att skapa ett intresse hos invånarna för dialog. Det gäller speciellt hos de invånargrupper som känner sig utestängda från samhällsutveckling och som därför tappat intresse av att delta och göra sin röst hörd. Det minskande intresset beror inte minst på de värdegrundskonflikter som genom globaliseringens förändrade kommunikations- och informationssystem vuxit fram mellan de generationer som vuxit upp under den svenska modellen med sin starka tilltro till modernisering och framsteg och den kollektiva tilltron till parti-programmen och dess sociala ingenjörskonst och

senare generationer där den stora berättelsen och partiprogrammet ersatts med mångfald, små berättelser och där politik alltmer blivit till en fråga om livsstil, där människor helst vill representera sig själva och inte av någon annan. Medan det etablerade föreningslivet får allt lättare att samarbeta med makthavarna finns det stora delar av det civila samhällets röstbärande organisationer, sociala rörelser och mer flyktiga nätverk som upplever en stark misstro i förhållande till makthavarna. De väljer många gånger att avskärma sig från samhället eller att på olika sätt göra motstånd mot den rådande samhällsordningen, inte minst genom att bygga upp egna och informella trygghets- och försörjningssystem. Den sociala hållbarhetens krav på interaktion och medskapande med så många olika invånargrupper som möjligt gör det emellertid angeläget att erbjuda dessa delar av det civila samhället möjligheter till alternativa förhållningssätt.

Här kan det bli aktuellt att använda sig av en mer normkritiskt präglad form för dialog som speciellt fokuserar på att synliggöra de faktorer som ligger bakom sådan misstro och bristande tilltro till det politiska systemets legitimitet. Till skillnad ifrån vad som inom konfliktforskningen uppfattas som mer förhandlingsbara intressekonflikter (materie- lla ting, anställningsvillkor, personliga relationer) handlar det här som tidigare diskuterats många gånger om värdegrundskonflikter och om situationer då en av parterna upplever sig utsatt för någon form av diskriminering och förtryck som hotar mer djupt liggande behov och värdegrunder som inte är lika förhandlingsbara (trosuppfattning, identitet, grupptillhörighet, språk) (Burton, 1990). Inte minst handlar det om respekt, värdighet och likvärdigt bemötande. Liknande behov och värdegrunder kan förändras men det tar ofta lång tid och kräver att den som känner sig utsatt blir en integrerad del av samhället på ett sätt som medger inte bara frånvaro av diskriminering utan också möjligheter till behovstillfredsställelse och utveckling. Under tiden gäller det att med Chantal Mouffes språkbruk försöka omvandla antagonistiska motsättningar till att bli icke antagonistiska (agonism) meningsskiljaktigheter som det är möjligt för bägge parter att tills vidare leva med utan att se varandra som fiender som måste utplånas (Mouffe, 2008).

Erfarenheter pekar på att det vid denna typ av mer djupt liggande värdekonflikter krävs speciella ansträngningar för att liknande försök ska bli meningsfulla och inte, tvärt emot sina avsikter, förstärka upplevd diskriminering och rådande maktstrukturer (Abrahamsson, 2006). I situationer där

det råder starka värdegrundskonflikter och misstro mellan parterna till följd av att någon sedan tidigare upplever sig diskriminerad, utestängd och inte lyssnad på blir det därför särskilt viktigt för samtals- och processledaren att ge speciellt utrymme åt den medskapande medborgardialogens första faser. Ofta finns det, innan själva samtalen påbörjas, ett behov av att utjämna befintliga informationsövertag när det gäller själva sakfrågan och därmed också parternas förutsättningar att delta i dialogen på ett meningsfullt sätt. Innan något medskapande mellan parter med ojämlika maktförhållanden överhuvudtaget kan bli möjligt måste i sådana situationer en inledande del av samtalet användas till att synliggöra maktordningar och meningsskiljaktigheter istället för att försöka sopa de grundläggande värdekonflikterna under mattan.

Vikten av konfronterande och bemäktigande inslag

Syftet med att inledningsvis ge den medskapande medborgardialogen tillräckligt med tid och utrymme för ett sådant mer konfrontativt inslag är att bemäktiga den svagare parten. Detta kan delvis ske genom att öka medvetenheten om att de känslor, uppfattningar och förhållningssätt som denne bär på, utifrån den situation som hen befinner sig i, är tillräckligt legitima för att som person kunna bli bemött med respekt. Syftet med ett sådant angreppssätt är att göra det möjligt för samtalsparterna att för en stund kunna "gå i varandras mockasiner" och byta perspektiv. Härmed kan de gradvis öka förståelsen för varandras bevekelsegrunder och på så sätt sakta skapa det mått av ömsesidig tillit till motpartens beskrivning av sina behov och avsikter som en samverkan på förhållandevis lika villkor kräver. Först efter att sådana meningsskiljaktigheter och värdegrundskonflikter synliggjorts och ett sådant ömsesidigt förtroende börjat växa fram kan man gå vidare med att försöka definiera de eventuellt sammanfallande och gemensamma intressen som kan finnas mellan parterna på längre sikt. Under förutsättning att parterna bedömer sådana intressen som tillräckligt starka kan de då ligga till grund för att, trots föreliggande värdegrundskonflikter, utforma och medverka till att genomföra olika åtgärdsprogram.

Denna typ av medskapande dialog kräver en ökad medvetenhet från samtalsledarens sida som därför bör få till uppgift och utbildas i att speciellt lyfta fram de perspektiv och farhågor som såväl präglar de mer resurssvaga deltagarna som de av parterna som upplevs som mäktigare (Young, 2000, Abrahamsson, 2015a). Det gäller också, och kanske fram-

för allt, att samtalsledaren tränas i att hantera såväl sina egna som andras rädslor för att skapa dålig stämning i rummet genom att lägga värdegrundskonflikterna på bordet för beskådande istället för att försöka sopa dem under mattan. I en svensk kontext där det finns en inbyggd tradition av att sträva efter konsensus och av att undvika "onödiga konflikter" för att göra det möjligt att komma överens och "gå vidare" kan ett sådant konfrontativt inslag kännas främmande, skapa olust och rentav väcka anstöt. För delar av konfliktforskningen upplevs sådana konfrontativa inslag däremot som centrala och angelägna. Innan det går att tänka på att identifiera gemensamma intressen och lösningar på mer djupt liggande värdegrundskonflikter och komplexa samhällsfrågor måste komplexiteter och meningsskiljaktigheter synliggöras. Dessa delar av konfliktforskningen strävar alltså efter att identifiera områden där det råder "outtalade" meningsskiljaktigheter och nejroster istället för att försöka undvika frågor där det kan "hetta till". I delar av Afrika pratar man i dessa sammanhang om behovet av att slå ihjäl krokodilen medans den är liten. Man strävar efter att sätta sig "i elden" istället för att sitta "runt elden" (Mindell 1999). I en mer buddhistisk tradition kan vi tala om motsvarande konfrontation i känsliga frågor med syfte att synliggöra olika perspektiv som en "gentle" övning i "mindfulness" (Thich Nhat Than 2011, 2013).

Ytterst är syftet med ett sådant bemäktigande och konfrontativt inslag att ge den svagare och mer maktlösa parten möjlighet att gå in i dialog med makten utan att riskera att förlora sin själ. Motivet för mer samhällskritiska aktörer att gå in i en sådan dialog kan vara att synliggöra meningsskiljaktigheter som finns, visa på förekomsten av alternativa förhållningssätt och att använda förekomsten av sådana alternativa förhållningssätt till att återigen föra in det politiska och därmed bidra till att bryta med det post-politiska tillståndet. Det är också genom själva görandet som de hinder som finns kan synliggöras och medge produktion av gemensam kunskap om hur dessa hinder skall kunna övervinnas. Samtidigt ger å andra sidan ett sådant bemäktigande och konfrontativt inledande inslag möjligheter för de makthavare som upplevs som mer mäktiga och för att ha lagt beslag på problemformuleringsinitiativet och tolkningsföreträdet att visa på att de menar allvar med dialogen och att de är beredda att lyssna, ta till sig andras perspektiv och ompröva sina tidigare ställningstaganden. Ett sådant förhållningssätt är helt centralt för det förtroende och den tillit som en medskapande dialog är beroende av.

Den medskapande medborgardialogen ger genom sin konfrontativa fas ett medvetet utrymme för ett norm- och värdegrundskritiskt förhållningssätt. Syftet med en mer inkluderande form för dialog är ju just att öppna upp innanförskapetets murar och att skapa det förhållnings- och arbetssätt som krävs för att komma till rätta med delar av segregationens orsaker. Det är här viktigt att återigen poängtera att den medskapande medborgardialogen inte handlar om något försök till assimilering d.v.s. att utöka det redan befintliga innanförskapet till att på de resursstarkas villkor integrera grupper som befinner sig utestängda. Det handlar mer om en interkulturell samverkan – att göra saker tillsammans och att gradvis skapa en ny typ av en mer inkluderande samhällsgemenskap. Det är under det gemensamma handlandet som meningsskiljaktigheter, olika värdegrunder och maktstrukturer kan konfronteras, synliggöras och hanteras. Det är också tanken på görandet som i mycket förenar de båda begreppen medskapande och interkulturell samverkan och som skapar viktiga överlappningar dem emellan.

Medborgarinitiativ underifrån

Ovanstående redogörelse för den medskapande medborgardialogens olika faser belyste främst dialogens former när initiativ till dialogen kommer uppifrån, från myndigheter, kommunal förvaltning eller politiskt beslutande instanser. Såväl SKLs ”styrkort” och handbok för dialog som de flesta Kommuners principer och riktlinjer tillhandahåller värdefullt stöd för dialogarbete ur ett sådant uppifrån perspektiv.

Som tidigare diskuterats är det härvidlag inte bara viktigt att i förväg fastställa syftet med dialogen och hur resultaten är tänkte att användas. Inbjudan måste också formuleras och komma tilltänkta parter till del på ett sätt som underlättar deras deltagande i medborgardialogen. Därtill kommer vikten av att dialogen genomförs på ett sätt som är ändamålsenligt och att resultatet av dialogen återkopplas och kommer allmänheten till del. För att dialogen skall bli lika inkluderande som tänkt kan detta många gånger visa sig vara en grannliga uppgift och innebära större utmaningar än vad initiativtagarna tänkt sig.

