

Urbant medborgarskap

- en möjlighet till ökad social och politisk delaktighet för människor som bor, vistas eller verkar i staden.

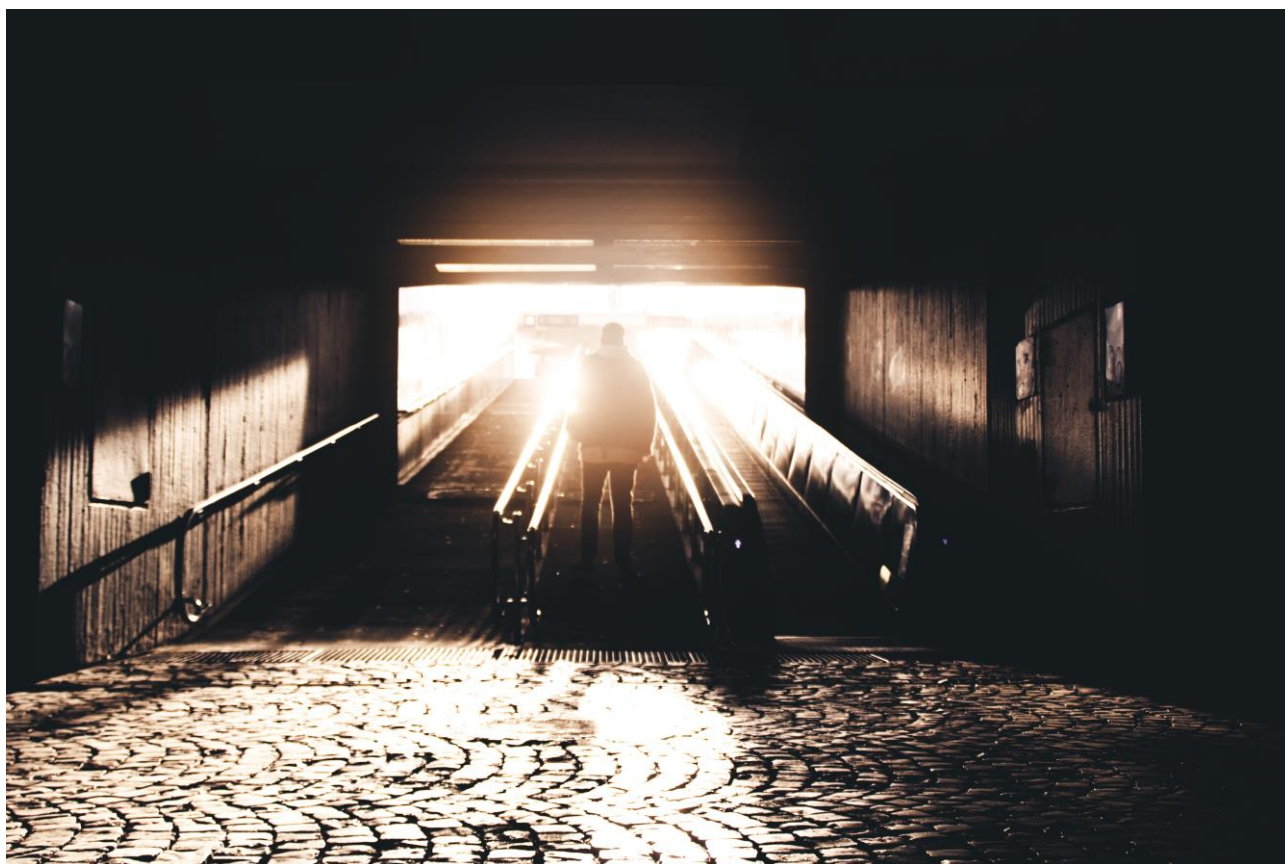


Foto: Tom Sodoge

Ett kunskapsunderlag framtaget inom projekt KAIROS

Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer

Corresponding author: Sanna Isemo

© Mistra Urban Futures, 2015

Detta kunskapsunderlag är framtaget inom KAIROS, som är ett samverkansprojekt där praktiker och forskare från Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen arbetar med att ta fram kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Syftet med underlaget är att utifrån samtida forskningslitteratur om medborgarskap och staden undersöka hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden.

Syftet med samtliga underlag och delrapporter som tas fram inom KAIROS är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring olika frågeställningar. Målet är att den slutrapport som tas fram är så väl förankrad och konkret som möjligt. De slutsatser som redovisas i detta diskussionsunderlag kan inte läsas som att de i sin helhet kommer att redovisas i KAIROS slutrapport. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga delrapporter och underlag samt dialog med olika aktörer, att styra innehållet.

Projekt KAIROS är en del av Mistra Urban Futures som är ett internationellt centrum för hållbar stadsutveckling där kunskap utvecklas i nära samverkan mellan teoretisk och erfarenhetsbaserad kunskap. Centrumet har fyra regionala plattformar i Kapstaden, Kisumu, Göteborg och Manchester. 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 Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansiärer på de olika lokala plattformarna.

Jag vill särskilt tacka Hans Abrahamsson, min handledare och tillika en av KAIROS projektledare, för att han delat med sig av sin kunskap och kommit med goda råd och uppmuntran under hela läs- och skrivprocessen. Jag vill även tacka övriga medlemmar i KAIROS – Brigitta Guevara, Åsa Lorentzi, Gabriella Olofsson, Lars Paulsson, Jesper Svensson och Malin Widehammar – för att de bidragit med kunskap, inspiration och synpunkter under arbetet med rapporten. Jag vill dessutom speciellt tacka Per-Olof Hallin, professor i kulturgeografi vid Malmö Högskola, och Lena Langlet, projektledare på enheten för demokrati och styrning, Sveriges Kommuner och Landsting, för deras påpekanden och förbättringsförslag samt frågeställningar för ett framtida uppföljande forskningsarbete. Jag har försökt att ta till mig och åtgärda de flesta av den kritiska läsekretsens kommentarer. Återstående brister och eventuella felaktigheter är helt mitt eget ansvar.

Förord

Sanna Isemons rapport ”Urbant medborgarskap - en möjlighet till ökad social och politisk delaktighet för människor som bor, vistas eller verkar i staden” behandlar ett viktigt problemområde i många av världens städer, men är egentligen lika relevant för mindre tätbebyggda områden. Grundfrågorna är: Vilka rättigheter och skyldigheter skall människor ha som rör sig över nationsgränser och som bor i en stad och ett land men inte har ett nationellt medborgarskap där? Kan man ha ett urbant (lokalt) medborgarskap? Syftet med studien är att utifrån forskningslitteratur undersöka hur det urbana medborgarskapet kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden. Utifrån detta syfte identifieras tre olika förhållningssätt: Det kosmopolitiska, det lokalbaserade samt det aktörscentrerade. Studien drar slutsatserna att alla tre förhållningssätten syftar till att skapa en grund för ett mer urbant (lokalt) inkluderande medborgarskap som inte är avhängigt det nationella medborgarskapet samt genom ökat medborgerligt deltagande och inflytande förstärka det politiska systemets legitimitet på lokal nivå. Frågor ställs kring hur ett urbant (lokalt) medborgarskap skall få en legitim status, vilka är dess rättigheter och skyldigheter samt hur kan ett urbant (lokalt) medborgarskap utvecklas?

Studien ingår i KAIROS, som är ett samverkansprojekt där praktiker och forskare från Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen gemensamt skall utveckla kunskap om och arbetssätt för rättvisa och socialt hållbara städer. En utgångspunkt är att detta kräver människors delaktighet och medskapande. De som bor, vistas och verkar i staden ska ha möjlighet att påverka beslut som rör deras eget vardagsliv såväl som stadens framtida utveckling.

ETT VIKTIGT PROBLEMOMRÅDE

Studien tar en av sina utgångspunkter i den allt större närvaron av ”migranter” och papperslösa men även andra som sökt sig till svenska (europeiska, globaliserade) städer och tätorter och som på olika sätt försöker förbättra sina egna och familjers levnadsvillkor. De rättigheter som man kan ha som icke-svensk medborgare bestäms av om man kommer från ett EU-/nordiskt land eller inte, om man har uppehållsrätt, arbets- och uppehållstillstånd, är asylsökande, flykting eller papperslös. I Sverige bestäms rättigheterna i stor utsträckning utifrån i vilken mån personerna är ekonomiskt aktiva, och om de är medborgare i ett EU-land. Socialtjänstlagen gäller för alla som vistas i Sverige och även om man inte är ekonomiskt verksam kan man få visst akut bistånd till exempelvis hemresa. Vidare kan

man som EU-medborgare vistas i landet i tre månader utan uppehållsrätt för att bo, arbeta och studera och ha rätt till sjukvård mot uppvisande av EU-kort. Vilket i sin tur bygger på att man är med i hemlandets socialförsäkringssystem, vilket många inte är. Kommunal rösträtt kan man få efter tre år om man är nordisk medborgare, eller har uppehållsrätt alternativt arbets- och uppehållstillstånd eller är flykting. EU-medborgare utan uppehållsrätt samt papperslösa är de grupper som har sämst skydd och ingen generell rätt till bistånd eller försörjningsstöd. Med andra ord finns det individer och befolkningsgrupper som lever och verkar i ett lokalt sammanhang men under drastiskt olika levnadsvillkor och med vitt skilda medborgerliga för att inte tala om arbetsrättsliga rättigheter. Denna sociala differentiering motsvaras även av en geografisk uppdelning där ”rättighetslösa” ofta osynliggörs som inneboende i redan socialt utsatta områden, i läger eller som svart arbetskraft, men som kan träda fram som skugggestalter i delar av det offentliga rummet.

CENTRALA PROBLEMOMRÅDEN OCH FRÅGOR

Rapporten aktualiserar och behandlar ett antal viktiga problemområden vilka i sin tur genererar centrala frågor. På så sätt utgör Isemos rapport en viktig utgångspunkt för en pågående diskussion.

Delaktighet, rättigheter och medborgarskap

Isemo vill i sin rapport inte främst fokusera på rättigheter utan mer behandla sociala och politiska möjligheter för människor att bli delaktiga i samhället. Detta som en förutsättning för att i sin tur upprätthålla och realisera mänskliga rättigheter. Social delaktighet handlar om socialt och kulturellt erkännande medan politisk delaktighet inriktas mot legitimitet och tillträde till politiska arenor, mötesplatser och beslutsforum. Delaktighet skall med andra ord leda till rättigheter. Hur relationen mellan delaktighet och rättigheter ser/bör se ut är en viktig fråga att diskutera vidare kring. Vad är en förutsättning för vad? I många fall förutsätter delaktighet att den i sin tur grundas på rättigheter. Här kommer även Isemo in på en mer grundläggande fråga som gäller relationen mellan mänskliga, nationella och lokala rättigheter. Hur ser dessa ut och hur skall/kan de i sin tur förhålla sig till varandra? Vem beslutar om vilka rättigheter och skyldigheter som skall gälla för medborgarskap på olika nivåer?

Ett annat problemområde är om själva närvaron i en stad (lokalt område) efter en tid skall leda till möjligheter till delaktighet och formella rättigheter? Vad menas då med delaktighet och vilka rättigheter skall man ha, och efter hur lång tid? På likartat sätt kan begreppet medborgarskap problematiseras, vad skall exempelvis skilja det nationella från det urbana (lokala)? Och utifrån ett svenskt perspektiv, vilka förändringar krävs i förhållande till de förutsättningar som finns idag? Kan den kommunala rösträtten utgöra grund för och ingå

som del i ett kommunalt medborgarskap? Bör det i så fall finnas en uppsättning rättigheter för dem som ännu inte uppnått treårsregeln men vistas kontinuerligt i staden/kommunen? Och som tidigare nämnts, vem beslutar om detta?

Isemos studie skulle här behöva följas upp med en mer djupgående analys av hur rättigheter och förutsättningar för delaktighet ser ut idag och vilka svagheter som det nuvarande systemet har. Här krävs sannolikt en analys av ett antal fall som kan peka på de möjligheter som redan finns idag och vilka förändringar som skulle krävas för att stärka rättigheter och möjligheter till delaktighet utifrån en lokal kontext. Vidare bör dessa också ha ett mer uttalat konflikt- och maktperspektiv. Marginaliserade gruppers kamp för delaktighet och rättigheter påverkar existerande juridiska, politiska och sociala maktrelationer mellan olika befolkningsgrupper. I vissa fall kan detta leda till öppna konflikter där utsattheten blir än mer accentuerad.