En än större utmaning kan emellertid, trots allt, många gånger föreligga för myndigheter och politiskt beslutande instanser när det gäller att acceptera inbjudan till dialog som tillkommit på initiativ av olika medborgargrupper och det civila samhällets sociala rörelser och organisationer underifrån. Erfarenheterna visar på att det många gånger råder

såväl stor misstänksamhet som handfallenhet från myndigheters och förvaltningars sida när det gäller hur man skall förhålla sig till en sådan inbjudan. Misstänksamheten kan många gånger bero på att mottagarna av en sådan inbjudan till dialog underifrån känner osäkerhet när det gäller såväl den inbjudande partens representativitet och lokala förankring som den tänkta dialogens syfte och former. Till de svårigheter som föreligger när det gäller att avgöra inbjudarens legitimitet och lokala förankring kommer att många medborgargrupper som upplever sig exkluderade från möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och som saknar mer tillitsfulla kontaktytor med myndigheter och beslutsfattare ibland kan använda sig av metoder för att få en dialog till stånd som upplevs som främmande. Det kan handla om dialogframtvingande konfrontationer med hjälp av demonstrationer och civil olydnad eller dialogfrämjande provokationer genom att på spektakulära sätt försöka synliggöra några av de olika missförhållanden som man anser råder (Eriksson, 2015). Handfallenheten hos makt-havarna kan bero på att man därför helt enkelt är rädd för att hamna i situationer som man själva inte kontrollerar och kunnat förbereda sig inför. För att stärka det politiska systemets legitimitet också hos de grupper som känner sig utestängda från inflytande över samhällsutvecklingen och de beslut som påverkar deras vardagsliv är det emellertid viktigt att liknande initiativ underifrån tas tillvara. SKL:s nätverkssamarbete och utbildningar i konfliktantering är ett exempel på hur förtroendevalda liksom förvaltningars tjänstepersoner kan finna möjligheter till att träna sig i att hantera liknande situationer.

SE MER FAKTA NR. 7: *Användbarheten av dialogens konfrontativa och synliggörande faser, sidan 56.*

Maktindelning i praktiken

Den övergångsperiod vi befinner oss i, från den nationalstatsstyrda epoken in i en mer nätverksbaserad organisationsform, ökar tillsammans med de komplexa samhällsproblem som hör utvecklingen till behoven av en medskapande medborgardialog samtidigt som utvecklingen ställer den inför svåra utmaningar. En stor utmaning som diskuterats i tidigare avsnitt gäller vikten av att förändra synen på makt och på maktutövning så att en maktindelning mellan de parter som ingår i dialogen skall bli möjlig. Därtill kommer, som vi också tidigare diskuterat, att makthavarna många gånger upplever att dialog och medskapande står i motsättning till den representa-

tiva demokratin. Det finns bland annat en utbredd, och inte helt obefogad, rädsla för att medskapande i praktiken bara skall innebära att det är de redan resursstarka som kommer till tals och att medskapandet tvärtemot sina avsikter ytterligare förstärker deras inflytande. Det råder sedan länge emellertid en bred enighet om att medborgardialogen inte handlar om någon direktdemokrati utan mer skall uppfattas som någon form av deliberativ samtalsdemokrati och utgöra ett komplement och ett stöd till den representativa demokratin, inte minst för att öka människors tillit och det politiska systemets legitimitet. Ett sådant förhållningssätt medför å sin sida en knepig balansgång när det gäller hur medborgardialogen skall undvika partipolitisk rivalitet och samtidigt bidra till att förstärka de politiska partiernas roll. I den fortsatta framställningen skall vi kortfattat uppehålla oss vid ytterligare tre utmaningar och på vilket sätt dessa kan tänkas kunna hanteras för att den medskapande dialogen skall bli möjlig att tillämpa också i praktiken.

Den första utmaningen består i att föra in resultatet från den medskapande dialogens nätverksamhet in i förvaltningens löpande och reguljära verksamhet och mer hierarkiska linjeorganisation för att nå utöver kortsiktiga och enstaka insatser och genom institutionalisering möjliggöra en mer långsiktig hållbarhet. Ett sådant införlivande med förvaltningen ordinarie verksamhet är också viktigt för att möjliggöra någon form av ansvarsutkrävning.

Den andra utmaningen består i att föra in resultatet från den medskapande dialogens nätverkssamarbete in i det politiska representativa systemet. Hur skall resultaten och de olika perspektiv som kommer fram under medborgardialogprocessen kanaliseras in i det representativa politiska systemets styrningsprocesser och vilket inflytande skall medborgardialogens resultat få över det politiska beslutsfattandet? Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan de politiskt förtroendevalda och den kommunala förvaltningens tjänstepersoner?

Den tredje utmaningen består i att anpassa det civila samhällets otålighet, krav på dynamik och att någonting skall hända till förvaltningens långsamt malande byråkratiska och demokratiska kvarnar. För att det civila samhällets representanter efter en tid inte skall tappa sitt engagemang och sina energier för frågan blir det viktigt att synliggöra, förklara och motivera avståndet mellan det civila samhällets krav på snabba beslut och förvaltningens behov av tid för regelstyrd handläggning.

Medborgarbudget

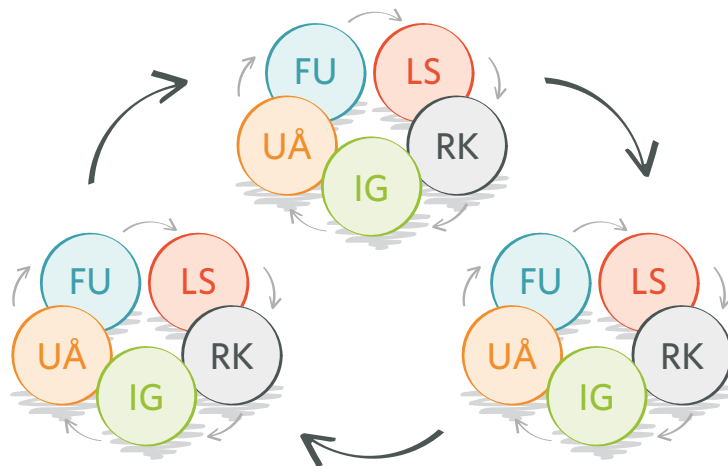
Den diskussion som förs i flera kommuner runt om i landet kring införandet av någon form av medborgarbudget är intressant härvidlag och skulle kunna utvecklas till att bli exempel på hur liknande utmaningar skulle kunna hanteras och hur det resultat som uppnås genom dialog och medskapande såväl skulle kunna bli föremål för ansvarsutkrävning som kanaliseras in i det representativa demokratiska politiska systemet (SKL 2012).

Den representativa demokratinns uppgift blir i detta sammanhang att fatta beslut om att en medborgarbudget skall införas och att delar av den kommunala budgetens användning skall öppnas upp för medborgarnas inflytande. Med hjälp av medborgardialog kommer medborgare och politiker, utifrån beslutade budgetramar och övergripande inriktning, överens om medborgarbudgetens innehåll. Det handlar om att besluta vad som skall göras utifrån en diskussion om varför det skall göras. Utifrån ett sådant beslut tar sedan en medskapande medborgardialog vid mellan de som skall genomföra besluten (delta i arbetet med medborgarbudgeten) och de som skall använda (bruka) de medel som budgeten är tänkt att tillhandahålla. På denna medskapandets nivå handlar det om att fånga upp olika perspektiv på vad som skall göras, på varför detta skall göras för att mer konkret ta ställning till hur detta skall göras. Medborgarbudgeten används alltså här till att göra någonting med invånarna och inte någonting för invånarna. Budgetarbetet utgör också en lärandeprocess för deltagarna om demokratins nödvändiga byråkrati och handläggningstid. Ett sådant förhållningssätt inkluderar frågan om makt och utgår ifrån att makt inte är något nollsummespel. Det handlar här om att samtliga beslutsnivåer delar med sig av makt till invånarna. Budgetunderlagen kan härmed bli till ett levande dokument fram till kommunstyrelsens formella beslut och bestämmer inte i förväg vad som blir möjligt att medskapa kring.

Den medskapade budgeten underlättar härvidlag tillgången till de kontaktytor med olika befolkningsgrupper som de förtroendevalda politikerna är så beroende av att utveckla för att förstärka såväl sin egen legitimitet som tilltron till det lokala demokratiska systemet. Såväl de politiker som fattat beslut om medborgarbudgetens införande liksom de som deltar i medborgarbudgetens utformning och resursallokering förstärker härigenom sin egen förmåga att göra rätt saker på rätt sätt och därmed också till att öka det politiska systemets legitimitet. En medborgarbudget gör det också möjligt att använda

MEDBORGARDIALOGEN SOM ETT FÖRHÅLLNINGSSÄTT OCH ARBETSKULTUR

Återkoppla och utvärdera och upptäck om/när en ny dialogcykel behövs.



FU: Förbereda och utforma LS: Lyssna och samla in RK: Reflektera och konfrontera
IG: Identifiera och genomföra UÅ: Utvärdera och återkoppla

En social investeringspolitik byggd på en deltagande budget och återkommande cykler av dialoger

medborgardialogen till ett verkligt medskapande eftersom möjligheter då erbjuds till att göra resursfördelning och budgetarbetet genomskinligt och påverkbart såväl när det gäller medeltilldelningens omfattning som inriktning. Det är dessa förhållanden som gör att den medskapande budgeten i delar av forskningslitteraturen beskrivs som ett viktigt instrument för att ”demokratisera demokratin” (Roussopoulos 2013).

Erfarenheterna från de försök till medborgarbudget som gjorts på olika håll i landet visar på att den medskapande budgeten många gånger avgränsas till att handla om hur medborgarna föreslår att en viss summa pengar skall användas som av kommunstyrelsen anslagits för ett visst ändamål. Det kan handla om att snygga till en park eller att rusta upp ett torg eller att iordningsställa ett kulturhus. Detta kan förvisso vara ett viktigt sätt att påbörja arbetet med medskapande budget och att tillägna sig viktiga erfarenheter från dess möjligheter och hinder. Samtidigt visar forskningserfarenheterna från olika exempel på medborgarbudget som genomförts internationellt hur medborgarbudgeten genom att begränsas till sådana enskilda aktiviteter inte tillåtit tillvarata den potential till lärande och till att fördjupa demokratin som den bär på och som det ursprungligen var tänkt att den skulle kunna bidra

till (Fung & Wright 2003). Forskarna pekar härvidlag på vikten av att införliva medborgarbudgeten i kommunens normala och årliga budgetarbete genom att göra delar av budgetbesluten tillgängliga för inflytande från kommunens medborgare (Allegritti 2004, 2013). Härigenom skapas en kontinuerlig process där kommunens medborgare gradvis får lära sig att se till kommunens allmänna intresse och inte bara till sina egna behov och särintressen. Av speciellt intresse härvidlag är att använda sig av en medborgarbudget i det sociala hållbarhetsarbete som så många kommuner runt om i Sverige har inlett under senare tid. Framgången i ett sådant socialt hållbarhetsarbete kommer nämligen till stora delar att bland annat bero på förmågan att omfördela materiella resurser mellan såväl olika socioekonomiska grupper som mellan olika bostadsområden. Ett medskapande budgetarbete kan förväntas öka medborgarnas kunskap om och förståelse för de olika prioriteringar vid resursfördelning som det sociala hållbarhetsarbetet kräver.