Tre förhållningssätt till medborgarskap

Isemo identifierar tre förhållningssätt till medborgarskap som det kosmopolitiska, det lokalbaserade samt det aktörscentrerade. Genomgången är intressant och relevant och kunde kompletterats i metodavsnittet med en något mer preciserad genomgång kring hur dessa identifierats. Dessutom, och i likhet med de tidigare kommentarerna, öppnar detta upp för en följdstudie och en mer fördjupad diskussion kring hur dessa förhållningssätt har vuxit fram och i vilket idéhistoriskt och politiskt sammanhang? Hur förhåller de sig till nyliberalismens framväxt och dess betoning på fri rörlighet för människor och kapital? Vilket/vilka är mer utformade utifrån ett välfärdsstatligt perspektiv? Och inte minst, vilken syn på medborgarskapet växer fram (återkommer?) i och med den pånyttfödda och aggressiva nationalism som sveper över klotet? En sådan studie skulle också mer kunna fokusera på de eventuella motsättningar som finns mellan synsätten och de konfliktlinjer som växer fram, inte minst kring hur ett ”vi” och ett ”dem” konstrueras och av vem. Relationerna mellan plats, etnicitet, identitet och medborgarskap blir här också centrala. I likhet med vem som inkluderas, exkluderas och får ett erkännande. Då blir medborgarskapsfrågan än mer aktuell och brännande och omfattar betydligt större befolkningsgrupper än de som främst åsyftas i Isemos rapport. Redan idag konstrueras gemensamma identiteter utifrån stadsdel eller bostadsområde och över etniska gränser. Till skillnad från den nationella identiteten som grundas på en föreställning om nationen som gemenskap grundas det lokala medborgarskapet på platsen och den kontinuerliga närvaron på denna som det gemensamma.

Samhällskontrakt

Ett urbant (lokalt) medborgarskap måste baseras på någon form av föreställning kring vad som krävs (skyldigheter) för att få tillgång till en viss uppsättning rättigheter. Det kan vara ett mer eller mindre uttalat lokalt samhällskontrakt som Isemo även diskuterar i sin rapport. I likhet med vad som påpekats tidigare öppnar sammanställningen upp för en fördjupad diskussion kring vad detta egentligen skulle innebära. ”Kräv din rätt, gör din plikt” är en slogan med rötter i industrisamhället men vad skulle den innebära idag? Alla kontrakt grundas på att det finns en tydlig motpart och att det utvecklas olika former av tillit mellan de inblandade parterna. Men vilka är parterna i ett lokalt samhällskontrakt och vilka tillitsformer krävs för att det skall upprätthållas? Forskningen beskriver ofta tre former av samhällstillit: den generella, den partikulära och lokalsamhällstillit. Den senare åsyftar oftast på bostadsområdet. Vilken typ av samhällskontrakt fordras för ett urbant (lokalt, kommunalt) medborgarskap och vilka är parterna? Hur skulle ett sådant samhällskontrakt förhandlas fram, under ledning av vem och hur skall det upprätthållas?

Faror med ett urbant (lokalt) medborgarskap?

Isemo behandlar kortfattat farorna med ett urbant (lokalt) medborgarskap och att det skulle kunna utvecklas en andra klassens medborgare jämfört med det nationella medborgarskapet. Även här öppnar Isemo upp för en viktig diskussion. Globaliseringens effekter på nationalstaten har lett till en problematisering av relationen mellan nation, identitet och medborgarskap. Diskussionen kring vem som är svensk och vad som krävs för att bli svensk medborgare ekar 1800- och tidigt 1900-tal. Att skapa alternativa, om än platsbaserade medborgarskapsformer utan alla rättigheter som ett nationellt medborgarskap innebär, kan öppna upp för att även rumsligt börja tänka sig att särskilja befolkningsgrupper utifrån etnicitet och religion. Det är en risk som nog måste beaktas i den fortsatta diskussionen kring ett urbant (lokalt) medborgarskap.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Isemos rapport introducerar och problematiserar frågan kring ett urbant (lokalt) medborgarskap. Fältet är omfattande och frågorna fler än svaren. En kortfattad rapport av denna karaktär får därför ses som ett första välkommet bidrag till en nödvändig diskussion kring migration, rättigheter och medborgarskap utifrån ett urbant och lokalt perspektiv.

Malmö 2016-02-02

Per-Olof Hallin

Professor i kulturgeografi

Urbana studier

Malmö högskola

Summary

This concept paper has been produced as a part of KAIROS, which aims to produce knowledge and approaches for fair and socially sustainable cities. One premise of the project is that fair and socially sustainable cities depends on people's participation and co-creation. As a result of new migration patterns, where more people move across borders and settle in the cities, today there is a visible gap between the national citizenship that regulate an individual's membership in a particular state and a large number of de facto currently residents of the city. These people are physically present but legally absent, as their rights are denied or not applicable in practice. Although states still have a normative influence over the movement of people across national borders, the role of the national state has been reduced and changed in line with the emergence of the urban network society. As a consequence of increased privatization and decentralization of state responsibility to the local level, discourses and practices of citizenship have shifted from the national to the urban level. The development has led to a questioning of the nation state as the only natural starting point for citizenship, by researchers with an interest in citizenship and migration. Within the academy, there is an increased interest in exploring the possibilities of a "rescaling" of the national citizenship. In this study I focus on how theories on urban citizenship can contribute to challenge the notion of citizenship - and thus society membership. Based on contemporary research literature, I examine how urban citizenship can help strengthen the social and political participation for people who live, reside or work in the city.

DIFFERENT APPROACHED TO URBAN CITIZENSHIP

I have explored urban citizenship through a simpler form of literature study. In my presentation of the result, I have sorted the research literature into three loose categories to highlight urban citizenship from different perspectives.

Researchers that are classified within the category of a **cosmopolitan approach** places the discussion of citizenship and the city into a transnational context. They advocate a transnational citizenship disconnected from the nation-state limits, where the city is the base for a sort of cosmopolitan democracy. By linking political and economic processes at global level with everyday politics at the local level, migrants emerge as cosmopolitan citizens that contribute to the global economy and the development of both sender and host countries.

Researchers representing a **local-based approach** argue for the possibility and necessity of legitimizing citizenship at the local level and to create democratic political structures for this. Theories classified within this category contribute by making the discussion of urban citizenship more concrete, by giving clear examples of how an urban citizenship could be realized and formalized. However, the local-based approach highlights that there are certain obstacles that must be discussed and dealt with if the urban citizenship is to become anything more than an idea.

Researchers representing an **agency-centered approach** describes citizenship as a process rather than a static legal status. From this approach, the city is regarded as the context within which the citizens construct citizenship through meaning and action. Many researchers within this category base their contribution on Lefebvre's theories of "right to the city", which emphasize residents' right to appropriation of the city and right to participation in local decision-making. By referring to rights as contested and political, the agency-centered approach opens up for renegotiation of rights in a local context.

CONCLUSIONS

Even though the literature study shows that currently there is no clear definition of urban citizenship, two main purposes of urban citizenship emerge. One is about creating a foundation for a more inclusive citizenship, disconnected from demands on national homogeneity and sovereignty. The second is to strengthen the political system's legitimacy on the local level, through increased citizen participation and influence. My opinion is that an urban citizenship can help to strengthen the social and political involvement for the people who live, reside or work in the city, under certain conditions. As I see it, one condition is the formalizing of the urban citizenship, as a form of legal status. One practical example is IDNYC, a formal ID card issued to all residents over 14 years in New York City, regardless of their immigration status. To promote the kind of social commitment that the urban citizenship requires, there is a need of structures, processes and meeting places to ensure citizens' participation and influence in decision-making processes that might have implications for their everyday life or life chances. Here it becomes relevant to discuss and concretize citizens' rights and obligations in relation to the city. Tentatively, this may be done through an inclusive and co-creative process in order to design a social contract at the local level. In recent years, a number of instruments that can serve as inspiration and practical examples have already been developed around the world.

Innehåll

Förord	3
Ett viktigt problemområde	3
Centrala problemområden och frågor	4
Avslutande kommentar	6
Summary	7
Different approaches to urban citizenship	7
Conclusions	8
Inledande diskussion	10
Syfte och avgränsningar	12
Metod	12
Disposition	13
Utgångspunkter och definitioner	15
Social och politisk delaktighet	15
Förhållningssätt till mänskliga rättigheter	16
Medborgaren i medborgardialogen	17
Medborgarskap	17
Invånare utan formellt uppehållstillstånd	18
Kort idéhistorisk återblick	19
Ett kosmopolitiskt förhållningssätt	21
Migration knyter samman det globala med det lokala	21
Rättigheter och medborgerligt ansvar	22
Social och politisk delaktighet	24
Ett lokalbaserat förhållningssätt	26
Behov av ett lokalbaserat medborgarskap	26
Boende och vistelse som grund för medborgarskap	26
Formalisering av det urbana medborgarskapet	27
Ett aktörscentrerat förhållningssätt	30
Medborgarskap som aktiv handling	30
Det kollektiva skapandet av staden	31
Förhandling av rättigheter	33
Diskussion	34
Tre förhållningssätt till urbant medborgarskap	34
Ett aktivt medborgarskap	35
Det offentliga rummet som arena för förhandling	38
Förhandling om rättigheter	39
Formalisering av det urbana medborgarskapet	41
Slutsatser	44
Litteraturförteckning	46
Litteratur	46
Webbsidor	48

Inledande diskussion

KAIROS syftar till att producera kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. En utgångspunkt för projektet är att en socialt hållbar och rättvis stad är beroende av människors delaktighet och medskapande. De som bor, vistas eller verkar i staden ska ha möjlighet att påverka beslut som rör deras eget vardagsliv såväl som stadens framtida utveckling (KAIROS, 2013).

Globalisering, migration och urbanisering är tre processer som har stort inflytande över vår tids samhällsomdaning. De tre processerna är sammanflätade och skapar utmaningar både på global och på lokal nivå. En ny form av migration håller på att växa fram, där människor i allt större utsträckning befinner sig i transit, de lever sitt vardagsliv på flera platser samtidigt och är ständigt på väg att bryta upp. I strävan efter förbättrade livschanser söker sig många människor till städer (Abrahamsson, 2015). Migration har således kommit att bli en av de viktigaste faktorerna för den ökade urbaniseringstakten. Den socioekonomiska dynamik som migrationen präglas av skapar möjligheter såväl som utmaningar. Migranter bidrar till att skapa transnationella nätverk och translokala länkar mellan städer och till utveckling i såväl avsändar- som mottagarländer (Smith & Guarnizo, 2009; International Organisation for Migration, 2015). Samtidigt ökar inkomst- och hälsoklyftorna mellan rika och fattiga inom städerna. Segregation och diskriminering leder till ett samhälle där många människor känner sig marginaliserade och utestängda från möjligheten att påverka. Utvecklingen bidrar till att allt fler städer håller på att glida isär (Abrahamsson, 2015).

Det nationella medborgarskapet utgör en viktig del av den politiska gemenskapen och är många gånger en förutsättning för inkludering i den ekonomiska såväl som den sociala och politiska gemenskapen (SOU 2013:17). Det nationella medborgarskapet är inkluderande på så sätt att det etablerar lika rättigheter och skyldigheter för alla medborgare, men det medför samtidigt en kategori ”icke-medborgare” och är på så sätt exkluderande. Idag finns ett tydligt glapp mellan det formella medborgarskap som reglerar en individs medlemskap i en viss stat, och ett stort antal människor som är de facto närvarande men saknar nationellt medborgarskap (Varsanyi 2006; Painter, 2005). Vi ser det i debatten om immigration på nationell och internationell nivå, men även rent fysiskt på Göteborgs gator och centralstation. Kulturskribenten Mattias Hagberg skriver i en aktuell artikel i GP (2015) att ”mot medborgarskapet står människan, som just människa”. Dessa människor är fysiskt närvarande, men juridiskt frånvarande genom att deras rättigheter förnekas eller inte förverkligas i praktiken (Lundberg & Strange, 2014:202).

Akademiker med intresse för medborgarskap och migration använder sig av den politiska filosofen Hannah Arendts tankar om statslösa flyktingar från efterkrigstiden, för att förklara dagens situation för människor utan formellt uppehållstillstånd (Se t.ex. Benhabib, 2004; SOU 2006:37; Isin & Turner, 2007; Kullving 2011; Eriksson, 2015). Arendt (1951) beskriver hur människor på flykt efter andra världskriget berövades ”rätten att ha rättigheter” och rätten att tillhöra någon form av organiserad gemenskap. De mänskliga rättigheterna som beskrivits som medfödda, visade sig vara oåtkomliga så snart ingen stat fanns där för att skydda dem. Det innebar inte bara förlorat skydd av den egna staten utan förlorad legal status i alla länder. Arendt (1951:375) skriver

The calamity of the rightless is not that they are deprived of life, liberty, and the pursuit of happiness, or the equality before the law and freedom of opinion – formulas which were designed to solve problems within given communities – but that they no longer belong to any community whatsoever.