Två områden i det normala budgetarbetet som det kan lämpa sig speciellt väl att öppna upp för medborgarnas inflytande gäller utformningen av en social investeringspolitik och renovering av miljöprogrammen för de kommuner och landsting där detta blir aktuellt.

Social investeringspolitik

I samband med vår tidigare diskussion om innehållet i en socialt hållbar stadspolitik påpekades faran med att enbart sträva efter att öka säkerhet med hjälp av stängsel, ökad kontroll och kameraövervakning. Ett sådant förhållningssätt riskerar att förvandla sociala och politiska problem till polisiära frågor. Istället påvisades vikten av främjande och förebyggande insatser. Forskning visar också på hur tidiga insatser märkbart kan reducera de kostnader som uppstår för att hantera problem i framtiden när de väl hunnit utvecklats till att bli akuta. Även polisforskning visar på hur främjande och förebyggande arbete från polismyndighetens sida medför skapandet av sociala relationer med de boende i området som ökar polismyndighetens legitimitet och reducerar kostnaden för brottsbekämpning.

Forskningsresultaten aktualiserar betydelsen av att införa någon form av en social investeringspolitik där sociala insatser uppfattas och bokförs i kapitalbudgeten som en investering istället för som en kostnad i driftsbudgeten. Flera kommuner undersöker därför det utrymme som finns inom existerande regelverk för en sådan bokföreningsteknisk åtgärd och att införa någon form av social investeringsfond. Avsikten är att därmed möjliggöra motsvarande avskrivningstider för sociala insatser som gäller för investeringar i fysisk infrastruktur och därmed göra det möjligt att kommunala överskott från ett bokföringsår skulle kunna fonderas och överföras för att användas till sociala investeringar under nästkommande budgetår.

Med tanke på behoven av medskapande för att identifiera och hantera komplexa samhällsfrågor liksom behoven av att införa främjande och förebyggande åtgärder för att förstärka social tillit och minska riskerna för social oro blir det speciellt intressant att koppla införandet av en sådan social investeringspolitik till någon form av medborgarbudget där kommunens medborgare får möjligheter att påverka den sociala investeringspolitiken inriktning och utformning.

SE MER FAKTA NR. 8: *Social investeringspolitik*, sidan 57.

Renovering av miljonprogrammen

Medborgarbudgetens relevans och användningsområde har aktualiserats genom den förestående renoveringen av miljonprogrammen. Det finns flera olika skäl till detta. Det första skälet har att göra med arbetsmarknadens utveckling och det sätt på vilket visstidsanställning och ökade krav på flexibilitet och rörlighet i en ökande utsträckning minskat arbetsplatsens betydelse för samhälleligt engagemang. Det ständigt minskande medlemskapet i våra fackföreningar talar härvidlag sitt tydliga språk. Samtidigt visar flera studier på hur människors samhällsengagemang knyts allt hårdare till bostadsmarknaden och bostadsområdet. Här börjar forskningen se hur det också i Sverige börjar bildas ett tredje rum för att föra politiska samtal bortom köksbordet och arbetsplatsen (Listerborn & Nilsson 2015). Miljonprogrammets förestående renoveringar ger även möjlighet att minska många invånares känsla av att vara utestängda från att delta i det beslutsfattande som berör förhållanden med stort inflytande över vardagslivet. Dialog och medskapande med de boende blir här viktiga byggstenar. Inte minst handlar det om att komma överens om renoveringsarbetets och standardökningens önskvärda omfattning.

Det andra skälet varför bostadsområdets vikt som politisk arena ökat har att göra med förändrade migrationsmönster och det faktum att människor i allt större utsträckning befinner sig i rörelse paradoxalt nog har förändrat platsens betydelse. Platsen består ju inte bara av ett rum i en fysisk bemärkelse utan också av mening. Människans identitet påverkas av platsens identitet som de är med och skapar (och skapas av). Hur man upplever platsen speglar sålunda de sociala strukturer som platsen präglas av. Detta med att människor ständigt är på väg någonstans har i och för sig reducerat intresset för att engagera sig i samhällsutvecklingen på nationell nivå och i mer övergripande politiska frågor. Däremot visar olika undersökningar hur människor som är i rörelse likafullt behöver ett hem att komma hem till och känna trygghet i och därför också gärna engagerar sig i den lokala samhällsutvecklingen. Bostadsområdet blir här en viktig politisk arena för engagemang och samhällelig tillhörighet (Kings, 2013; Listerborn & Nilsson, 2015).

Ett nytt medskapat samhällskontrakt

Slutsatserna som kan dras från denna introducerande forskningsessä är att kraven på en socialt hållbar samhällsutveckling främst kan mötas genom en förstärkt och utvidgad demokrati. Vår tids samhälls-omdaning har inneburit att människor upplever en bristande förmåga när det gäller möjligheter att påverka de beslut som inverkar på deras vardagsliv. Det demokratiska underskott som uppstått i övergången mellan det westfaliska nationalstatsprojektet med sina mer hierarkiska former för samhällsstyrning och det postnationella samhället präglad av partnerskap och nätverksstyrning har medfört behov av att vitalisera demokratin. I urbana miljöer handlar det bland annat om rätten till staden, om medborgarnas rätt att delta i beslutsfattandet som rör själva skapandet av stadsrummet liksom rätten att till fullo kunna utnyttja detta stadsrum. En medskapande dialog och en deltagande medborgarbudget har i denna introducerande forsknings-essä angetts som exempel på hur en sådan utvidgad, fördjupad och vitaliserad demokrati kan komma till stånd. Forskningsessän har främst pekat på två förhållanden som aktualiserar vikten av en sådan demokratisk utveckling.

Det första skälet handlade om det sätt på vilket vår tids stora samhälls-omdaning flätat samman det lokala med det globala och medfört framväxten av ett mer heterogent samhälle, ökad social polarisering och nya värdegrundskonflikter, inte minst mellan generationer. För att undvika social oro och

våldsamma sociala konflikter måste därför innebörden av den sociala hållbarheten, liksom innehållet i de värdegrunder på vilken den vilar, ständigt vara föremål för förhandling mellan olika grupper i samhället. Utvecklingen har härvidlag ökat vikten av att också synliggöra och ta hänsyn till perspektiv från de mer resurssvaga befolkningsgrupper som inte alltid kommer till tals genom den formella valdemokratin. Det andra skälet till att utvidga och fördjupa demokratin beror på de komplexa samhällsfrågor som följer i samhälls-omdaningens spår och den minskade samhälleliga förmågan att hantera liknande frågor genom traditionell social ingenjörskonst där människor betraktas som objekt för statens omsorger och inte som viktiga aktörer i samhällsutvecklingen. Komplexa samhällsproblem kan bara formuleras tillsammans med dem som berörs och det är också de som berörs som kan identifiera lämpliga åtgärder och se till att de genomförs på tänkt sätt.

Dessa två huvudsakliga skäl är nog så viktiga. De fyller emellertid främst en praktisk funktion genom den nytta de förväntas kunna göra och kan med rätta uppfattas som väl instrumentella. De bygger i själva verket på den sociala ingenjörskonstens tanke-logik och söker inte i tillräcklig utsträckning sin klangbotten i den mer humanistiska grundsyn, i det samhälle vi vill ha och i nödvändighet av det mer aktiva medborgarskap som krävs för att människor fullt ut skall kunna tillvarata sina livschanser.

Mänskliga rättigheter och ett aktivt medborgarskap

För den globala rättvis- och miljörörelsen har frågan om människosyn och hennes aktörskap kommit att bli allt viktigare. Miljöfrågornas ökande betydelse och de krav som ställs på ekologisk balans kan inte bara hanteras med hjälp av institutionella och strukturella förändringar. De kräver också förändring av människors beteenden och attityder. Människors känsla av delaktighet och samhörighet stärker härvidlag hennes förmåga till att ta ett större kollektivt ansvar för samhällsutvecklingens och medmänniskornas väl och ve. Sammantaget har detta medfört att stora delar av rättvis- och miljörörelsen utveckats från en mer passiv syn på medborgarskapet till en mer aktiv syn där frågan om delaktighet och samhällelig tillhörighet kommit högt upp på dagordningen (Dobson, 2007, Roussopoulos 2015). Ett aktivt medborgarskap anses vara en nödvändighet för den samhällsförändring som eftersträvas. Forskningslitteraturen pekar på att den civil-republikanska mer aktiva synen på medborgarskapet i förhållande till den liberal-individualistiska mer passiva synen också innebär en viss förskjutning av fokus från individuella rättigheter till ett kollektivt ansvar (Taylor et.al 1994). Den globala rättvis- och miljörörelsens olika grenar (Della Porta 2013) driver följaktligt sina krav på att demokratisera demokratin utifrån en humanistisk grundsyn som bygger på såväl människors rättigheter till som deras skyldigheter att verka för ett aktivt medborgarskap. Ett sådant aktivt medborgarskap innebär inte bara att medborgarna tar ansvar för sig själva och för varandra utan också tar ansvar för det gemensamma.

Parallellt med denna diskussion har villkoren för en socialt hållbar stadsutveckling över tid också alltmer kommit att förknippas med tillgången till mänskliga rättigheter. Behoven av politisk delaktighet och ett aktivt medborgarskap kräver inte bara medborgarnas rätt till rättigheter som gör ett sådant medskapande och aktivt medborgarskap möjligt. För att medborgarna skall kunna utnyttja sina rättigheter krävs också att makt-havarna aktivt verkar för att sådana institutioner och strukturer skapas som kan tillhandahålla praktiska förutsättningar för ett aktivt medborgarskap. Det är dessa behov som återigen fört in frågan om mänskliga rättigheter och om medborgarskapet på den politiska dagordningen.

Frågan om mänskliga rättigheter har i sin mer strikta juridiska bemärkelse traditionellt kopplats till nationalstaten vilket ytterligare fördjupat vikten av att reda ut medborgarskapets betydelse i en värld där det lokala alltmer flätats samman med det

globala. Därtill kommer att tillämpningen av deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna under senare tid utsatts för en allt hårdare kritik såväl för sina universella anspråk som för det faktum att det i många länder saknas tillräckligt lagligt stöd för att ansvarsutkrävning av staters brott mot de mänskliga rättigheterna i praktiken skall vara möjligt. Speciellt gäller detta de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Under vår tids stora samhällsomdaning har den svaga verkningsgraden hos deklARATIONEN om mänskliga rättigheter alltmer kommit att uppmärksammas av gemene man eftersom många människor saknar medborgarskap i de länder och på de platser de vistas. Många uppehåller sig i landet utan tillstånd. Därigenom saknar de rätten till rättigheter och också möjligheter att många gånger tillfredsställa sina mest grundläggande behov (Eriksson 2015, Holgersson 2011). Situationen blir också problematisk för myndigheter på de platser där man vistas eftersom de inte längre kontrollerar vem som befinner sig på territoriet och inte kan planera för att hantera de olika behov av samhällstjänster som människor har i form av bostäder, hälsovård och utbildning. Sammantaget har staten förlorat förmågan att utföra sin huvudsakliga uppgift, nämligen att erbjuda skydd åt de mest skyddslösa.