Nationalstatens roll i förhållande till den pågående samhällsutvecklingen är inte entydig. Å ena sidan har dess detaljstyrning ökat, särskilt inom områden som handlar om övervakning och kontroll (Brown citerad i Abrahamsson, 2015). Att stater fortfarande har ett normativt inflytande över människors rörlighet över nationella gränser går inte heller att ta miste på (Benhabib, 2004). Samtidigt har nationalstaten pressats tillbaka och intagit en annan roll än tidigare i takt med att det skett en gradvis övergång till det urbana nätverkssamhället. Städer har fått en allt viktigare roll som motorer för ekonomisk tillväxt. Nya former för samhällsstyrning utifrån nätverkssamarbete och partnerskap har växt fram, parallellt med att privata och icke-statliga aktörer i allt större utsträckning tagit över utförandet av olika välfärdstjänster. Denna utveckling har resulterat i mer svårgripbara maktstrukturer (Abrahamsson, 2015). Ökad privatisering i kombination med att statligt ansvar decentraliserats till lokal nivå har lett till att diskurser och praktiker om medborgarskap har förflyttats från nationell till urban nivå (Smith & Guarnizo, 2009).

Utvecklingen som härmed beskrivits har fått statsvetare, geografer och sociologer med intresse för frågor kring medborgarskap och migration att börja ifrågasätta nationalstaten som den enda naturliga utgångspunkten för medborgarskapet. Inom akademien har det stället växt ett intresse för att utforska möjligheter att ”omskala” det nationella medborgarskapet. Litteraturen spänner från forskare som går uppåt i skalan till ett globalt/transnationellt medborgarskap eller nedåt till ett urbant medborgarskap (Varsanyi, 2006). Teorier om medborgarskap och staden som jag kommer att undersöka närmare i denna studie, inte bara utmanar den traditionella föreställningen om vem som är att betrakta som medlem i samhället, utan erbjuder även lösningsförslag på hur människor som idag är

marginaliserade eller utestängda från möjligheten att påverka kan inkluderas i den politiska och sociala gemenskapen i staden.

SYFTE OCH AVGRÄSNINGAR

Studien syftar till att utifrån samtida forskningslitteratur om medborgarskap och staden undersöka hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden. Jag har valt att lägga tyngdpunkt vid delaktighet i stället för rättigheter eftersom jag ser social och politisk delaktighet som avgörande för att upprätthålla och realisera mänskliga rättigheter. Jag utvecklar mina tankar om detta i avsnittet Utgångspunkter och definitioner. Då utgångspunkten för KAIROS är rättvisa och socialt hållbara städer har jag valt att fokusera på medborgarskap i staden. Det utesluter självklart inte att en liknande form av lokalt medborgarskap skulle kunna vara aktuellt för mindre tätorter, men det är inget jag diskuterar i rapporten. I studien utforskar jag hur teorier om urbant medborgarskap kan bidra till att utmana föreställningen om medborgarskap – och därmed samhälleligt medlemskap. I studien läggs särskilt fokus på marginaliserade grupper, vilket i detta sammanhang omfattar människor som i avsaknad av sysselsättning och känsla av sammanhang varken är eller känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen (Stigendal citerad i Abrahamsson, Guevara, Olofsson, Svensson & Tiger, 2015:12) trots att de formellt sett räknas som medborgare. Ibland kommer jag dock speciellt att uppmärksamma invånare utan formellt uppehållstillstånd, då denna grupp är särskilt utsatt. Jag har valt att inte gå in på om och i så fall hur det urbana medborgarskapet skulle kunna ersätta det nationella medborgarskapet, utan förhåller mig snarare till det urbana medborgarskapet som komplement till det nationella.

METOD

Denna studie är i första hand tänkt att utgöra ett underlag för diskussioner inom KAIROS om medborgarskap och mänskliga rättigheter liksom om urbant medborgarskap som verktyg för en socialt hållbar stadsutveckling. I viss mån vill studien även bidra till kunskapsutveckling i ett större sammanhang. Särskilt då frågan om medborgarskap och mänskliga rättigheter under hösten 2015 visat sig bli högst aktuell.

KAIROS ambition är att medskapande ska genomsyra forskningsarbetet. Det transdisciplinära arbetssättet bygger på en kombination av teoribaserad och erfarenhetsbaserad kunskap (Lorentzi, Olofsson, Paulsson & Widigson, 2015). Även om denna studie har en teoretisk grund har en stor del av kunskapen arbetats fram i samverkan

med övriga projektmedlemmar som utgörs av både forskare och praktiker. Det har skett genom lärande dialog¹ under regelbundna möten under hösten.

Metoden jag använt mig av är en enklare form av litteraturstudie – mer djupgående än en allmän litteraturgenomgång men utan anspråk på att vara heltäckande eller systematiskt genomförd (Eriksson Barajas, Forsberg & Wengström, 2013). I min litteratursökning har jag använt mig av tre strategier: 1, databassökning via Göteborgs universitetsbibliotek och Google scholar 2, manuell sökning via litteraturlistor i relevanta böcker och artiklar samt 3, sökning via hemsidor för forskare som jag uppfattat som inflytelserika eller nytänkande inom området. I mitt urval har jag använt mig av artiklar som berör medborgarskapet och staden, antingen genom att utveckla konceptet ”urbant medborgarskap” eller genom att problematisera medborgarskapet i förhållande till mänskliga rättigheter alternativt utifrån marginaliserade och utsatta gruppers perspektiv. Den huvudsakliga litteratur jag använt mig av består utav sex vetenskapliga artiklar (Bauböck, 2003; Purcell, 2003; Behabib, 2005; Painter, 2005; Varsayi, 2006; Isin & Turner, 2007) ett bokkapitel (Sassen, 2000) en avhandling (Holgerson, 2011) och en rapport skriven för KAIROS (Eriksson, 2015).

I tolkningen av texterna har jag försökt göra mig medveten om min förförståelse, som exempelvis grundar sig i det sociala sammanhang jag tillhör och i min utbildning. Att en text tolkas av mottagaren i dennes historiska och sociala sammanhang kan enligt Bergström och Boréus (2012) vara befogat inom samhällsvetenskaplig forskning, om texten medvetet används för att generera nya infallsvinklar på ett problem. För att vara öppen med utifrån vilken position jag tagit mig av texterna har jag i nästkommande avsnitt försökt synliggöra centrala utgångspunkter och definitioner.

DISPOSITION

Jag inleder med att presentera avgörande utgångspunkter och definitioner för studien. Här tar jag upp min syn på social och polisk delaktighet, mitt förhållningssätt till mänskliga rättigheter samt KAIROS syn på medborgaren som subjekt och politisk aktör. Jag presenterar även vad jag menar med och hur jag kommer att använda mig av begreppet medborgarskap samt vilka som ingår i gruppen invånare utan formellt uppehållstillstånd.

Därefter följer en sammanställning av den samtida forskningslitteratur om medborgarskap och staden som jag tagit del av, i syfte att undersöka hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas

¹ Abrahamsson (2015:53) beskriver olika typer av samtalsformer. KAIROS forskningsprojekt präglas av medskapande, på så sätt att medlemmarna gör tillsammans och tar delat ansvar för resultatet. I producerandet av denna rapport har snarare en lärande dialog tillämpats, vilket innebär att tänka och lära om frågan tillsammans utifrån olika perspektiv.

eller verkar i staden. Jag har med inspiration av Varsanyi (2006) delat upp den litteratur jag använder mig av i tre lösa kategorier som representerar tre olika förhållningssätt till medborgarskap och staden. Kategorierna är inte fullkomliga och vissa forskare har placerats in i mer än en, men uppdelningen syftar till att ge olika perspektiv på det urbana medborgarskapet. De tre förhållningssätten kallar jag

- 1, ett kosmopolitiskt förhållningssätt
- 2, ett lokalbaserat förhållningssätt
- 3, ett aktörscentrerat förhållningssätt.

Därefter följer en mer fri diskussion baserad på de nya insikter och förhållningsätt som kartläggningen av medborgarskapet och staden har genererat. Baserat på den litteratursammanställning som presenterats i föregående avsnitt utvecklar jag mina tankar kring hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden.

I det sista avsnittet ger jag avslutningsvis en sammanfattning av vad det urbana medborgarskapet innebär och vilka förutsättningar som enligt min mening krävs för att realisera det.

Utgångspunkter och definitioner

I detta avsnitt presenterar jag ett antal utgångspunkter och definitioner som varit avgörande i min förståelse av och fortsatta diskussion om det urbana medborgarskapet.

SOCIAL OCH POLITISK DELAKTIGHET

KAIROS ser de tre värdegrunderna säkerhet, utveckling och rättvisa som en förutsättning för en socialt hållbar utveckling. Social hållbarhet betraktas som en balanspunkt mellan de tre värdegrunderna, där social kontext och politiska styrkeförhållanden påverkar var tyngdpunkten ligger (KAIROS, 2013). Social hållbarhet ska inte uppfattas som ett statiskt tillstånd, utan måste förhandlas fram genom dialog och medskapande med utgångspunkt i den sociala situation som människor befinner sig i (Abrahamsson, 2015). I KAIROS ursprungliga projektdokument beskrivs ett socialt hållbart Göteborg som *en rättvis och trygg stad med många offentliga rum utan diskriminering och där de som bor, vistas och arbetar känner social tillit och samhörighet. Det kräver att invånarna såväl är faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen.*

(KAIROS, 2013:13).

Delaktighet och inflytande i samhället är ett av Sveriges elva folkhälsomål, då det ses som en grundläggande förutsättning för folkhälsan och för utvecklingen av samhället (Folkhälsomyndigheter, 2015). Ökad delaktighet och inflytande är även ett mål för Göteborgs stad, där särskilt fokus ska läggas vid att involvera grupper som vanligtvis inte är aktiva i beslutsprocesser (Göteborgs stad, 2015). Mot denna bakgrund har jag valt att undersöka hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden. Jag kommer här att utveckla vad jag menar med det.

Vi kan se det som att individens delaktighet i samhället är beroende av hens möjlighet till deltagande och inflytande. En känsla av delaktighet – eller brist på delaktighet – grundas i erfarenheter av att kunna delta och utöva politiskt inflytande. (SOU 2000:1, s.36). Jag menar att vi här kan tala om social och politisk delaktighet, som två sammanhängande och ömsesidigt förstärkande former av delaktighet. Social delaktighet ser jag som en fråga om socialt och kulturellt erkännande. Det kan handla om ett respektfullt och värdigt bemötande, att bli sedd och lyssnad på. Att som individ, och i vissa fall del av en minoritet eller utsatt grupp, tillskrivas samma värde som övriga medlemmar i samhället. Det kan även handla om tillträde till stadens offentliga rum och institutioner.

Politisk delaktighet ser jag som en fråga om att bli betraktad och behandlad som en politisk aktör och en legitim intressent i frågor som berör en. Dels genom faktiskt tillträde till politiska arenor, mötesplatser och beslutsforum, men även möjlighet till reellt inflytande över beslut som kan få konsekvenser för ens vardagsliv eller livschanser.

FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Eftersom jag har min akademiska bakgrund inom fältet för mänskliga rättigheter är det utifrån detta perspektiv jag har läst och tagit till mig litteraturen om urbant medborgarskap. Även om jag inte kommer att gå in på detaljer i fråga om mänskliga rättigheter är ett rättighetsperspektiv närvarande i min studie.

Akademiska studier av mänskliga rättigheter har dominerats av jurister och konceptet har därför till stor del utvecklats genom internationell och nationell lagstiftning (Freeman, 2011). Men faktum är att mänskliga rättigheter kan förstås på flera olika sätt. Dembour (2011) har kartlagt olika förhållningssätt till mänskliga rättigheter, för att synliggöra att argument om mänskliga rättigheter kan läggas fram utifrån olika positioner. Enligt Dembour kan mänskliga rättigheter betraktas som *naturgivna*, *samtalade om*, *överenskomna* eller *kämpade för*. Jag kommer i min studie att argumentera för att social och politisk delaktighet är en förutsättning för att upprätthålla och realisera mänskliga rättigheter. I detta ställningstagande har jag utgått ifrån en syn på mänskliga rättigheter som bygger på en kombination av de två sistnämnda förhållningssätten, som jag här kommer att beskriva närmare.

Den deliberativa skolan (mänskliga rättigheter som överenskomna) betraktar mänskliga rättigheter som principer som liberala samhällen väljer att anta. Mänskliga rättigheter existerar här i form av sociala överenskommelser, vanligtvis uttryckta i form av lagstiftning. Enligt detta synsätt realiseras mänskliga rättigheter genom liberala, demokratiska och rättvisa processer (Dembour, 2011).