Vår tids samhällsomdaning drivs i samverkan fram av en alltmer påtaglig globalisering som medfört ökad rörlighet och förändrade migrationsmönster. De flesta människor söker sig till det moderna livet och till sina kontaktnät i städer. Urbaniserings-takten ökar, kanske inte främst genom inflyttning från landsbygden utan mer som ett resultat av städernas positiva födelsetal och ökad invandring. Denna utveckling har medfört ett allt större intresse från samhällsforskare, kulturgeografer och urbansociologer att diskutera förutsättningarna för ett urbant medborgarskap (Andrén 2007). Intresset bottnar inte enbart i ett rättighetsorienterat synsätt utifrån människors rättigheter till skydd mot diskriminering och tillgång till olika välfärdstjänster. Det ökade intresset förklaras också av att frågan om mänskliga rättigheter alltmer kopplats till rättvisa, kulturellt erkännande och tillgång till det politiska rummet. Begreppet "rätten till staden" myntades av den franske filosofen Henri Lefebvre, baserat på hans studier av urbaniseringen i Frankrike under 60-talet. (Harvey 2012, Schmid 2012 citerad av Isemo 20125). Enligt Lefebvre tillhör rätten till staden de som bor i staden och består i huvudsak av två delar: rätten att delta i beslutsfattande som rör skapandet av stadsrummet och rätten att till fullo kunna få utnyttja detta stadsrum. (Lefebvre i Purcell,

2003, citerad av Isemo 2015). Rätten till staden har över tid blivit en stark paroll för urbana sociala rörelser världen över även om det finns en stor spännvidd i hur begreppet används. Vikten av medborgarnas rätt till staden har också uppmärksamats av FN-systemet (UN HABITAT och UNESCO) och fått en förnyad aktualitet genom de ny hållbara utvecklingsmålen som generalförsamlingen enhälligt antog september 2015. Flera städer har redan infört någon form av ett urbant medborgarskap (exempelvis New York) och utfärdar egna identitetskort till de människor som arbetat, bott eller vistats i staden under en viss tid för att garantera dem ett minimum av rättigheter och offentlig välfärd.

De diskussioner som litteraturen för om vad ett urbant medborgarskap skulle kunna tänkas innebära är också intressant i en svensk kontext med tanke på att den svenska modellen och dess sociala kontrakt gått ur tiden och att de mänskliga rättigheterna även här börjat förlora i verkningsgrad till följd av den stora samhällsomdaning som pågår. Framväxten av ett sådant samhällskontrakt på kommunalnivå utifrån de olika förhållanden som råder lokalt mellan landsbygd och stad skulle också medge den demokratisering av demokratin och det aktiva medborgarskap som såväl en social hållbar stadsutveckling som en socialt hållbar landsbygdsutveckling ställer krav på. En av de många städer som utformat ett bindande kontrakt mellan staden och dess medborgare som reglerar parternas rättigheter och skyldigheter är Montreal i Kanada. Medborgarna har definierats i sin breda bemärkelse och omfattar alla som bor, vistas eller arbetar i staden oavsett om de är kanadensiska medborgare eller inte. Denna form av samhällskontrakt skulle därför kunna tänkas utgöra en inspirationskälla för olika kommuner också i Sverige.

Medskapande demokrati

Ett sådant samhällskontrakt måste tillåtas växa fram i nära samverkan mellan stadens beslutsfattare, det civila samhällets representanter och samhällsengagerade medborgare. En sådan medskapande process skulle därmed kunna utgöra ett viktigt steg för att utvidga, fördjupa och vitalisera demokratin i den riktning som diskuterats i denna forskningsessä. Delar av forskningslitteraturen talar härvidlag i termer av att demokratisera demokratin (Get & Sintomer 2005, Roussopoulos & Benello 2013, Scholte 2011). Härigenom vill litteraturen betona vikten av att komplettera valdemokratin med främst deltagardemokratiska inslag (se mer fakta 3). Slutsatserna som kan dras från denna

forskningsessä ger anledning att fundera över nödvändigheten av att sträva ytterligare lite längre. Det finns två skäl till detta. För det första har forskningsessäen genom att använda sig av begreppet medskapande dialog betonat vikten av görandet (det gemensamma handlandet). På motsvarande sätt blir det i detta sammanhang viktigt att uppmärksamma vikten av *att leva demokrati* (Englund 2003, Lorentzi et al 2015). Här handlar det om betydelsen av att komplettera den deliberativa demokratin med olika former av deltagardemokrati för att göra ett sådant gemensamt handlande praktiskt möjligt. För det andra påvisar forskningsessäen vikten av att förändra synen på makt och på maktutövning där makt handlar om makt till istället för makt över. Dessa två förhållanden gör det angeläget att också tala om en förstärkt och utvidgad demokrati i termer av en medskapande demokrati (Adler 2015). Det är vikten av att kombinera dialogen med ett gemensamt handlande och det är synen på makt som skiljer den medskapande demokratin som diskuteras i denna forskningsessä från vad som vanligen menas med begrepp som deliberativ demokrati och deltagardemokrati (participatory democracy). Innehållet i och utformningen av en sådan medskapande demokrati utgör en viktig forskningsfråga för fortsatt transdisciplinär kunskapsproduktion.

Vår tids gyllene tillfälle

I enlighet med vår tidigare diskussion om det politiska manöverutrymmet kan förutsättningarna för ett sådant nytt samhällskontrakt förväntas ha ökat till följd av de sammanfallande intressen mellan arbetsmarknadens parter som de globala produktionsnätverkens fortsatta utveckling börjat ge upphov till. Den välfärdsregim som låg till grund för Saltsjöbadsavtalet och efterkrigstidens svenska modell byggde på vikten av samband mellan löner och vinster för att löntagarna skulle få tillgång till den köpkraft som producenternas avsättning av sin massproduktion krävde. Bakgrunden till dagens sammanfallande intressen av att etablera en ny välfärdsregim står att finna i de globala produktionsnätverkens och därmed arbetsmarknadens ökande krav på en arbetskraft med en tillräcklig kognitiv förmåga. Som vi tidigare redogjort för krävs innovation och självständigt lärande för att klara sig i den globala konkurrensen. Ett sådant självständigt lärande kräver arbetskraftens medskapande. Aktuell forskning visar på hur framgångsfaktorn många gånger utgörs av arbetsorganisationens förmåga att utveckla kunskap och kompetenser som inte är så

lätta att kopiera (Nilsson 2013). Genom att den kunskap som krävs samtidigt i allt högre grad bygger på "tyst kunskap" eller för vad som kallas icke-kodifierbar kunskap, blir den emellertid inte bara svårare att överföra till andra utan också mer bunden till den person som innehar den och därmed också mer rörlig och flyktig. Arbetsmarknaden får därmed ökat behov av såväl en frisk och motiverad arbetskraft som kan delta i medskapandet som en arbetskraft som är lojal och som känner samhörighet med sin arbetsplats. Med hjälp av ett sådant samhällskontrakt kan de trygghetssystem byggas upp som krävs för att minska osäkerhetsfaktorn och kostnaderna för produktionsomställning genom att göra det möjligt för såväl företag som för deras anställda att bli mer förändringsbenägna. Det medskapande och den vertikala interaktion som krävs måste därför inte bara inkludera de politiska beslutsfattarna och det civila samhällets representanter. Det är av största vikt att också näringslivets beslutsfattare ingår i ett sådant medskapande om den socialt hållbara stadsutvecklingens förutsättningar och villkor.

Den svårbesvarade frågan i sammanhanget är vilka medborgare som kan tänkas utgöra de sociala bärarna till ett sådant här samhällskontrakt och som kan gripa det gyllene tillfället. Ett sådant samhällskontrakt kan inte skapas uppifrån utan måste tillåtas växa fram och utvecklas underifrån inom och under stor medverkan av såväl det civila samhället som politiken och näringslivet. Dilemmat här

består i att den samhällsutveckling som motiverar frågan om att demokratisera demokratin, nämligen den pågående individualiseringen, också är den fråga som gör det extra svårt att få ett sådant aktivt medborgarskap tillstånd. Därtill kommer det civila samhällets risk för tudelning som vi tidigare diskuterat i samband med redogörelsen av prekariatets framväxt. Denna tudelning har i och för sig ökat det sammanhållande sociala kapitalet *inom* olika gruppidentiteter (bounding social capital). Forskningen kring framväxten av prekariatet menar därför att denna framväxt därmed kommer att skapa de sociala krafter som behövs för den samhällsförändring som den sociala hållbarheten anses kräva (Standing 2011,2014). Men samtidigt som prekariatet växer sig starkare har samhällsutvecklingen försvårat för det sammanbindande och sammanlänkande sociala kapitalet (binding and linking social capital) att växa fram såväl mellan olika gruppidentiteter som mellan olika makthierarkier. Förutsättningarna för den vertikala interaktion som vi tidigare konstaterade utgjorde en nödvändig ingrediens för önskvärd samhällsförändring tycks för närvarande inte föreligga. Här krävs ett långsiktigt och tålmodigt arbete för att få till stånd en inkluderande utveckling och en återuppbyggnad av det svenska välfärdssamhället som kan möjliggöra framväxten av den sociala tillit och det sociala kapital som ett legitimt och hållbart samhällskontrakt kräver.