Utifrån ett underifrånperspektiv (mänskliga rättigheter som kämpade för) betraktas mänskliga rättigheter i stället som krav och förväntningar som utmanar status quo, till förmån för oprivilegierade och marginaliserade grupper. Institutionalisering betraktas utifrån detta synsätt med skepticism, då det medför en risk för att tolkningsföreträdet kapas av en mäktig elit. Mänskliga rättigheter realiseras snarare genom en ständig kamp för förverkligande, som inte bara utgår ifrån individens egna intressen utan i sker i solidaritet och med respekt för andras rättigheter (Dembour, 2011).

MEDBORGAREN I MEDBORGARDIALOGEN

Bland svenska kommuner har medborgardialog kommit att bli ett viktigt verktyg i demokratiutvecklingen (Tahvilzadeh, 2013). I granskningskommissionens slutbetänkande från 2013 gavs rekommendationen att Göteborgs stad skulle utveckla former för dialog med medborgare, särskilt med grupper som har de sämsta politiska resurserna för att göra sina röster hörda (Amnå, Czarniawska & Marcusson, 2013:207). I juli 2014 började ”Göteborgs principer för medborgardialog” att gälla efter beslut i Kommunfullmäktige. Begreppet medborgare har i detta avseende definierats brett och omfattar alla personer som har en aktiv relation med staten oavsett deras medborgarskap (Göteborgs Stad Dnr 0993/12, s3).

Då medborgardialogens uppgift är att främja medborgarnas delaktagande även mellan valen tenderar medborgardialogen att vara öppen för ett brett deltagande. Huruvida kommuner, regioner och landsting i dialogsammanhang använder sig av begreppet medborgare eller invånare skiljer sig åt (Abrahamsson, 2015). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utgår ifrån en bred definition av begreppet medborgare som omfattar alla som bor, vistas, verkar i eller har långvariga kontakter med staden (Sveriges Kommuner och Landsting, 2015).

KAIROS forskning visar på vikten av en förstärkt och utvidgad demokrati för att uppnå social hållbarhet. Medskapande dialog föreslås som ett verktyg för att öka resurssvaga och marginaliserade gruppers delaktighet och hantera komplexa samhällsproblem tillsammans med dem som berörs. För att åstadkomma den samhällsförändring som eftersträvas framhålls vikten av ett aktivt medborgarskap (Abrahamsson, 2015). KAIROS menar att en förutsättning för ett aktivt medborgarskap är att medborgarna blir betraktade som subjekt och politiska aktörer med värdefulla perspektiv och kunskap i hanteringen av komplexa samhällsfrågor (Olofsson, 2015).

I denna studie kommer jag att visa hur teorier om det urbana medborgarskapet bidrar med intressanta resonemang i fråga om vem som är att betrakta som medborgare och vad det innebär att vara medborgare i ett samhälle.

MEDBORGARSKAP

Medborgarskapets innebörd är sedan lång tid tillbaka en omtvistad fråga. Jag kommer att använda mig av begreppet *nationellt medborgarskap* när jag refererar till det formella medborgarskap som är knutet till nationalstaten. Med det nationella medborgarskapet menas då den juridiska status (svenskt medborgarskap) som reglerar rättigheter och skyldigheter gentemot staten.

Vad som undersöks i denna studie är hur det urbana medborgarskapet kan bidra till att förändra föreställningen om medborgarskap, snarare än hur det urbana medborgarskapet kan ersätta det nationella medborgarskapet. Eftersom studien syftar till att utmana traditionella föreställningar om och tänja på gränserna för medborgarskapet som begrepp och koncept har jag valt att inte begränsa mig till en definition av begreppet medborgarskap. I stället har jag utgått ifrån en bred förståelse av begreppet, för att landa i en egen tolkning av det urbana medborgarskapet i slutet av studien.

INVÅNARE UTAN FORMELLT UPPEHÅLLSTILLSTÅND

En grupp som ges särskild uppmärksamhet i denna studie är människor som lever i staden utan nationellt medborgarskap eller formellt uppehållstillstånd. Det är varken en homogen eller beständig grupp. Vissa har fått avslag på sin asylansökan och lever som ”gömda”². Andra har valt att stanna när giltighetstiden för deras visum eller arbetstillstånd gått ut, eller när de inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt (gällande EU-medborgare enligt EU-rätten). Det kan även röra sig om människor som smugglats in över Sveriges gränser och aldrig sökt asyl eller barn som fötts i Sverige men vars föräldrar saknar uppehållstillstånd. (Socialstyrelsen, 2010; Röda Korset webbsida; Holgersson, 2011). Vilken term som används för att beskriva denna grupp människor kan avslöja ens politiska inställning i frågan (SOU 2006:37). Olika begrepp är även kopplade till skilda föreställningar om gruppen i fråga (Holgersson, 2011). Jag har därför funderat noga kring med vilka ord jag valt att beskriva gruppen i denna studie. Jag har försökt att vara så neutral och inkluderande som möjligt genom att huvudsakligen skriva ”invånare utan formellt uppehållstillstånd” när jag syftar på människor som lever i landet utan nationellt medborgarskap eller formellt uppehållstillstånd. I vissa sammanhang är det dock relevant att utskilja olika grupper inom denna breda kategori.

Jag kommer använda begreppet ”socialt utsatta EU-medborgare” när jag syftar på fattiga EU-medborgare som befinner sig utanför sitt ursprungsland och som i många fall är hemlösa och utan arbete.

Jag har valt att använda begreppet ”papperslösa” när det är relevant, då det idag är ett allmänt etablerat begrepp som används av såväl politiker som aktivister och akademiker. Med begreppet ”papperslösa” syftar jag på människor som befinner sig i landet utan att ha sökt asyl eller utan att ha giltiga identitetshandlingar. I en svensk kontext rör det som om tredjelandsmedborgare, det vill säga människor med ursprung i länder utanför EU.

²Vilket är ett vedertaget begrepp i detta sammanhang men missvisande eftersom de flesta inte gömmer sig i bokstavlig mening utan lever öppet i samhället.

Kort idéhistorisk återblick

Detta avsnitt syftar till att ge en kort idéhistorisk återblick på medborgarskapet som koncept. Vi tar avstamp i det antika Grekland för att färdas framåt mot dagens Sverige.

Ur ett historiskt perspektiv hade medborgarskapet en nära koppling till egendom och innefattade bara en liten minoritet av den totala befolkningen. I Aten baserades medborgarskapet på en uppdelning mellan stadsstaten (*polis*) och hushållet (*oikos*). Medborgare sågs som ”rationella politiska djur” och endast frågor om polis var av betydelse för diskussion mellan medborgare. I Rom gjorde kombinationen mellan ekonomisk makt och lagstiftning en person till medborgare (Guarnizo, 2012: 16-17).

Medborgarskapet (*citizenship*) har sitt språkliga och historiska ursprung i staden. I takt med att den moderna staten och marknadsekonomin växte sig starkare underordnades staden nationalstaten som den främsta suveräna politiska gemenskapen. Den amerikanska och franska revolutionen gav upphov till en ny förståelse av medborgarskapet, som då förankrades i stora territoriella staters suveränitet (Bauböck, 2003). Enligt Heater (2004:4-5) har två olika modeller traditionellt sett varit dominerande i synen på medborgarskapet. Den civil-republikanska modellen står på två ben: politiskt delaktiga medborgare och en konstitutionellt styrd politisk gemenskap. Modellen bygger på tanken om att en republik är omöjlig utan medborgarnas aktiva stöd och delaktighet. Den liberal-individualistiska modellen växte fram sig stark under 1700- och 1800-talet. Denna modell bygger på tanken om att staten existerar till förmån för medborgarna och har en skyldighet att säkerställa medborgarnas rättigheter, vilket till en början främst handlade om medborgerliga och politiska rättigheter.

Marshall's förståelse av medborgarskap blev central för den normativa föreställningen om medborgarskap under andra halvan av 1900-talet (Isin & Turner, 2007). Marshall argumenterade för att jämlikhet framför staten och lagen kunde skapas trots socioekonomisk ojämlikhet (Marshall i Guarnizo, 2012). Enligt detta synsätt bygger medborgarskapet på tre uppsättningar av rättigheter: civila, politiska och sociala rättigheter (Isin & Turner, 2007). När rättigheter och förmåner blivit en central del av medborgarskapet och löftet om fullt medlemskap i ett samhälle uppfyllts för den stora majoriteten av statens invånare började begreppet medborgarskap få en mer passiv innebörd (Painter, 2005).

Sedan 80-talet har medborgarskapet återigen börjat debatteras. Det är ett viktigt och kontroversiellt koncept både inom politiken och inom samhällsvetenskaplig och politisk forskning. Ett stort antal böcker och artiklar samt internationella projekt och konferenser på temat kan ses som ett tecken på denna utveckling (Painter, 2005). Gradvis har det nationella medborgarskapet börjat förlora i betydelse. Krav på svenskt medborgarskap har successivt tagits bort inom många områden och i stället har bosättning fått ökad betydelse för människors friheter, rättigheter och skyldigheter i samhället (SOU 2013:29, s 77). Flera av

de förslag som presenterades i den nationella medborgarskapsutredningen från 2013 syftade till att lyfta fram medborgarskapets symboliska betydelse om samhörighet med Sverige. Bland de ändringar av medborgarskapslagen som genomfördes 2015 fanns bland annat införandet av en portalparagraf, som slår fast att medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige. För att understryka den symboliska betydelsen ska även medborgarskapsceremonier regelbundet hållas för nya medborgare. Intressant nog är det Sveriges kommuner som fått i uppdrag att anordna dessa ceremonier, med motiveringen att den geografiska närheten underlättar för nya medborgare att delta (Regeringen, 2014).

Genom historien har klass, kön, immigration och kategorisering utifrån etnicitet varit centrala faktorer i utformningen av medborgarskapet. För de som omfattats har medborgarskap kunnat upprätthållas genom en systematisk exkludering av olika grupper. Över tid har denna uteslutning framgångsrikt utmanats av gräsrotsrörelser bestående av olika minoriteter som krävt både formell och faktisk tillgång till de rättigheter som följt med nationellt medborgarskap (Smith & Guarnizo, 2009). En jämförande rapport om reglering och förändring av medborgarskapet i ett skandinaviskt perspektiv från 2015 avslutas med orden ”Medborgarskapet är symboliskt viktigt då det utgör ett erkännande av att man är en del av samhället fullt ut” (SOU 2013:17, s. 52). I en tid då staden återfått en viktig roll som ekonomiskt och politiskt maktcentrum har det blivit dags att ställa frågan om detta erkännande kanske borde utgå ifrån gemenskapen på lokal i stället för nationell nivå.

Ett kosmopolitiskt förhållningssätt

Flera av de forskare som skrivit om medborgarskapet och staden förespråkar ett kosmopolitiskt förhållningssätt. Diskussionen om medborgarskapet sätts här in i en transnationell kontext, där konventioner om mänskliga rättigheter ställs mot staters krav på territoriell suveränitet. Utifrån ett kosmopolitiskt förhållningssätt diskuteras migranter som politiska och ekonomiska aktörer som knyter samman politiska och ekonomiska processer på global nivå med vardagspolitik på lokal nivå, till följd av transnationell migration och urbanisering. Det leder oss in på frågan om den kosmopolitiska medborgarens rättigheter, skyldigheter och moraliska ansvar.

MIGRATION KNYTER SAMMAN DET GLOBALA MED DET LOKALA

Förändrade migrationsmönster har resulterat i att mänskliga rättigheter som legalt ramverk ställs på sin spets, då stater envist strävar efter kontroll över sina politiska gränser samtidigt som människor i allt större utsträckning rör sig över nationsgränser. Trots att den territoriellt avgränsade nationalstaten håller på att luckras upp har stater fortfarande en normativ påverkan på människors rörelse över gränser, genom migrationspolitik och medborgarskapspolicies. Benhabib (2005:674) skriver

The old political structures may have been waned out but the new political forms of globalization are not yet in sight. We are like travelers navigating an unknown terrain with the help of old maps, drawn at a different time and in response to different needs.

Det nationella medborgarskapet kan ses som ett uttryck för en westfalisk geopolitisk ordning där nationalstaten fortfarande betraktas som den främsta politiska gemenskapen (Purcell, 2003:565). Hänvisningar till statlig säkerhet och behov av att försvara politiska gränser har resulterat i en allt starkare opinion mot invandrare i allmänhet och mot muslimer i synnerhet. Det har lett till att allt fler människor uppfattar migranter, flyktingar och asylsökande som en och samma grupp, och även som ett hot mot den egna statens välfärdssystem (Isin & Turner, 2007). I Sverige är socialt utsatta EU-medborgare som tigger på gatorna kanske det mest synliga tecknet på de globala migrationsflöden som uppstår när människor försöker hitta vägar att ta sig ur fattigdom. Eriksson visar i sin studie *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan* (2015) hur socialt utsatta EU-medborgare stöter på stora svårigheter i mötet med det svenska samhället, trots existerande lagstiftning och konventioner om mänskliga rättigheter. Den stora osäkerhet och godtyckligheten som råder kring hur regler tillämpas drabbar målgruppen hårt. Han

använder sig här av den italienske filosofen Gramscis begrepp ”interregnum” för att beskriva det läge vi befinner oss i:

Gramsci använde sig av begreppet för en extraordinär situation, där det existerande legala ramverket och den sociala ordningen inte längre förmår att hantera den nya situationen, samtidigt som en ny ordning, för att möta de nyligen uppkomna utmaningarna, fortfarande är i sin linda, inte har utvecklats tillräckligt, eller inte är tillräckligt kraftfullt för att praktisk kunna fungera.

(Eriksson, 2015:36)

När staten fortsätter att ges en framträdande roll i förhållande till medborgarskapet måste vi fråga oss hur staters suveränitet kan kombineras med en inkluderande syn på vem som är att betrakta som rättighetsbärare och medlem i samhället. För att möta de uppkomna utmaningarna blir det relevant att undersöka hur ett kosmopolitiskt förhållningssätt till det urbana medborgarskapet, som komplement till det nationella medborgarskapet och som uttryck för en ny ordning, kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, verkar eller vistas i staden.

RÄTTIGHETER OCH MEDBORGERLIGT ANSVAR

Isin & Turner betonar i sin artikel *Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies* (2007) sambandet mellan individens bidrag till samhället, erhållande av förmåner och en slags fostran i medborgerligt ansvar eller medborgerliga ”dygder” (det de kallar ”democratic virtues in everyday politics”). Författarna lyfter fram en paradox i att mänskliga rättigheter traditionellt sett betraktas som medfödda, medan medborgerliga rättigheter skapas av stater. Till skillnad från medborgerliga rättigheter är mänskliga rättigheter varken kopplade till specifika skyldigheter eller baserade på människors bidrag till samhället. Samtidigt är aktiva medborgare avgörande för ett demokratiskt samhälle som upprätthåller mänskliga rättigheter.

Isin & Turner (2007) utgår från Marshalls syn på medborgarskapet, som inramas av det traditionella välfärdssamhället. Medborgarskapet baseras här på sociala rättigheter, som är sammankopplade med individers bidrag till samhället i form av exempelvis arbete (skatteplikt), militärtjänstgöring och föräldraskap. Teknologiska, ekonomiska och sociala samhällsförändringar har dock lett till att den traditionella välfärdsekonomin har eroderats, vilket i sin tur lett till en urholkning av det moderna sociala medborgarskapet. De skriver

The institutional framework of a common experience of membership of a political community—taxation, military service, a common framework of national education, and a vibrant civil society—is declining, and this development is the real basis of the erosion of social citizenship in modern democratic states.

(Isin & Turner, 2007:10)

Till följd av multilaterala avtal och internationella överenskommelser är medborgare idag involverade i ett komplext nät av rättigheter och skyldigheter på transnationell nivå, som innebär etiska, politiska och sociala överväganden för individen. Isin & Turner menar att det gör det viktigt att tänka på medborgarskapet bortom staten. I den globaliserade tid vi lever i hävdar de att medborgarskapet borde betraktas som en grund för mänskliga rättigheter. De grundläggande rättigheterna för den kosmopolitiska medborgaren kallar de ”rätten till rörlighet” och ”rätten till transaktion” och argumenterar för att dessa rättigheter borde kopplas till motsvarande skyldigheter. Om vi alla bidrog till allmännyttan på global nivå – i deras resonemang ekonomiskt, genom ett skattesystem för rörlighet och transaktioner – menar de att även mänskliga rättigheter skulle bli en mer påtaglig del av människors vardagsliv då den inkomsten från den kosmopolitiska skatten skulle utgöra en bas för att finansiera rättighetsbärares behov över hela världen. Tanken om ”betalning” för mänskliga rättigheter kan ses som både kontroversiell och utmanande rent praktiskt. Jag ser också en problematik i att de tycks utgå ifrån medelklassen i det globala nord och helt bortser ifrån att medborgarskap och fri rörlighet är en chimär för en stor del av världens befolkning. Samtidigt vill jag ta fasta i symboliken i deras bidrag, nämligen kopplingen mellan rättigheter, skyldigheter och en känsla av samhällsansvar.

Medborgarskapet kan dels ses som en legal status men även som en social status som reglerar ekonomisk omfördelning och kulturellt erkännande inom ett samhälle. Dess formella existens kan kopplas till ett identitetskort eller pass och därmed till en specifik stat. Det medborgerliga ansvaret och dess praktiska utövning sträcker sig däremot utöver gränsen för den egna staten, eftersom kampen för omfördelning och erkännande sker både utanför och över gränser (Isin & Turner, 2007:14). Sassen beskriver i sitt bidrag till boken *Democracy, Citizenship, and the Global City* (2000) att vi i takt med att en ny transnationell ekonomisk geografi ser hur migrantarbetare bidrar till den globala ekonomin och utveckling av såväl avsändar- som mottagarländer. Både direkt, exempelvis genom handel och remitteringar³, men även indirekt genom transnationella och translokala nätverk (Smith & Guarnizo, 2009; International Organisation for Migration, 2015). Det gäller även för gruppen tiggande EU-medborgare, där pengar som skickas till nära och kära många gånger kan bidra till förbättrade levnadsförhållanden i deras ursprungsländer (Eriksson, 2015:35). Både Isin & Turner (2007) liksom Sassen (2000) uppmärksammar hur gruppen migrantarbetare bidrar till västerländska länders tillväxt, men sällan erkänns som värdefulla samhällsdeltagare av deras värdländer. Detta trots att europeiska länder på grund av en

³ Remitteringar är de pengar som migranter skickar hem till familjemedlemmar i avsändarländer. Sammanlagt uppskattas summan av migranternas remitteringar vara tre gånger så stor som det officiella utvecklingsbiståndet. (The world bank, 2014)

åldrande befolkning och ett lågt födelseantal snart kommer att behöva konkurrera med varandra om utländsk arbetskraft.

SOCIAL OCH POLITISK DELAKTIGHET

Jag har i ovanstående stycke försökt visa hur migrationen öppnar upp för nya möjligheter, både för individer och för samhället i stort. Samtidigt är det ingen tvekan om att migration och urbanisering också innebär stora utmaningar. I stora världsstäder finns idag en polarisering mellan den högavlönade, högutbildade arbetskraften och den lågavlönade, lågutbildade arbetskraften (Sassen, 2000). Även i Göteborg ser vi hur inkomst- och hälsoklyftorna ökar och hur dessa skillnader i hög grad sammanfaller med etnicitet. Det drabbar människor på individnivå men det även samhället kollektivt. (Guevara, 2015b). Gällande socialt utsatta EU-medborgare skriver Eriksson (2015) att de komplexa samhällsproblem som uppstår när det globala knyts samman med det lokala inte är några tillfälliga fenomen. Idag är det socialt utsatta EU-medborgare som kommer till Göteborg, imorgon kan det vara klimatflyktingar. Hur staden tillsammans med dess invånare hanterar frågan om socialt utsatta EU-medborgare säger något om dess förmåga till social hållbarhet. Eller som Eriksson (2015:7) skriver: ”Det som nu händer de utsatta EU-migranterna, det händer också oss”. Genom det tillstånd Sassen (2000:58) kallar ”närvaro” skapas utrymme för socialt missgynnade migranter att som aktörer delta i bredare politiska processer trots avsaknad av makt. Hon visar på stadens betydelse i en kontext av globala processer, där platsen blir en central utgångspunkt för nya krav och därmed skapandet av nya rättigheter. Sassen (2000) menar att närvaro och krav på rätt till platsen i förlängningen kan öppna upp för nya former av medborgarskap. Eriksson (2015:69) föreslår att om vi ser att människors strävan efter att tillfredsställa grundläggande mänskliga behov påverkar samhället, är den enda rimliga lösningen att samhällets aktörer erkänner behoven och tillsammans med de utsatta försöker hitta sätt att tillfredsställa dem. Så länge människors grundläggande behov inte är uppfyllda, menar Eriksson att det är meningslöst att tala om rättvisa eller mänskliga rättigheter.

Sassen (2000) beskriver hur det hon kallar ”den globala staden” blivit en avnationaliserad plattform för marginaliserade grupper och en mix av människor från hela världen, liksom för transnationella privata aktörer och globalt kapital. Det reser frågan om vem staden tillhör. Purcell lyfter i artikeln *Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order* (2003) fram kritik mot den dominerande politisk-ekonomiska världsordningen. Kritiken, som Purcell (2003) menar lyfts både från olika proteströrelser och inom akademien, består i att den westfaliska geopolitiska ordningen hotar demokratin på grund av internationella storföretags ökade makt. Purcell argumenterar för vikten av att

utveckla nya uppfattningar om medborgarskapet i syfte att utvidga politikens gränser och invånarnas kontroll över beslutsfattandet. Han menar att medborgare under den rådande nyliberala ordningen hindras från kontroll över beslut som tas utanför statens gränser men som får konsekvenser för deras vardagsliv. Att som Purcell föreslår ge invånarna en central roll i beslutsprocesser som rör skapandet av stadsrummet, innebär ett grundligt ifrågasättande av privata aktörers makt och inflytande. Det Purcell benämner som "rätten till den globala staden" innebär att beslutsprocesser som rör skapandet av staden men som annars sker bakom stängda dörrar eller utanför statens gränser, öppnas upp för medborgarnas inflytande. Jag kommer att återkomma till Purcells syn på det urbana medborgarskapet i avsnittet om ett aktörsorienterat förhållningssätt.

Benhabib (2005:676) menar att demokratisk legitimitet kräver att alla de som berörs av kollektiva beslut i egenskap av intressenter – som exempelvis arbetare, föräldrar eller invånare – måste ha en röst i dessa beslut. Att immigranter ofta är överrepresenterade bland låginkomsttagare gör dem dessutom särskilt berörda av kommunal politik som exempelvis rör frågor om allmänna bostäder liksom hälso- och sjukvård (Bauböck, 2010:151-152). De som förespråkar ett kosmopolitiskt medborgarskap rotat i staden tycks vara överens om att bosättning eller närvaro staden ger en position som legitim intressent och fullvärdig samhällsmedlem. I nästa avsnitt försöker jag visa hur detta kan realiseras i praktiken.

Ett lokalbaserat förhållningssätt

Flera forskare argumenterar uttryckligen för möjligheten och nödvändigheten i att legitimera medborgarskapet på lokal nivå och att skapa demokratiska politiska strukturer för detta. Det urbana medborgarskapet kopplas här till medlemskap och vistelse i staden. Samtidigt diskuteras även hinder som innebär att det inte är helt okomplicerat att gå från teori till praktik när det gäller det urbana medborgarskapet.

BEHOV AV ETT LOKALBASERAT MEDBORGARSKAP

Bauböck beskriver i artikeln *Reinventing Urban Citizenship* (2003) hur medborgarskapet har sitt språkliga och historiska ursprung i staden. Uppkomsten av den moderna nationalstaten och marknadsekonomin resulterade i att städer tappade makt och autonomitet. Genom att koppla loss medborgarskapet från de begränsningar som kommit med nationella och stats-centrerade uppfattningar om politisk tillhörighet, menar Bauböck att urbant medborgarskap kan fungera som en grund för kosmopolitisk demokrati. Han ger ett antal konkreta förslag på hur stadens självstyre kan stärkas och hur det urbana medborgarskapet kan formaliseras. Med sin alternativa modell för politisk tillhörighet vill han bidra till att öppna upp några av de utestängande funktionerna som det nationella medborgarskapet inrymmer. Jag återkommer till Bauböcks förslag senare i detta avsnitt, även om hans modell är alltför omfattande för att i sin helhet presenteras i denna studie.

Även Varsanyi visar i artikeln *Interrogating "Urban Citizenship" vis-à-vis Undocumented Migration* (2006) hur staden inom forskning om medborgarskap och migration börjat betraktas som en legitim plats för medborgarskap i en global värld. Detta med utgångspunkt i att vi ser ett allt större glapp mellan det formella medborgarskap som reglerar medlemskap och närvaro i staten, och faktiskt närvarande invånare utan nationellt medborgarskap inom samma territoriella stat. Samtidigt kritiserar hon aktuell forskning för att inte ta tillräcklig hänsyn till gruppen invånare utan formellt uppehållstillstånd.