Faktasamling

1. Förorterna som moder Svea glömde

Utestängningens konsekvenser och betydelsen av att inte bli lyssnad på och uppleva att behövas blir tydlig i alltfler bostadsområden. Här ökar frustrationsgapen, speciellt bland unga som upplever att de förvägras möjligheter att tillvarata sina livschanser och leva anständiga liv (Gurr 1970). De intervjuer som författaren till denna forskningsessä utfört i Göteborgs förorter pekar på att det finns en relativt utbredd uppfattning bland ungdomar att Europas invandringspolitik utgör ett klockrent exempel på de teorier om överskottsbefolkning som delar av forskningslitteraturen diskuterar (Duffield 2008). På den afrikanska kontinenten eller i Mellanöstern upplever sig många ungdomar som icke behövda vare sig som konsumenter eller som producenter. De tillåts samtidigt inte ta sig över till Europa för att förbättra sina livschanser utan stängs in där de befinner sig med hjälp av gränskontroller och krav på visering. I den utsträckning de lyckas ta sig in i ”fästning Europa”, blir de, oavsett om de vistas där som papperslösa eller har fått uppehållstillstånd, förvisade till förorterna många gånger utan möjlighet till att försörja sig på ett anständigt sätt. Många upplever att de där lever i ett slags öppet fängelse under ständig kameraövervakning och regelbunden visitering. Flera upplever sig ständigt trakasserade av polismyndigheter. Ungdomarnas erfarenheter får stöd i offentlig statistik. Genomförda studier av 38 svenska förorter visar tydligt på integrationspolitikens misslyckande. Trångboddheten, arbetslöshet och dåliga skolresultat är i förhållande till mer välbärgade områden påfallande hög (Elding 2015).

2. Demokratins uttryckssätt

Demokrati kommer från grekiskans demos som betyder folket och kratos som betyder styre, och avser någon form av folkstyre. Forskningslitteraturen talar härvidlag i termer av valdemokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati (Olofsson 2015, Pateman 2012). Valdemokrati utgör grundstenen i den representativa demokratin och kännetecknas av regelbundna och återkommande val. Deltagardemokrati syftar till att öka medborgarnas faktiska inflytande över de politiska beslut

som fattas mellan valen. Förhoppningen är att medborgarna genom att aktivt delta i dessa beslutsprocesser skolas i demokrati, får större självförtroende, blir handlingskraftigare och ansvars-kännande vilket i sin tur är tänkt att leda fram till ett än större deltagande (Oscarsson 2003, Englund 2003). Den deliberativa demokratin betonar argumentationens och samtalets fundamentala betydelse för demokratin och bygger på förekomsten av offentliga arenor där olika uppfattningar kan debatteras och ifrågasättas och opinioner bildas (SOU 2000:1).

3. Strukturell diskriminering

Forskningslitteraturen ger ingen enhetlig bild av vad begreppet strukturell diskriminering innebär. De flesta hänvisar till den gällande lagtexten för diskrimineringsförbud och de sju diskrimineringsgrunderna och avser, liksom Justitiedepartementet i sina direktiv till den statliga utredningen om strukturell diskriminering (SOU 2005:56), *regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder som förhindrar vissa samhällsgrupper utifrån kön, etnicitet, funktionshinder, ålder, religion eller sexuell läggning att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har*. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt. I det kunskapsunderlag till projektet KAIROS som diskuterade frågan om strukturell diskriminering (Guevara, 2015) pekade författaren på hur människor av historiska skäl bär på ett antal fördomar och rasistiska uttryckssätt som de tar med sig in på arbetsplatsen och in i organisationerna där de snart får ett eget liv. Det blir viktigt för organisationerna att hela tiden medvetet arbeta för att motverka framväxten av diskriminerande mentala strukturer. Författaren visar också på hur diskriminerande strukturer samverkar och förstärker varandra. Diskriminering i skolan innebär större risk för att utsättas för diskriminering på arbetsmarknaden som i sin tur än mer ökar risken för att utsättas för diskriminering också på bostadsmarknaden och till följd av den försämrade hälsa som detta vanligen medför därtill utsättas för den diskriminering som präglar sjukvården. Strukturell diskriminering medför både en individuellt

och en samhälleligt försämrad (folk) hälsa. Strukturell diskriminering innebär också en ökad risk för frustration och individuell aggression samt samhällelig social oro. Problemet med strukturell diskriminering handlar inte bara om individens brist på rätt till rättigheter (och rättvisa). Det handlar också om samhällets bristande förmåga att skapa social hållbarhet och därmed att reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism. Därtill kommer samhällets oförmåga att tillvarata människors potential för att uppnå ett så högt välbefinnande som möjligt.

4. Forskningen om det civila samhällets roll för samhällsförändring

Studier om civilsamhället har starka beröringspunkter med forskning kring sociala rörelser. En viktig fråga för rörelseforskningen har varit de sociala rörelsernas politiska betydelse och förändringskraft (Della Porta, 1999,2006). En annan fråga har utgjorts av globaliseringens inflytande, framväxten av nya sociala rörelser (Melucci, 1992) och av ett globalt civilt samhälle (Kennedy, 2010; Castells, 2008; Sassen, 2007; Kaldor, 2003; Keane, 2003). Senare tid har globaliseringens och individualiseringens påverkan på det politiska landskapet analyserats (Sörbom, 2002). För forskning kring det civila samhällets och sociala rörelser roll för social sammanhållning har den amerikanske forskaren Robert Putnams studier i Italien haft en avgörande betydelse (Putnam, 1996). Utifrån begreppet socialt kapital försökte han fånga de mellanmänniska relationer som får samhället att hålla samman. Han gjorde här den viktiga distinktionen på sammanbindande (bounding) och överbryggande (bridging) socialt kapital. Putnam har också blivit känd för sin tanke att en ökad individualisering medför ett minskat socialt kapital som kan skapa en demokratisk kris (Putnam, 2000).

I en svensk kontext uppmärksammades det civila samhällets roll genom de forskarvolymerna som producerades inom ramarna för Demokratiutredningen (Amnå, 1999). Flera forskare pekade på att den ökade individualisering som präglade samhällsutvecklingen under senare decennier framför allt skall uppfattas som olika former av livspolitik som ändrat förhållandet mellan individ och kollektiv och inte nödvändigtvis behöver innebära ett minskat politik engagemang och intresse för kollektiva frågor. Tvärtom ökad individualisering kan innebära ett ökat engagemang (Sörbom, 2002). Flera av forskarna

förde in globaliseringens dimensioner och utvecklade därefter på egen hand nya frågeställningar och forskningsuppgifter (Thörn, 2002). Filip Wijkström på Handelshögskolan i Stockholm har i en rad skrifter uppmärksammat den ideella sektorn och det civila samhällets roll i det svenska samhällskontraktet (Wijkström & Lundström, 2002; Wijkström, 2012). Även den nyss avslutade Framtidskommissionen, som på uppdrag av den tidigare alliansregeringen arbetat med att identifiera de samhällsutmaningar som Sverige står inför på längre sikt, uppmärksammar det civila samhällets förändring och betydelse (Harding, 2012; Levay, 2013). Den demografiska utvecklingen med sin snabba urbaniseringstakt har under senare decennier medfört en allt starkare koppling mellan rörelseforskning och urbanforskning (Lilja & Åberg, 2012). Städer har alltsedan Manuel Castells klassiska verk "The city and the grassroots" (Castells, 1983) uppfattats som viktiga arenor för det civila samhällets rörelser och organisationer (Sassen, 2007).

5. Politik handlar om varför någonting skall göras

Politisk delaktighet är viktigt för det politiska systemets legitimitet på vilket den sociala hållbara utvecklingen måste bygga. De flesta kommuner, regioner och landsting med självinsikt har under senare år tagit fram principer för dialog med medborgarna. De handlar om när dialog skall ske, med vem och hur. De ger också riktlinjer för hur resultaten från dialogen skall användas och hur återkoppling skall ske. Ofta skiljer man på två typer av dialoger. En handlar om politikens dialog med invånarna (den s.k. medborgardialogen) och en handlar om tjänstepersonernas dialog med användarna av de tjänster som den offentliga sektorn är tänkt att tillhandahålla (den s.k. brukardialogen). Medan den förra blir ett viktigt inspel till *vad* som skall göras handlar den senare mer om *hur* detta skall göras. Några principer för dialog kring *varför* saker och ting skall göras har med något enstaka undantag inte utarbetats. Dialog har därför många gånger i praktiken helt enkelt kommit att handla om de tillfällen då politiker och tjänstepersoner har någon form av kontakt med invånarna. Värdet av dialogens kvalitativa innehåll, vikten av att skapa ett arbetssätt och en dialogkultur och av att det politiska medskapande är en förutsättning för ökad lokal samhällstillit, uppmärksammas inte i någon tillräcklig utsträckning.

6. Vem är medborgare i medborgardialogen

En viktig fråga som inställer sig är vem som skall betraktas som medborgare i medborgardialogen. Inom statsvetenskapen brukar begreppet medborgare knyta an till det nationella medborgarskapet. Det gör det vanligen inte när det gäller medborgardialog. Här brukar man bortse ifrån medborgarskapets strikta juridiska bemärkelse. En av anledningarna till detta är att medborgardialogens uppgift är att komplettera och stödja den representativa demokratin och underlätta medborgarnas delaktighet också mellan valen. I Sverige krävs inte medborgarskap för rösträtt i kommunala och regionala val. För icke EU-medborgare räcker det med att vara folkbokförd på orten i tre år. I kommunala dialogsammanhang används därför ofta begreppen invånare och medborgare synonymt. Flera regioner, landsting och kommuner har valt att tala i termer av invånardialog. Andra regioner, landsting och kommuner talar i sin tur i termer av medborgardialog och avser med begreppet medborgare de som bor, vistas och arbetar i eller har varaktiga relationer med staden. Sveriges Kommuner och Landsting menar att begreppet medborgardialog är bredare än invånardialog i det att det ofta handlar om att involvera fler än dem som bor i det geografiska området. Det kan handla om en rad olika aktörer som har varaktiga kontakter med området, exempelvis unga som går i kommunens skolor, näringsidkare som driver verksamhet och anhöriga till de som bor på kommunens äldreboende. Det är också sällan som kommuner i dialogsammanhang använder begreppen som en tydlig skiljelinje mellan invånare och medborgare där begreppet invånare även avser personer som inte är svenska medborgare i en strikt juridisk mening. På regional- och kommunal nivå är det särskilt viktigt att så många som möjligt av de som bor, vistas eller arbetet kommer tilltals och kan få sin röst hörd. Sveriges Kommuner och Landsting betonar härvidlag också vikten av att inkludera resursvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering av alla grupper och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande (Sveriges Kommuner och Landsting, 2015).

7. Användbarheten av dialogens konfrontativa och synliggörande faser

Förutsättningarna för den medskapande dialogen att nå resultat beror naturligtvis på parternas intresse och behov av att använda dialogen som form

för att hantera de problem som man bekymras över. Speciellt förväntas den medskapande dialogen göra stor nytta vid asymmetriska maktrelationer där misstänksamheten mellan parterna är som störst. Den diskussion som vi fört kring den medskapande dialogens utformning har hittills förts utifrån politikens och den kommunala förvaltningens relationer till sina medborgare och invånare. Delar av de olika faser som ingår i den medskapande dialogen kan emellertid också komma till användning i andra situationer där maktförhållanden är olika och där misstänksamheten är stor. Det gäller inte minst för att förbättra relationer och möjligheter till samarbete mellan såväl olika föreningar och sociala rörelser inom det civila samhället som mellan den politiska majoriteten och den politiska oppositionen i kommunalpolitiken. Omfattningen av komplexiteten i vår tids samhällsproblem och som medför att det mer handlar om en förmåga att förhålla sig till dem (tolerance of ambiguity) än att komma fram till entydiga lösningar gör att sådana fungerande arbetsrelationer blir nödvändiga. Vi skall här helt kort uppehålla oss vid tre sådana situationer.

Tveksamheten hos politiska beslutsfattare och kommunala förvaltningar att såväl öppna dörren och välkomna initiativ till dialog underifrån som att lyssna på och ta till sig av det som sägs gäller inte bara vid initiativ från det civila samhällets resursvaga befolkningsgrupper. En motsvarande tveksamhet finns ofta när mer resursstarka grupper söker kontakt. Erfarenheterna visar på att det politiska ledarskapet här ofta känner sig obekväma av riskerna med att möta en resursstark och påläst grupp som genom sina nätverkskontakter har olika kanaler som kan användas för att sätta kraft bakom kraven, inte minst medialt. Här ligger det nära till hands att försöka undvika en sådan konfrontation genom att hänvisa frågan till det representativa politiska systemets roll som mekanism för konflikt-hantering och skjuta på frågan till nästa valrörelse. Den medskapande dialogens inledande och mer konfrontativa och synliggörande faser erbjuder här en möjlighet att ingå i en dialog med avsikt att lyssna in olika perspektiv och förhållningssätt utan krav på att komma överens och utan risk för att förlora ansiktet med tanke på att det dels kanske inte finns några entydiga svar på de olika frågor som rests. En annan tänkbar situation då den medskapande dialogen kan bli till speciellt stort nytta gäller relationerna mellan det civila samhällets olika delar och de starka intressekonflikter dem emellan som kan tänkas gömda under ytan, speciellt när det gäller möjligheten att driva sina egna politiska frågor, att

kontrollera den politiska dagordningen och kamma hem de tänkbara politiska vinster som kan göras. Även här blir det viktigt med en medskapande dialog som innan samarbetet kring en fråga fördjupas kan synliggöra de underliggande behov som de olika parterna bär på och som de känner viktiga att genom samarbetet kunna tillgodose. En tredje situation som blivit allt vanligare för den kommunala politiken är blockpolitikens svårigheter att finna former för att förtroendefullt samarbete mellan majoriteten och oppositionen. Den strategi som ofta används och som går ut på att "inte tala med varandra" urholkar naturligtvis det demokratiska systemets legitimitet och allmänhetens förtroende för det politiska ledarskapet. Även om det inte föreligger några möjligheter för parterna att komma överens och agera politiskt samstämmigt blir det viktigt att reda ut förutsättningarna för oppositionen att kunna leva med de beslut som fattas av majoriteten tills framtida valutgångar medger en annan politisk inriktning.

I de situationer som präglas av ojämna maktförhållanden och stark misstänksamhet mellan parterna spelar, liksom vid alla former av medskapande dialog, samtalsledaren en mycket viktig roll. Det är oerhört svårt för att inte säga omöjligt att förändra de maktrelationer som råder om någon av parterna själv fungerar som samtalsledare, fördelar ordet och ser till att alla kommer till tals på lika villkor. Speciellt svårt blir det för parterna att själva komma åt och lyfta upp de intresse- och värdegrundskonflikter som kan ligga och spöka under ytan på samtalet.

8. Social investeringspolitik

Främjande och förebyggande åtgärder för att hantera olika målkonflikter och säkerställa den sociala hållbarheten kostar pengar och kräver tålamod. Det bryter mot det tankesätt som vuxit fram under senare år där den ekonomiska tillväxten inte längre uppfattas som ett medel för att nå fram till det goda livet utan har blivit till ett mål i sig. Sociala insatser av skilda slag anses därför utgöra onödiga kostnader. De anses belasta stadens budget och kreditmarknaden och tränga undan det finansiella utrymmet för de långsiktiga investeringar i infrastruktur som en internationellt konkurrenskraftig industri ställer krav på. En viktig synvinkel som måste till är därför att se på sociala insatser som *en investering och inte som en kostnad*. Lika viktigt som att genomföra investeringar i fysisk infrastruktur som kopplar upp och förbinder platsen med omvärlden, lika viktigt blir det med en social investeringspolitik som kan

fungera som en stötdämpare, som kan fånga upp och lindra de effekter som globaliseringen för med sig och som inte är önskvärda. Sådana stötdämpare skulle exempelvis kunna tillhandahålla finansiella resurser för att skolan skulle återfå sin förmåga att ta sitt kompensatoriska ansvar och ge den utbildning och den kognitiva förmåga som de globala produktionsnätverken och därmed arbetsmarknaden kräver. Genom att tillåtas bokföra sociala insatser som investeringar i kapitalbudgeten undviker man att belasta driftskostnadsbudgeten och därmed kommunallagens krav på årlig budgetbalans. Överskott från ett år kan flyttas över och användas för att täcka upp planerade underskott påföljande år. En social investeringspolitik motiveras ekonomiskt av att kostnaderna för tidiga och förebyggande insatser blir betydligt lägre än de kostnader som uppstår för att hantera problemen när de med tiden blivit akuta. Problemet som uppstår handlar inte bara om svårigheten vid budgetarbetet att allokera resurser till någonting som ännu inte hänt och som man svårigen kan bevisa kommer att hända om inte dessa resurser anslås. En annan svårighet ligger i att få olika delar av förvaltningen att avstå medel till sådana insatser och därmed stå för en del av insatsernas kostnader med tanke på att det oftast visar sig vara helt andra delar av samma förvaltning som tillgodogör sig effekterna av de minskade kostnaderna i framtiden. Politiskt motiveras införandet av en social investeringspolitik av olika forskningsresultat som entydigt visar på hur medskapande dialogarbetssätt ökar såväl människors bemäktigande som samhällstillit. En social investeringspolitik med ett tillhörande medskapande dialogarbetssätt skall därför uppfattas som en i sig viktig långsiktig investering för ökad social tillit. Samtidigt visar erfarenheter på att en bristande kontinuitet i dialogen när det gäller den sociala investeringspolitikens utformning och inriktning kan ge upphov till negativa effekter för förtroende och samhörighet med politik och förvaltning. De flesta kommuner ger också ekonomiska bidrag till det civila samhällets föreningar som bedriver verksamhet inom kommunen. Den viktiga roll som det civila samhället spelar för att utveckla och förstärka invånarnas samhällsliga tillhörighet och därmed den sociala tilliten gör det angeläget att inte bara uppfatta liknande ekonomiskt stöd som ett bidrag utan som en social investering. Fördelning av liknande finansiella medel utgör också ett bra exempel på hur en social investeringspolitik med fördel kan kombineras med en medborgarbudget där representanter från det civila samhället deltar i besluten om hur medlen som står till förfogande skall användas och fördelas (Adler 2015).

Författarens tack för hjälpen

Denna forskningsessä ”*Vår tids stora samhällsordning: Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*” har tillkommit genom ett samarbete mellan Mistra Urban Futures forskningsprojekt KAIROS och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).¹ Jag som har skrivit forskningsessä är docent i freds- och utvecklingsforskning vid Institutionen för Globala Studier, Göteborgs Universitet och har tidigare varit gästprofessor i Globala Politiska Studier vid Malmö Högskola.

Forskningsessä har utvecklats utifrån de kunskapsunderlag och litteraturöversikter som producerats inom ramarna för projekt KAIROS. De finns tillgängliga för nedladdning på Mistra Urban Futures hemsida. Forskningsessä bygger på en transdisciplinär kunskapssyn som poängterar vikten av att kombinera en vetenskapligt och teoretiskt förankrad kunskapsproduktion med erfarenhetsbaserad förtrogenhetskunskap. Föreliggande forskningsessä skall därför uppfattas som ett levande dokument. Jag avser att regelbundet försöka uppdatera och utveckla studien, inte minst med hjälp av den erfarenhetsbaserade kunskap som jag kommer att kunna tillägna mig genom att Du som läsare hör av Dig till mig (Hans.Abrahamsson@globalstudies.gu.se) med synpunkter på innehållets relevans, på aspekter och frågeställningar som du tycker är otillräckligt belysta och/eller med förslag i största allmänhet på hur Du tycker att forskningsessä skulle kunna förbättras.

Projektmedlemmarna i KAIROS: Birgitta Guevara, Gabriella Olofsson, Sanna Isemo, Åsa Lorentzi, Lars Paulsson, Jesper Svensson och Malin Widehammar har under arbetets fortskridande kommit med värdefulla synpunkter på innehållet. Ett stort tack riktas därutöver till professor emeritus Björn Hettne, Göteborgs Universitet och professorerna Per-Olof Hallin och Mikael Stigendal, Malmö Högskola för spännande samtal och kritisk granskning under arbetets gång. Ett motsvarande tack går till Lena Lindgren, projektledare för att utveckla det politiska ledarskapet, samt till Lena Langlet, Stefan Lydén och Kjell Åke Eriksson, ansvariga för SKLs medborgardialogprojekt, samtliga verksamma vid SKLs Enhet för Demokrati och Styrning. Som författare ansvarar jag själv för studiens innehåll liksom för dess kvarvarande brister. Detta är en forskningsessä. Det ligger i sakens natur att de tolkningar och perspektiv som presenteras är mina egna och inte nödvändigtvis överensstämmer med SKLs uppfattningar.

Göteborg i november 2015

Hans Abrahamsson

Not 1. KAIROS, är ett projekt där teori och praktik möts genom samverkan mellan Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen. Projektet syftar till att producera kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Projekt KAIROS är en del av Mistra Urban Futures som är ett internationellt centrum för hållbar stadsutveckling. Projekt av olika slag utgör kärnan i Mistra Urban Futures verksamhet. De är transdisciplinära och inriktade på ett antal olika områden inom hållbar stadsutveckling, i första hand inom centrumets teman Rättvisa, Gröna och Tillgängliga städer. Mistra Urban Futures strategi är att föra samman teori och praktik genom gemensam kunskapsproduktion och problemlösning. På så sätt överbryggas traditionella gränser mellan en vetenskapligt, teoretiskt förankrad och en erfarenhetsbaserad kunskap. Centrumet har fem regionala plattformar i Kapstaden, Kisumu, Göteborg, Manchester och Shanghai. Mistra Urban Futures finansieras av forskningsstiftelsen Mistra och Sida, tillsammans med ett konsortium bestående av: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Göteborgs stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansierar på de olika lokala plattformarna. Därutöver bidrar också Sveriges Kommuner och Landsting till projekt KAIROS finansiering.