BOENDE OCH VISTELSE SOM GRUND FÖR MEDBORGARSKAP

Varsanyi (2006) visar hur det inom akademien blivit allt vanligare att diskutera medborgarskapet i termer av normer, praktiker och identiteter. Även om sådana förhållningssätt öppnar upp för marginaliserade grupper att kräva sin plats, menar Varsanyi att det inte går att bortse från de strukturer som upprätthåller medborgarskapet som formell och juridisk institution. Så länge det nationella medborgarskapet är av större betydelse än

det framväxande urbana medborgarskapet och staten har inflytande över vem som befinner sig inom dess territorium, finns risk för att det urbana medborgarskapet snarare motverkar än främjar de ideal som eftersträvas. Detta eftersom de urbana medborgarna skulle bestå utav två kategorier: de med både nationellt och urbant medborgarskap, och de med enbart urbant medborgarskap. Varsanyi (2006:239) skriver

This would create a body of second-class citizens, a status antithetical to the ideals of universality and liberalism, and in many ways reproduces, at a different scale, one of the primary problems associated with contemporary citizenship: the necessity for it to be bounded and to have insiders and outsiders.

Bauböck (2003:149-150) visar dock på två skillnader mellan staten och staden som är avgörande för vilka villkor lokala myndigheter har att förhålla sig till i tilldelning av medlemskap och rättigheter. Den första handlar om gränskontroll, där staten har relativt slutna gränser medan stadens gränser är öppna för alla. Den andra stora skillnaden är tilldelningen av medborgarskap, där människor måste ansöka om nationellt medborgarskap medan medlemskap i staden förvärfvas enbart genom vistelse i staden och förloras på samma sätt genom att lämna staden. Bauböck hävdar att staden helt bör frigöra sig från de regler kring medlemskap som gäller på nationell nivå. Genom ökat lokalt självstyre skapas möjlighet att bevilja fullt lokalt medlemskap till alla invånare inom dess jurisdiktion.

Varsanyi (2006) presenterar en normativ vision av ett urbant medborgarskap som inte är avgränsat utan i stället grundat på närvaro och vistelse på en plats. Därmed, menar Varsanyi, skulle det inte längre finnas någon uppdelning mellan de som tillhör och de som inte tillhör och människor skulle inte längre kategoriseras utifrån legal status. Liksom Bauböck betonar hon här vikten av stadens autonomi i förhållande till staten.

Bauböck (2003) påminner dock om både geografiska och institutionella hinder i fråga om hur det urbana medborgarskapet ska kunna formaliseras i praktiken. Han kritiserar exempelvis postmoderna perspektiv som bortser från territoriella grunder och gränser för demokratiskt självstyre. Utan dessa gränser, menar Bauböck, förlorar det urbana medborgarskapet betydelsen som status för jämlikt medlemskap i en gemensam politisk enhet. Samtidigt visar han på geografisk gränsdragning som en svårighet för kommunalt självstyre, särskilt gentemot omgivande landsbygd och förorter.

FORMALISERING AV DET URBANA MEDBORGARSKAPET

Bauböck (2003) föreslår att lokalt medborgarskap kan formaliseras genom en icke-diskriminering klausul som förbjuder exkludering på grund av nationalitet med hänsyn till lokala rättigheter och förmåner. Ytterligare ett steg vore att införa en formell status för lokalt medborgarskap. Det kan få praktisk effekt genom att till exempel knytas till den

lokala rösträtten, men främst symbolisk genom erkännande av alla invånare som fulla medlemmar i staden, med både rättigheter och skyldigheter i fråga om politiskt deltagande. I sin diskussion bortser dock Bauböcks från den grupp av människor som lever i staden utan formellt uppehållstillstånd. Till skillnad från Bauböck betonar Varsanyi (2006:237) den legala rätten att få stanna. Hon påminner oss om att vi i diskussioner om urbant medborgarskap inte kan bortse från nationalstatens makt liksom betydelsen av medborgarskapet eller uppehållstillståndet – rätten att få stanna – i relation till människors livschanser och möjligheter. Varsanyi (2006) visar på en utmaning gällande omstrukturering av medborgarskapet till lokal nivå, nämligen att kunna erbjuda ett lämpligt skydd och alternativa strukturer för tillhörighet för de som lever i landet utan tillstånd. Hon lyfter även hur uppgiften att hantera den ökande delen av befolkningen som saknar formellt uppehållstillstånd ofta lämnas åt förvaltningen på lokal nivå. Varsanyi föreslår en form av urbant medborgarskap som grundas i närvaro och vistelse på en plats. För att inte fastna i en normativ idealbild presenterar hon konkreta exempel på det hon kallar lokala medborgarskapspolicies för invånare utan formellt uppehållstillstånd, hämtade från USA. Det handlar dels om rösträtt på lokal nivå liksom körkort för invånare utan formellt uppehållstillstånd. Hon lyfter även fram *Matri'culas Consulares*, en särskild typ av ID-kort för mexikanska medborgare som lever i USA, som i vissa stater accepteras som en valid form av identifikation i syfte att möjliggöra för gruppen att öppna bankkonto och anmäla brott utan risk för utvisning.

I en svensk kontext beskriver Eriksson (2015:29) tre stora bakomliggande problem när det gäller socialt utsatta EU-medborgares svårigheter att etablera sig i det svenska samhället, som ligger till grund för mer konkreta problem som brist på bostad och arbete. Förutom socialt utsatta EU-medborgares många gånger låga kunskapsnivå om hur det svenska samhället fungerar, lyfter han fram att den myndighetsutövning gruppen möter ofta är godtycklig, oklar och rättsosäker. Han visar även på bristen på formellt erkännande av det svenska samhället, vilket uttrycker sig genom svårigheten att få samordnings- eller personnummer. Eriksson (2015) presenterar vidare lösningsförslag på kort, medellång och lång sikt för att bidra till ett alternativt förhållningssätt. Även om författaren själv inte själv nämner begreppet ”urbant medborgarskap” menar jag att det alternativa förhållningssätt han förespråkar är relevant i detta sammanhang. Han argumenterar bland annat för medskapande dialogformer för att öka målgruppens delaktighet i att identifiera problem och hitta lösningar, liksom i utvärdering och uppföljning. Han föreslår även att staden medvetet ska arbeta med systemförändring i fråga om tillämpning och förändring av existerande lagar och konventioner.

Att utmana nationalstatens hegemoni ifråga om vem som anses vara medlem i den politiska gemenskapen kräver kamp över lång tid. Under tiden, menar Varsanyi (2006:245), är det viktigt att fortsätta utveckla kritiken mot det nationella medborgarskapet, att formulera alternativa former för medlemskap på olika nivåer och att dokumentera empiriska exempel på olika former av ”medborgarskap” som utmanar status quo. I detta arbete måste utrymme ges åt de mest marginaliserade invånarna i staden – människor utan medborgarskap och formellt uppehållstillstånd – för att säkerställa att även deras behov inkorporeras i framväxande visioner om formellt medlemskap och tillhörighet.

Ett aktörscentrerat förhållningssätt

I följande avsnitt kommer jag visa hur ett urbant medborgarskap utifrån ett aktörscentrerat förhållningssätt kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden. Forskare som intar ett aktörscentrerat förhållningssätt beskriver det urbana medborgarskapet som en process snarare än en statisk legal status, där staden är platsen och den kontext inom vilken invånarna konstruerar medborgarskapet genom mening och handling. Genom krav på "rätten till staden", som innefattar rätten att delta i skapande av stadsrummet och rätten att till fullo nytta detta stadsrum, utmanas kapitalistiska intressen till förmån för demokratiska beslutsprocesser. I skapandet av stadsrummet betonas även betydelsen av att skapa utrymme för uttryck för olikhet såväl som för samarbete, dialog och förhandling.

MEDBORGARSKAP SOM AKTIV HANDLING

Painter beskriver i artikeln *Urban Citizenship and Rights to the City* (2005) hur städer idag ofta består utav en mångfald av sociala grupperingar med skilda intressen och värderingar. För att hantera städers mångfald och komplexitet krävs ett urbant medborgarskap i form av politiskt engagemang. Med utgångspunkt i den franska teoretikern Henri Lefebvre och dennes teorier om "rätten till staden" (se faktaruta) pläderar Painter för ett aktivt skapande

Rätten till staden

Begreppet "rätten till staden" myntades av den franske filosofen Henri Lefebvre i Frankrike under 60-talet (Schmid, 2012). 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 (*participation*) och rätten att till fullo nyttja detta stadsrum (*appropriation*) (Lefebvre i Purcell, 2003). I den akademiska debatt som sprungit ur Lefebvres teorier används rätten till staden för att utmana kapitalismen och globaliseringen. Rätten till staden som kollektiv rättighet kan omfatta individuella rättigheter men definieras inte av dessa. I stället skapas rättigheten genom kontinuerlig kamp som medför omtolkning av rättigheter och medborgarskapet (Brown, 2013).

"Rätten till staden" har över tid blivit en stark paroll för urbana sociala rörelser i Europa, Nordamerika och Latinamerika även om det finns en stor spännvidd i hur begreppet tolkas. För mer radikala rörelser handlar det om att skapa rättigheter genom social och politisk aktion och att etablera dessa. Parallellt har ett mer legalistiskt förhållningssätt vuxit fram, där NGO's arbetar lokalt såväl som internationellt för att skapa en institutionell grund för implementering av specifika rättigheter på urban nivå. (Mayer, 2012).

av staden av dess invånare. Medborgarskap förstås därmed som praktik och deltagande utifrån ett underifrånperspektiv. Även Purcell argumenterar i artikeln *Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order* (2003) för ett alternativt medborgarskap baserat på Henri Lefebvres teorier, som han benämner ”rätten till den globala staden”. Purcell hävdar att rätten till staden tillhör alla som bor i staden, oavsett nationalitet, och innefattar två huvudsakliga rättigheter: rätten att delta i skapande av stadsrummet och rätten att till fullo nytta detta stadsrum.

Medan Painter och Purcell diskuterar urbant medborgarskap i generella termer, fokuserar Holgerson i sin avhandling *Icke-medborgarskapets urbana geografi* (2011) på en utsatt grupp i en svensk kontext. De hon kallar ”svenska icke-medborgare” utgörs av människor som är asylsökande eller saknar formellt uppehållstillstånd. Med hjälp av begreppet ”vardagliga medborgarskapshandlingar” visar hon hur människor utan uppehållstillstånd förhandlar sin position i samhället. Det kan till exempel handla om att stanna trots ett utvisningsbeslut, inleda vänskapsförhållanden eller lära sig att navigera i staden som ett sätt att hantera situationen och agera som om de vore medborgare. Genom att lyfta fram sina intervjupersoner som aktörer betonas hur de ingår i en process där gränsen mellan medborgare och ”icke-medborgare” ständigt är under förhandling, vilket inte minst kommer till uttryck i den pågående svenska migrationsdebatten. Eriksson (2015) talar som jag tidigare nämnt visserligen inte i termer av urbant medborgarskap, men beskriver även han hur aktörers interaktion och handlingar är en förutsättning för den fortsatta samhällsutvecklingen. Han menar att enskilda aktörer – exempelvis individer från den utsatta gruppen (i detta fall socialt utsatta EU-medborgare), representanter från civilsamhället, engagerade journalister, privatpersoner, myndighetspersoner eller politiker - kan göra stor skillnad på kort och lång sikt genom att ta tillvara på tillfället och utnyttja de möjligheter till förändring som finns.

DET KOLLEKTIVA SKAPANDET AV STADEN

Med utgångspunkt i Habermas kritiserar Painter (2005:10) de två dominerande modellerna för medborgarskap (se avsnittet Kort idéhistorisk återblick). Han menar att den liberal-individualistiska modellen reducerar politik till en marknadsliknande process som utgår ifrån individuella preferenser och intressen, medan den republikanska modellen utgår ifrån den kollektiva publika sfären men tenderar att anta att det finns ett gemensamt allmänintresse baserat på en kollektiv identitet och kollektiva värderingar. Med utgångspunkt i att städer idag ofta består utav många olika sociala grupperingar med skilda intressen och värderingar lyfter Painter fram en alternativ form för medborgarskap som han kallar den radikalpluralistiska/dissident modellen. Här betonas att de sociala relationer som

uppstår i städer präglas av en mängd olika samverkande grupperingar och identiteter (exempelvis kön, klass, etnicitet, ålder) som är ständigt närvarande men kan ha varierande inflytande beroende på sammanhang. Painter menar att den dynamik som variationen av sociala grupperingar ger upphov till, är främsta källan till kreativitet och delaktighet i den urbana politiken. För att hantera städers mångfald och komplexitet menar han att det krävs ett urbant medborgarskap i form av politiskt engagemang. Inom den radialpluralistiska/dissident modellen synliggörs även betydelsen av oliktankande och andra utvidgade former av delaktighet än vad som ryms inom de formella demokratiska processerna. Painter menar att en hälsosam demokrati och en dynamisk medborgarskapskultur till stor del handlar om att skapa utrymme för dessa uttryck för olikhet såväl som för samarbete, dialog och förhandling.