Litteraturförteckning

- Abiri, Elisabeth. 2009. "Mänskliga Rättigheter i Sverige" i Spång, Mikael (2009) *Mänskliga Rättigheter – Ett ofullbordat uppdrag*. Malmö: Liber A.
- Abrahamsson, Hans. 2003. *Understanding World Order and Structural Change, Poverty, Conflict and the Global Arena*, Basingstoke: Macmillan
- Abrahamsson, Hans. 2006. *En delad värld – Göterborgshändelserna i backspegeln*, Stockholm: Leopard förlag
- Abrahamsson, Hans. 2012a, "Utvecklingsbegreppet inför sin pånyttfödelse" i *FRONESIS*, Nr.38-39:
- Abrahamsson, Hans. 2012. *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö
- Abrahamsson, Hans. 2013. "Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer", KAIROS:
- Abrahamsson, Hans. 2015a. *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning, i Utbildning och lärande*: 2015, Vol. 9, No. 1
- Abrahamsson, Hans. 2015b. "Göteborg i världen – Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten", Mistra Urban Futures Report, 2015:6:
- Abrahamsson, Hans. 2015c. *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog*. – En forskningsessä producerad för Sveriges Kommuner och Landsting; Stockholm, SKL
- Abrahamsson et.al. 2013. *Övergripande teoretiskt ramverk* projektdokument projekt KAIROS: Mistra Urban Futures
- Abrahamsson et.al. 2015. *Invånardialogens roll och former, Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället*, Delrapport inom KAIROS Göteborg: Mistra Urban Futures
- Adler, Inga-Lisa. 2015. *Medskapande demokrati – Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*, Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolans rapporter Nr 134
- Allegretti, Giovanni. 2013. Participatory Budgeting World Wide, in Global Dialog No 25, Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL GmbH – Service für Entwicklungsinitiativen (GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT – Service for Development Initiatives). http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf Hämtad 1.11.2015
- Allegretti, Giovanni; Herzberg, Carsten. 2004, *Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy*. Amsterdam: Transnational Institute - TNI Briefing Series 2004/05
- Amen, Mark et.al, ed. 2011. *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Amin, Samir. 2011. *Ending the crisis of capitalism or ending Capitalism?* Oxford: Pambazaka Press
- Amnå, Erik. 199. *Politikens medialisering*. Stockholm: Demokratiutredningens forskarvolym, III SOU 1999:126
- Andersson, Åke et al.2013. *Öresundsregionen, den dynamiska metropolen*, Stockholm: Dialogos
- Andrén, Mats. (red) 2007. *Local Citizenship*. Göteborg: Göteborgs Universitet, CEFOS.
- Bason, Christian. 2010. *Leading public sector innovation – co-creation for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Beall, Jo and Sean Fox. 2009. *Cities and Development*, London: Routledge
- Beck, Ulrich. 1998. *Vad innebär globaliseringen – Missuppfattningar och möjliga politiska svar*, Göteborg: Daidalos
- Bennett, Milton, J. 1998. Intercultural communication: A current perspective. I Milton J. Bennett (Ed.) 1998, *Basic concepts of intercultural communication: Selected readings*. Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Besley, T. och T. Persson. 2009. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and policy«, *American Economic Review*, 99, s. 1218–1244.

- Bergren, Henrik & Trägård, Lars. 2006. *Är Svensken människan?* Stockholm: Nordstedts.
- Bohm, David. 1996. *On dialogue*. London: Routledge.
- Borja, Jordi, and Castells, Manuel. 1996. *Local & Global – Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan
- Brown, Wendy. 2010. *Walled States, Waning Sovereignty*, Massachusetts: Zone Books
- Brown, Valerie, Harris, John, Russel, Jacqueline. 2010. *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*, New York: Earthscan
- Buber, Martin. 1988. *The knowledge of man*, Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press International
- Burton, John. 1990a. *Conflict: Resolution and Prevention*, Basingstoke: MacMillan
- Burton, John. (Ed) 1990b. *Conflict: Human Needs Theory*, Basingstoke: MacMillan
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*, London: Edward Arnold
- Castles, Stephan. 2008. *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, Paper delivered for the conference on Theories of Migration and Social
- Castles, Stephan, De Haus, Hein, and Miller, Mark. 2014. *The age of migration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cerny, Philip. 1997. Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political. *In Globalization Government and Opposition* Volume 32, Issue 2, pages 251–274, April 1997
- Cox, Robert, and Sinclair, Timothy. 1996. *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cruikshank, Barbara. 1999. *The will to empower – democratic citizens and other subjects*. London: Cornell University Press.
- Czarniawska, Barbara. 2009. *Emerging Institutions: Pyramids or Anthills?* Organization Studies April 2009. Vol 30(4):423-441.
- Della Porta, Donatella. 2013. *Can Democracy be saved*, Cambridge: Polity
- Dempsey, Nicola et.al. 2009. *The social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability*, i Sustainable Development. Published on line in Wiley InterScience 2009
- Dikec, Mustafa. 2007. *Badlands of the Republic*, Oxford: Blackwell Publishing
- Dobson, Andrew. 2007. *Green Political Thought*, Oxford: Routledge
- Dowding, Keith. M. 1996. *Power*. Buckingham: Open University Press.
- Duffield, Marc. 2008. *Global Civil War: The Non-Insured, International Containment and Post-Interventionary Society*. Journal of Refugee Studies Vol. 21, No. 2 Published by Oxford University Press.
- Eastmond, Marita and Åkesson, Lisa. 2007. *Globala Familjer – Transnationell migration och släktskap*, Riga: Gidlunds förlag
- Ek, Rickard et al. 2015. *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Malmö: Malmö Högskola
- Elding, Jan. 2015. *Förorterna som moder Svea glömde – en dokumentation om en obefintlig integrationspolitik*, Stockholm: Verdandi, Flexicurity
- Englund, Tomas. 2003. Skolan och demokratin, i *Demokrati och lärande*, red: Britta Jonsson & Klas Roth, Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, Leif. 2015. *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan – om socialt utsatta EU-migranter i det svenska folkhemmet*, Göteborg: KAIROS Mistra Urban Futures
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.
- Fainstein, Susan. 2010. *The Just City*, London: Cornell University Press
- Fanon, Franz 1962. *Jordens Fördömda*, Stockholm: Leopard Förlag
- Forkby, Torbjörn och Susanne Liljeholm, Hansson (2011): *Kampen för att bli någon*, Göteborg: Ung och Trygg

- Fierke, Karin. 2007. *Critical Approaches to International Security*, Cambridge: Polity
- Finansdepartementet. 2013. *Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* Prop. 2012/13:100, kap. 11.
- Finanspolitiska rådet. 2011. *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport*
- Finanspolitiska rådet. 2012. *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport*
- Florida, Richard. 2006. *Den kreativa klassens framväxt*, Göteborg: Daidalos,
- Foucault, Michel. 2004. *Security, territory, population*. New York: Palgrave Macmillan
- Friedman, John. 1992. *Empowerment – The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell Publishers
- Friedmann, John & Clyde Weaver. 1979. *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edwin Arnold
- Fung, Archon & Wright, Erik Olin. 2003. *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York: Verso
- Gerell, Manne. 2015. Grannskap och socialt kapital i Ek, Rickard et al. 2015. *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Malmö: Malmö Högskola
- Gilligan, James. 2001. *Preventing Violence*. New York: Thames & Hudson
- Glick Schiller, Nina. 2011. *Locating Migration – rescaling Cities and Migrants*, London: Cornell University Press
- Goldstone. Jack. 2008. *Pathways to State Failure*. In Conflict Management and Peace Science, Sage Journal. Volume 25. Issue 4
- Graham, Stephen. 2010. *Cities under Siege – the new military urbanism*, London: Verso
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from Prison Notebooks*, London: Zed Books
- Gret, Marion & Yves Sintomer. 2005. *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*. London: Zed Books
- Gurr, Ted. 1970. *Why men rebel*, New Jersey: Princeton University Press
- Guevara, Birgitta. 2015a. *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer*, Kunskapsunderlag KAIROS, Göteborg: Mistra Urban Futures
- Guevara, Birgitta. 2015b. *Diskriminerande strukturer*, Kunskapsunderlag KAIROS, Göteborg: Mistra Urban Futures
- Göteborgs Stad. 2014. *Skillnader i livsvillkor och hälsa*, Göteborg: Göteborgs Stad
- Harding, Tobias 2012. *Framtidens Civilsamhälle*, Stockholm: Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen
- Harvey, David. 2003. *The new imperialism*, New York, Oxford University Press
- Harvey, David. 2006. *Den Globala Kapitalismens rum - På väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling*, Hägersten: Tankekraft
- Harvey, David. 2009. *Social Justice and the City*, London: The University of Georgia Press
- Harvey, David. 2012. *Rebel Cities – From the Right to the city to the urban revolution*, London: Verso
- Hettne, Björn. 2003. *Från Pax Romana till Pax Americana*, Stockholm: Santérus
- Hettne, Björn. 2009. *Thinking about development*, London: Zed Books
- Holgersson, Helena. 2011. *Icke medborgarskapets urbana geografi*, Göteborg: Glänta
- Isaacs, William. 1999. *Dialogue and the art of thinking together*. New York: Currency-Doubleday.
- Johansson, Börje et.al. 2010. *Storstadsregionerna och ekonomins utveckling*, Jönköping: Jönköping International Business School, Jönköping University
- Johansson, Thomas, and Sernhede, Ove, ed. 2006. *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos
- Kanbur, Ravi, and Sumner, Andy. 2011. *Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty*. Working paper, New York: Cornell University

- Kaldor, Mary. 2003. *Global Civil Society – an answer to war?* Cambridge: Politics
- Kazepov, Yuri. 2005. *Cities of Europe – Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- Keane, John. 2003. *Global Civil Society*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kennedy, Paul. 2010. *Local lives and global transformations – towards world society*, Basingstoke: Macmillan
- Kings, Lisa. 2011. *Till det lokala försvar, civilsamhället i den urbana periferin*, Borås: Arkiv förlag
- Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. 2013. *Malmöns väg mot en hållbar framtid – Hälsa, Välfärd och Rättvisa*, Malmö: Malmö Stad
- Konjunkturrådet. 2014. *Hur får vi råd med välfärden*
- Kristenson, Margareta. 2015. Östgötakommisionen för jämlik hälsa, Linköping: Linköpings Universitet
- Krugman, Paul. 2010. *The new economic geography – now middle aged*. Paper prepared for presentation to the Association of American Geographers, April 16, 2010 to be downloaded from <http://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>
- Kölln, Ann-Kristin. 2015. *Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin*, Kunskapsunderlag till Demokratiutredningen, Stockholm: Demokratiutredningen, <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/kc3b6lln-sjunkande-partimedlemskap-och-demokratin-version-slutversion.pdf>, hämtad 1.11.2015
- Levay, Charlotta. 2013. *Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa*. Stockholm: Delutredning från Framtidskommissionen
- Lidskog, Rolf. 2006. *Staden. Våldet och tryggheten – om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos
- Lilja, Elisabeth & Martin Åberg. 2012. *Var står forskningen om civilsamhället?* En internationell översikt, Stockholm: Vetenskapsrådets skriftserie
- Lilja, Mona, och Vinthagen, Stellan. 2009. *Motstånd*, Malmö: Liber
- Lindholm Teresa, Sandra Oliveira e Costa & Sofia Wiberg. 2015. *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?* Stockholm: Arkus
- Listerborn, Carina. 2013. “Suburban women and the ‘glocalisation’ of the everyday lives: gender and glocalities in underprivileged areas in Sweden.” *Gender, Place and Culture*, Vol. 20 (3): 290-312
- Lorentzi et.al. 2015. *Ungas Medskapande, Lärande av ungas erfarenheter*, Delrapport inom KAIROS Göteborg: Mistra Urban Futures
- Lundell, ÅK 2010, ‘Dialogisk analys’. in M Ekström & L Larsson (eds), *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Andra edn, Studentlitteratur, Lund, pp. 243-264.
- Länsstyrelsen i Stockholm. 2014, *Social Risker och social oro* ISBN 978-91-7281-606-0
- Länsstyrelsen i Skåne. 2015. *Var redo för social kris* ISBN 978-91-87423-81-9
- Lönnroth, Johan. 2014. *Kan Göteborg gå runt?* i Magnusson, Åke & Anders. 2014. *Älskade Stad – var är du på väg?* Göteborg: Tre Böcker
- Marcuse, Peter. (et.al) 2009. *Searching for the just city – Debates in urban theory and practice*, New York: Routledge
- Melucci, Alberto (1992) *Nomader i nuet: Sociala rörelsers individuella behov i dagens samhälle*, Göteborg: Daidalos
- Mindell, Arnold, 1995. *Sitting in the Fire: Large Group Transformation Using Conflict and Diversity*, San Francisco
- Monahan Torin. 2010. *Surveillance in the time of insecurity*, New Jersey: Rutgers University Press
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno, and Palme, Joakim. 2011. *Towards a social investment welfare state? – Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press
- Mouffe, Chantal. 2009. *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- Munck, Ronaldo. 2005. *Globalization and Social Exclusion*, Blomfield: Kumarian Press
- Myhill, Andy and Quinton, Paul, 2011. *It’s a fair cop? Police legitimacy, public cooperation, and crime reduction – An Interpretative evidence commentary* NPIA (National Policing Improvement Agency)

- Newburn, Tim. 2008. *Handbook of policing*, 2nd Edition. Routledge Taylor and Francis Group. London and New York
- Nilsson, Anders. 1999. *Peace in our time – Towards a holistic understanding of world society conflicts*. Gothenburg: Padrigu Papers.
- Nilsson, Anders. 2013. *Det dynamiska förhållandet mellan kodifierad och icke-kodifierad kunskap*, hämtad 24.10.2015 från: <http://www.tankeverk-samheten.se/2013/04/det-dynamiska-forhallan-det-mellan.html>
- Nilsson, Lennart. 2002. *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborg: SOM-Institutet.
- Nilsson (red). 2014. *Vart är Du på väg älskade stad?* Göteborg: Tre Böcker
- Nilsson, Annika. 6 Carina Listerborn. 2015. *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*. Stockholm: Rapport till Demokratiutredningen 2015
- Olofsson, Gabriella. 2015. *En forskningsbaserad essä kring invånardialogens möjligheter och hinder*, Göteborg: KAIROS, Mistra Urban Futures
- Oscarsson, Henrik. 2003. Demokratitrender; i Oscarsson Henrik (red) *Demokratitrender – SOM-rapport 32*. Göteborg: SOM-Institutet.
- Pateman, Carole. 2012. *Participatory Democracy Revisited* in Perspectives on Politics / Volume 10 / Issue 01 / March 2012, pp 7-19
- Polanyi, Karl. 2001.[1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Polèse, Mario and Stren Richard Stren. 2000. *The Social Sustainability of Cities – Diversity and Management of Change*, Toronto: University of Toronto Press
- Polk, M. 2014. Achieving the promise of transdisciplinarity: a critical exploration of the relationship between transdisciplinary research and societal problem solving. *Sustainability Science, Volym Epub ahead of print, 2014*. Hämtad 17 augusti, 2014: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11625-014-0247-7>.
- Polk, M. & Kain, J-H. 2015. *Co-producing knowledge for sustainable urban futures*. I M. Polk (red.), *Co-producing knowledge for sustainable urban development: Joining forces for change*. London: Routledge
- Porter, Michael (Ed). 2008. *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing,
- Pierre, Jon. 2011. *The politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave
- Preera et.al 2014. Sverigestudien 2014: Hämtad den 1.11.2015 från http://www.sverigestudien.se/wp-content/uploads/Sverigestudien_2014.pdf
- Pursell, Mark. 2003. *Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order*, International Journal of Urban and Regional approach, Oxford: Blackwell Publishing
- Putnam, Robert. 1996. *Making Democracy work – Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone – The collapse and Revolt of American community*. New York: Simon & Schuster
- Righard, Erica. 2008. *The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund dissertations in Social Work.
- Robertson, Roland. 1995. *Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity*, in M. Featherstone, M.S. Lash and R. Robertson (eds); *Global Modernities*; London: Sage
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm: SNS förlag
- Roussopoulos, Dimitrios & Benello, C. George. 2013. *Participatory Democracy: Prospects for Democratizing Democracy*. Montreal: Black Rose Books
- Roussopoulos, Dimitrios 2015. *Political Ecology – Beyond Environmentalism*, Porsgrunn: New Compass Press
- Sahlin, Ingrid (Ed). 2010. *I Trygghetens Namn*, Göteborg: Daidalos
- Salonen, Tapio (red) (2011): *Hela staden – Social hållbarhet eller desintegration*, Umeå: Borea
- Sassen, Saskia. 2006. *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press

- Sassen, Saskia. 2007. *A sociology of Globalisation*, New York: Norton
- Sassen, Saskia. 2011. *The Global City Today: Advantages of Specialization and Costs of Financialization*: in Amen, Mark et.al (ed), 2011. *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Scholte, Jan Aart. 2000. *Globalization: A Critical Introduction*, London: Macmillan
- Scholte, Jan Aart. 2011. *Building Global Democracy, Civil Society and Accountable Global Governance* New York: Cambridge University press
- Skogan, Wesley & Frydl, Kathlee (eds). 2004. *Fairness and effectiveness in Policing: The evidence*. National research council (2004), Committee to Review Research on Police Policy and Practices. Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande.
- SOU 2012:74. 2012. *Främlingsfienden inom oss – Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet*. Stockholm: Statens Offentliga utredningar 2012:74
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat – The new dangerous class*, New Yprk: Bloomsbury
- Standing, Guy. 2014. *A Precariat Charter – From Denizens to Citizens*, New Yprk: Bloomsbury
- Stenberg, Jenny, et al. 2013. *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg, Chalmers Tekniska Högskola.
- Stigendal, Mikael. 2011. *Malmö – de två kunskapsstäderna*. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Strannegård, Lars & Eriksson-Zetterquist, Ulla. 2011. *Organisering*. Liber, Malmö.
- Strindlund, Pelle & Vinthagen, Stellan. 2011. *Motståndets väg*, Stockholm: Karneval Förlag
- Sveriges Kommuner och Landsting 2012. *Medborgarbudget – I Sverige, Europa och I Världen*, Stockholm: SKL, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-771-9.pdf?issuusi=ignore> hämtad den 1.11.2015
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2015. *Medborgardialoger, 250 exempel från Sverige*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Sörbom, Adieinne. 2002. *Vart tar politiken vägen? Om industrialisering, reflexivitet och görbarhet i det politiska engagemanget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Taylor, David; Bryan Turner and Peter Hamilton (editors).1994. *Citizenship: Critical Concepts*. United States and Canada: Routledge. pp. 476 pages total;. ISBN 0-415-07036-8
- Taylor, Peter et.al. 2007. *Cities in Globalization*, London:Routledge
- Thörn, Håkan. 2002. *Globaliseringens Dimensioner*, Stockholm: Atlas
- Thich Nhat Hahn, 2013, *The Art Of Communicating*, Maidstone : Alfred Reader & Co
- Thich Nhat Than, 2011, *Mindfulness – Ögonblickens Under*, Stockholm: Lind 6 Co Förlag
- Trädgårdh, Lars et.al. 2013. *Den svala svenska tilliten*, Stockholm : SNS Förlag
- Wacquant, Loic. 2009. *Punishing The Poor - The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press
- Wikström, Filip & Tommy Lundström 2002. *Den ideella sektorn- organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober förlag
- Wikström, Filip. (ed) 2012. *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press
- Widehammar, Malin. 2015. *Röster från civilsamhället i Göteborg – makt, motstånd och medskapande*, Göteborg: KAIROS, Mistra Urban Futures
- Young, Iris M. 2000 *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

Vår tids stora samhällsomdaning

En forskningsessä om politiskt ledarskap, social hållbarhet och medborgardialog

Denna forskningsessä diskuterar hur vår tids samhällsomdaning påverkar toppolitikers möjligheter att hantera de aktuella och komplexa samhällsfrågor som präglar Sveriges kommuner, regioner och landsting. Vi befinner oss i en utveckling där det lokala alltmer flätas samman med det globala. Det handlar om globalisering, migration och urbanisering. Världen kommer in i Sverige med nya värderingar och intressen som påverkar nationalstaten, staden och människorna. Författaren, Hans Abrahamsson, docent i freds- och utvecklingsforskning vid Göteborgs Universitet, har på uppdrag av SKL medverkat i många samtal med toppolitiker för att öka förståelsen utifrån lokala förutsättningar. Hur ser det ut i vår kommun, landsting eller region? Hur påverkar det mitt uppdrag och mitt ledarskap? Vad kan jag som toppolitiker göra som är nytt och annorlunda mot tidigare?

Hans besvarar frågorna genom att visa på hur man kan arbeta för att förebygga social oro och främja en positiv säkerhet. En socialt hållbar utveckling kräver ett aktivt ledarskap av ekonomiska och politiska beslutsfattare. Dessutom behövs medskapande medborgardialoger och ett aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer och sociala rörelser. Frågan som står i fokus för denna forskningsessä är hur denna samverkan mellan politiska initiativ och medborgarinitiativ skall komma till stånd. Vad krävs för att nå ett sådant medskapande?