Jag anser att Holgersson (2011:71, 95) sätter in Painters resonemang i en lokal kontext när hon beskriver Göteborg som ett ”förhandlingsrum”. Hon visar på en tydlig intressekonflikt i svenska storstäder, som innebär att många människor utan formellt uppehållstillstånd på eget initiativ söker sig dit samtidigt som kommunerna försöker begränsa denna typ av inflyttning. Detta parallellt med att staden, i detta fall Göteborg, gör stora ansträngningar för att locka turister, investerare och nya invånare genom att ”sätta Göteborg på kartan”. Holgersson föreslår att Göteborg stad genom att hålla isär bilderna av Göteborg som ”evenemangsstad” respektive en segregerad stad, undviker att erkänna att all stadsplanering innehåller denna typ av målkonflikter. Att osynliggöra dem, menar jag är detsamma som att eliminera medborgarnas möjlighet att debattera och ta ställning till dem. Utifrån den radikalpluralistiska modellen för medborgarskap betonar Painter (2005) vikten av oliktankande och aktiv förhandling för att utöka skapandet av staden av dess invånare. Han lyfter fram det offentliga rummet (*the public realm*) som en plats för kollektiv interaktion där samhällsfrågor kan lyftas, debatteras, kämpas för och lösas. Det offentliga rummet beskrivs här som en mångfald av forum, kanaler och aktiviteter för interaktion och förhandling. Att utveckla en strategi för att återskapa det offentliga rummet som en plats för ett pluralistiskt medborgarskap menar Painter skulle stärka rollen och betydelsen av staden som en offentlig tillgång.

Utifrån Lefebvres tankar om staden som verk (*oeuvre*) beskriver Purcell (2003:578) staden och det urbana rummet som en kreativ produkt av och kontext för invånarnas vardagsliv. Purcell argumenterar i detta sammanhang för rätten att nyttja staden. Denna rättighet, menar Purcell, är mer än att bara fysiskt ockupera urbant utrymme - det handlar om att skapa stadens geografi utifrån invånarnas behov. Purcell ställer stadens bruksvärde

(*use-value*) mot dess bytesvärde⁴ (*exchange value*) och menar att dessa två ofta är i konflikt. Mer konkret handlar det om att samhällsnyttan riskerar att underordnas den affärsmässiga nyttan i stadsplaneringen, exempelvis på grund av att hyresgäster vanligtvis har mindre inflytande än mark- och fastighetsägare. Rätten att nyttja staden som Purcell argumenterar för innebär i stället att stadens bruksvärde – det vill säga kvalitativa värden utifrån invånarnas behov – sätts i fokus i skapandet av stadsrummet. Purcells resonemang är visserligen radikala, genom att aktivt förneka den privata äganderätten och utmana kapitalistiska intressen, men bidrar till att bryta upp förgivettagna föreställningar om vilka intressen som styr skapandet av stadsrummet.

FÖRHANDLING AV RÄTTIGHETER

Precis som medborgarskaps-begreppet har begreppet rättighet diskuterats och utvecklats över tid. Att etablera en rättighet kan utifrån ett legalistiskt förhållningssätt ses som ett försök att placera en fråga bortom diskussion och på det sättet göra den opolitisk. Painter (2005:6-7) menar dock att rättigheter förblir omtvistade och därmed politiska av två skäl. Det ena handlar om den klausul som finns i flera av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, som ger staten möjlighet att inskränka vissa rättigheter under särskilda omständigheter⁵. Det andra skälet är att många anspråk på rättigheter är omtvistade (ibland för att rättigheter står i konflikt med varandra) eller gäller positiva rättigheter (främst ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter) som ska uppfyllas gradvis. Painter menar att det är inom denna sista kategori som vi finner många av de rättigheter som associeras med ett urbant medborgarskap.

Jag menar att Painters resonemang visar på betydelsen av att skapa förutsättningar för invånarna, och då särskilt utsatta grupper, att vara delaktiga i förhandlingen om mänskliga rättigheter. Eriksson (2015:69, 78-79) föreslår att vi ska erkänna ”rättigheten till delat socialt ansvar”, baserat på principerna om deltagande och tillhörighet. Denna rättighet, som kan betraktas som en form av ”meta-rättighet” (rätten att ha rättigheter) innebär dels att ingen individ får exkluderas från beslut som får konsekvenser för denne eller det sociala och politiska sammanhang där individen ingår, utan att legitimiteten i dessa beslut kan ifrågasättas. Det innebär även att ingen individ får uteslutas från det politiska sammanhang denne befinner sig i och därmed tillhör eller vill tillhöra, utan att detta riskerar att få konsekvenser för rätten att ha rättigheter.

⁴ Jag tolkar Purcells begrepp ”bytesvärde” som en logik som utgår ifrån maximering av det kapitalistiska värdet av urban mark och de varor/tjänster som produceras på denna. Begreppet ”bytesvärde” är hämtat från Marx och kan förenklat förklaras som den kvantitativa aspekten av värde som ligger till grund för marknadspriset för en råvara (Encyklopedia of Marxism, u.å.)

⁵ Se t.ex. ICCPR (1966) art. 4 och art. 19.3 samt ECHR (1950) art. 11.2

Diskussion

I följande avsnitt kommer jag att dela med mig av de nya insikter och förhållningssätt som kartläggningen av det urbana medborgarskapet har genererat. Baserat på den litteratursammanställning som presenterades i föregående avsnitt, kommer jag att vidareutveckla mina egna tankar kring hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden.

Kartläggningen som presenterades i föregående avsnitt visar att det inte finns ett enkelt svar på vad ett urbant medborgarskap innebär. Det finns idag en mångfald av teorier om medborgarskapet och staden, utvecklade inom olika områden som statsvetenskap, urbansociologi och kulturgeografi. Jag har försökt redogöra för några av dessa teorier, utifrån en uppdelning mellan tre förhållningssätt: 1, ett kosmopolitiskt förhållningssätt, 2, ett lokalbaserat förhållningssätt respektive 3, ett aktörscentrerat förhållningssätt. Jag anser att alla dessa tre förhållningssätt bidrar med värdefulla insikter och perspektiv. Inte minst genom att utmana traditionella föreställningar om medborgarskapets innebörd och avgränsning, liksom idén om nationalstaten som människors främsta politiska gemenskap. Även om långt ifrån alla de forskare jag hänvisat till lyckas ge ett konkret svar på hur ett urbant medborgarskap kan realiseras i praktiken, presenteras nya förhållningssätt och progressiva lösningsförslag kopplade till den extraordinära situation vi idag befinner oss i då det globala alltmer flätats samman med det lokala.

TRE FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL URBANT MEDBORGARSKAP

De teoretiker som argumenterar för ett kosmopolitiskt medborgarskap har ett normativt och nästintill idealistiskt förhållningssätt. De förespråkar ett gränsöverskridande medborgarskap fränkopplat nationalstatens begränsningar, där den globala staden utgör basen för en slags kosmopolitisk demokrati (Sassen, 2000; Purcell, 2003; Benhabib, 2004; Isin & Turner, 2007). Jag ser inte ett kosmopolitiskt medborgarskap som en lösning i sig, men menar att dessa teorier kan användas för att anlägga ytterligare ett perspektiv på det urbana medborgarskapet genom att sätta in det i en transnationell kontext. Staden är inte en avgränsad plats, avskild från dess omvärld. Strävan efter säkerhet, drägliga livsvillkor och återförening med sin familj får människor att röra sig över geografiska och politiska gränser. Människor interagerar och utbyter information oberoende av avstånd, utvecklar

kontaktnät över hela jorden. Samhälls- och miljöfrågor på global nivå enar människor från olika länder i deras politiska engagemang och globala sociala rörelser mobiliserar och knyter samman dem i deras strävan efter att bidra till förändring. Det gör det inte helt enkelt att avgöra vem som ingår i samhället och vem som inte gör det. Det gör också att vi tvingas förhålla oss till vad vi har för moraliskt ansvar inte bara gentemot människor vi möter på gatan eller i mataffären, utan även gentemot dem som befinner sig långt bort men som vi på något sätt är sammankopplade med genom transnationella flöden och nätverk.

Samtidigt är det på lokal nivå som människor är fysiskt närvarande. Det är där det uppkommer frågor och konflikter som berör oss i vårt vardagsliv och det är där beslut tar som har direkt inverkan på våra möjligheter i livet. De teoretiker som utgår ifrån ett lokalbaserat förhållningssätt fokuserar på behovet av att stärka människors politiska deltagande och inflytande på lokal nivå, och diskuterar möjligheterna till ett distinkt urbant medborgarskap baserat på boende eller vistelse i staden (Bauböck 2003; Varsanyi, 2006; Eriksson, 2015). Jag menar att detta förhållningssätt bidrar till att konkretisera det urbana medborgarskapet och öppnar upp för faktiska möjligheter att realisera och formalisera det. På samma gång synliggörs konkreta hinder i form av till exempel geografiska avgränsningar och statlig migrationspolitik, som måste diskuteras och hanteras om det urbana medborgarskapet ska bli något mer än en idé.

De teoretiker som intar ett aktörscentrerat förhållningssätt till det urbana medborgarskapet synliggör hur marginaliserade grupper kräver bekräftelse som fullvärdiga medlemmar i den sociala och politiska gemenskap som staden utgör. Enligt detta förhållningssätt beskrivs medborgarskapet snarare som en process än en statisk legal status, där medborgarskapet som handling möjliggör för nya grupper att kräva sin plats i staden, vilket formar både staden och medborgarskapet i sig (Purcell, 2003; Painter, 2005; Holgersson, 2011). Min uppfattning är att dessa teoretiker bidrar med att synliggöra individerna i diskussionen om medborgarskapet, och då särskilt marginaliserade och utsatta grupper. Detta förhållningssätt synliggör även de olika intressen som finns i formandet av staden, något som annars tenderar att osynliggöras eller förnekas. Slutligen menar jag att detta förhållningssätt låter oss se rättigheter som en fråga om förhandling snarare än som någonting fixerat, vilket öppnar upp för omförhandling och utveckling av nya rättigheter i en lokal kontext.

ETT AKTIVT MEDBORGARSKAP

Det nationella medborgarskapet har medfört en samhällsordning där människor delas upp i nationella (medborgar-)enheter och nationellt medborgarskap nästintill betraktas som ett

”naturligt” tecken för mänsklighet (SOU 2006:37, s. 284). Att stater historiskt sett argumenterat för att kontroll av utlänningar varit nödvändigt för att upprätthålla samhällsordningen för dess medborgare, har resulterat i att ojämlikhet inför lagen baserat på en persons legala status idag ses som något självklart och oproblematiskt (Strange & Lundberg, 2014). Idag ser vi kanske tydligare än någonsin hur diskussioner som länkar samman statlig suveränitet och gränskontroller med nationell ordning och säkerhet legitimerar exkludering och ojämlikhet. Om vi i stället skulle utgå ifrån ett rättighetsperspektiv torde det vara uppenbart att det är omöjligt att hävda att samhället är jämlikt och demokratiskt så länge vissa människor inte tillåts vara socialt och politiskt delaktiga.

Med hänvisning till Varsanyi (2006), Holgersson (2011) och Eriksson (2015) har jag särskilt lyft fram invånare utan formellt uppehållstillstånd och visat på begränsningar i fråga om socialt och politisk delaktighet. Samtidigt finns det andra grupper i samhället som har begränsad möjlighet att påverka sin egen livssituation och samhället i stort trots legal status. Barn och ungas politiska delaktighet är ett exempel på detta. Även de barn och unga som är nationella medborgare och socialt inkluderade i samhället saknar rösträtt och därmed full politisk delaktighet. Jag menar att rösträtten här har såväl praktisk som symbolisk betydelse för unga medborgares förutsättningar till deltagande och inflytande i det politiska livet. Ytterligare ett exempel är utrikes födda unga vuxna, för vilka statistiken visar på ett lågt valdeltagande. Det betyder dock inte att dessa människor inte är politiskt delaktiga, utan kanske snarare att de använder alternativa kanaler för att uttrycka sitt politiska engagemang. Däremot kan det låga valdeltagandet ses som ett tecken på bristande tillit till olika typer av myndighetsutövning. Dessa människors delaktighet och sociala tillit påverkas även av att många inom denna grupp står utanför arbetsmarknaden (Abrahamsson, 2015). KAIROS forskning visar hur aktörer från mindre etablerade organisationer i civilsamhället möts med misstänksamhet och ses som oansvariga, okunniga och kapabla i mötet med offentlig förvaltning. Flera av informanterna beskriver en upplevelse av att som ung inte tas på allvar och rasifierade personer beskriver hur de blir bemötta med vardagsrasism (Widehammar, 2015). Om människor inte förväntas vara politiskt delaktiga eller kunniga, skapas heller inte förutsättningar att vara engagerad i och ta ansvar för samhällsutvecklingen. I KAIROS forskning betonas vikten av att betrakta medborgarna som subjekt och politiska aktörer med värdefulla perspektiv och kunskap i hanteringen av komplexa samhällsfrågor (se t.ex. Olofsson, 2015; Abrahamsson, 2015).

Att bli betraktad som aktör och subjekt är en förutsättning för ett aktivt medborgarskap i interaktion med andra medborgare och med beslutsfattare för en rättvis och socialt hållbar samhällsutveckling.

(Olofsson, 2015: 38)

Teorier om det urbana medborgarskapet bidrar inte enbart till att utmana inrotade föreställningar om vem som är att betrakta som medborgare, utan också vad det innebär att vara medborgare. Jag har exempelvis visat hur ett kosmopolitiskt förhållningssätt kan hjälpa oss att lyfta blicken och betrakta migranter som kosmopolitiska medborgare, snarare än ”icke-medborgare” och en börda för välfärdssamhället på lokal nivå. Min tolkning av det urbana medborgarskapet är att närvaro i staden ger en position som legitim intressent i frågor som berör en. I litteraturgenomgången redogjorde jag exempelvis för Purcells (2007) argumentation om rätten att nyttja staden och rätten att delta i det lokala beslutsfattandet. Att bli betraktad och behandlad som en politisk aktör, oavsett faktorer som status, ålder eller bakgrund, menar jag är en förutsättning för ett aktivt medborgarskap. Individens egen vilja och intresse för samhällsutvecklingen är enligt min mening minst lika viktig, även om det många gånger tycks tas för givet inom den litteratur jag tagit del av.

I min redogörelse för det kosmopolitiska förhållningssättet visade jag hur Isin & Turner (2007) uttrycker att aktiva medborgare avgörande för ett demokratiskt samhälle som upprätthåller mänskliga rättigheter. De synliggör även kopplingen mellan individens bidrag till samhället, erhållande av rättigheter och förmåner och känsla av medborgerligt ansvar. Jag tycker att denna sammanlänkning är viktig att ta fasta på. Att medborgarna bidrar till samhället genom att betala skatt är en förutsättning för att upprätthålla välfärdssamhället och kunna garantera sociala rättigheter. Samtidigt ser jag det som problematiskt om individers bidrag till det gemensamma enbart formuleras i ekonomiska termer. KAIROS forskning belyser hur New Public Managements intrång i den offentliga sektorn har bidragit till att människor i allt högre grad tagit rollen som kunder snarare än medborgare i samhället (Adler, 2015; Guevara, 2015). Jag menar att medborgarskapet har reducerats till att göra individuella val och ställa krav, i stället för att ta ansvar för samhällsutvecklingen på fler sätt än genom lönearbete. Om vi vill åstadkomma ett socialt hållbart samhälle, måste vi återskapa ett aktivt medborgarskap i form av medborgarnas vilja, förmåga och intresse att ta ansvar för det gemensamma. Förutom att rösta i allmänna val skulle det exempelvis kunna handla om att aktivt delta i medskapande dialog med politiker och förvaltning, att lägga fram medborgarförslag, att delta i den offentliga debatten och att engagera sig i nätverk och sociala rörelser. Detta i syfte att påverka samhällsutvecklingen och formandet av staden och i solidaritet med utsatta grupper säkerställa att mänskliga rättigheter uppfylls. Vi måste också våga tro på att människor vill och kan bidra bara de ges förutsättningar. För att främja ett aktivt medborgarskap krävs förhandling om medborgarnas rättigheter såväl som skyldigheter.

DET OFFENTLIGA RUMMET SOM ARENA FÖR FÖRHANDLING

Som jag tidigare visat på beskrivs staden inom den mer aktörscentrerade forskningen om urbant medborgarskap som en arena för förhandling (Purcell, 2003; Painter, 2005; Holgersson 2011). På denna arena finns en mängd olika intressenter, med skilda intressen och värderingar. Det finns även en maktobalans som gör att vissa aktörer har betydligt större möjligheter att få komma till tals och driva igenom sina intressen än andra. Jag har tidigare beskrivit Painters (2005) radialpluralistiska/dissident modell för medborgarskap, där medborgarnas delaktighet och vikten av olik tänkande framhålls i formandet av staden. Painter menar att olik tänkande, olikhet och oenighet är lika viktigt som konsensus, solidaritet och kompromiss i utövandet av det urbana medborgarskapet. Det offentliga rummet lyfts fram som en mångfald av forum, kanaler och aktiviteter utanför de formella politiska processerna, för kollektiv social interaktion. Painters radikalpluralistiska modell tycker jag ligger i linje med KAIROS forskning om civilsamhällets roll som balanserande makt gentemot beslutsfattare och privilegierade grupper i majoritetssamhället. För att nå en fördjupad demokrati och ökad pluralism behöver aktivism utanför det politiska systemet kombineras med konfrontation inom ramarna för den representativa demokratin (Mouffe i Olofsson, 2015). För situationer som präglas av ojämlika maktförhållanden förespråkar KAIROS medskapande dialog med ett konfrontativt inslag. Meningen med det konfrontativa inslaget är att redan i ett tidigt skede av dialogen mellan olika aktörer synliggöra maktordningar och meningsskiljaktigheter. Syftet är att skapa ömsesidig förståelse och tillit mellan deltagarna samt att bemäktiga den svagare parten. Den medskapande dialogen främjar interkulturell samverkan genom ett gemensamt handlande med utrymme för meningsskiljaktigheter, där olika värdegrunder och maktstrukturer konfronteras, synliggörs och hanteras. Det kan i sin tur bidra till en mer inkluderande samhällsgemenskap (Abrahamsson, 2015).

För att dialogen ska vara jämlik krävs att maktrelationer hanteras på ett sätt som öppnar det offentliga samtalet för en mångfald av erfarenheter, perspektiv på och åsikter om samhällsutvecklingen.

(Olofsson, 2015:38)

Jag har tidigare redogjort för Purcells (2003) syn på hur internationella storföretags ökade makt hotar demokratin. Purcell argumenterar här för att sätta stadens bruksvärde i fokus, vilket innebär att öppna upp beslutsprocesser för invånarnas deltagande och låta invånarnas behov överordnas marknadsekonomiska intressen. Företags ansvar har sedan en tid tillbaka diskuterats aktivt inom FN-systemet. Multinationella företags ökade makt och inflytande har bidragit till att reducera staters förmåga att garantera skydd för mänskliga rättigheter.

Under 90-talet blev det tydligt att marknadens expansion i kombination med ny teknik inom transport- och kommunikationsområdet resulterat i otydlig ansvarsfördelning i fråga om mänskliga rättigheter. År 2011 godkändes *Guiding Principles on Business and Human Rights* av FN:s råd för mänskliga rättigheter (Ruggie, 2013). Även om kraften i dessa principer kan diskuteras är det numera ingen tvekan om att även privata aktörer har ett socialt ansvar. I ett större sammanhang talas om CSR (corporate social responsibility) som handlar om företags ansvar för att engagera sig och bidra till en hållbar samhällsutveckling. Mot denna bakgrund vill jag diskutera företag som politiska aktörer och en bland flera intressenter i skapandet av stadsrummet. Enligt min mening är det att erkänna de målkonflikter som finns inbyggda i stadsutvecklingen och att öppna upp för oliktankande och förhandling i formandet av staden. Med tanke på ekonomiska beslutsfattares stora makt och inflytande menar jag att de har ett ansvar för att skapa förutsättningar för medborgarnas deltagande och inflytande i beslutsprocesser som berör dem. Den offentliga sektorns roll och ansvar blir här att synliggöra målkonflikter och skapa utrymme och förutsättningar för olika aktörer, särskilt marginaliserade grupper, att gemensamt diskutera och hantera komplexa samhällsfrågor i det offentliga rummet.

FÖRHANDLING OM RÄTTIGHETER

Precis som medborgarskapet över tid har formats av krav på inkludering, har MR-regimen utvecklats genom erkännande av nya rättighetsbärare och inkorporering av nya rättigheter. Konceptet rätten till staden har under de senaste åren diskuterats aktivt inom FN-systemet (UNESCO och UN-Habitat). Det är framför allt två stycken instrument som debatterats som en potentiell utveckling av den allmänna deklarationen om mänskliga rättigheter i en urban kontext: ”World Charter on the Right to the City” som utformades under World Social Forum i Porto Alegre 2001 och ”Global Charter-Agenda for Human Rights in the City” som antogs av UCLG:s världsråd 2012. (Brown & Kristiansen, 2009; UCLG, 2012). I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan rätten *i* staden och rätten *till* staden. Krav på rätten i staden tar utgångspunkt i internationella konventioner om mänskliga rättigheter och bedrivs utifrån ett rättighetsbaserat förhållningssätt. Det handlar då om att omformulera krav på exempelvis demokratisk styrning eller tillgängliga bostäder i termer av mänskliga rättigheter, i syfte att skapa inkluderande och rättvisa städer. Detta förhållningssätt avspeglas i flera av de charters som tagits fram under senare år, exempelvis ”European Charter for Safeguarding Human Rights in the City”. Dessa instrument syftar främst till inkludering i staden som den ser ut idag, medan Lefvabres ursprungliga idé om rätten *till* staden syftade till transformation genom att utmana rådande kapitalistiska strukturer. Radikala rörelser kräver rätten till staden i syfte att åstadkomma en mer öppen

och genuint demokratisk stad genom ökad social och politisk delaktighet. Rätten till staden kan alltså snarare ses som ett verktyg för urban förändring, än en positiv rättighet i legal mening. Rätten till staden kräver ett urbant medborgarskap i form av delaktighet och demokratisk handling, och möjliggörs genom medskapande demokrati (Brown & Kristansen, 2009; Mayer, 2012). Här får vi användning av Dembours modell över olika förhållningssätt till mänskliga rättigheter som presenterades i avsnittet Utgångspunkter och definitioner. Jag ser det som att ovan beskriva krav på rätten i staden förs fram utifrån en deliberativ position, där mänskliga rättigheter betraktas som *överenskomna*. Krav på rätten till staden stämmer däremot bättre överens med ett underifrånperspektiv, där mänskliga rättigheter betraktas som *kämpade för*. Jag förespråkar en kombination av dessa två förhållningssätt, och menar att det krävs institutioner och legala strukturer för att staten ska kunna garantera mänskliga rättigheter. Samtidigt får vi inte glömma att även lagstiftning är resultatet av politisk förhandling, som ofta utesluter marginaliserade och röstsvaliga grupper till förmån för en inflytelserik elit.

I KAIROS studie om civilsamhället beskriver Widehammar (2015:46) hur det blir en slags krock mellan ”olika världar” när tjänstepersoner håller sig till de lagar som finns medan personer från civilsamhället menar att lagarna inte ligger i linje med konventionerna om mänskliga rättigheter. Precis som det aktörscentrerade förhållningssättet visar kan enskilda aktörer göra stor skillnad i sitt agerande genom att utnyttja möjligheten vid ett specifikt tillfälle, exempelvis genom att bidra till förändring av lagstiftningen eller den vanemässiga tillämpningen av regelverket (Eriksson, 2015; Widehammar, 2015). Vi bör också komma ihåg att även juridiska ramverk är resultatet av förhandling och politiska beslut. De är inte heller alltid anpassade för den aktuella situationen där helt andra förutsättningar råder än då regelverket etablerades. I föregående avsnitt redogjorde jag för synen på rättigheter som omtvistade och politiska (Painter, 2005). För att rättigheter inte bara ska bli ”döda paragrafer” i juridiska dokument utan realiseras i en lokal kontext, menar jag att det krävs aktiv förhandling om rättigheternas innebörd. Jag vill här påminna om Erikssons (2015) intressanta resonemang om ”rätten till delat socialt ansvar” som visar på vikten av låta individer delta i beslutsprocesser som berör dem, liksom vikten av att låta individer få tillhöra det politiska sammanhang de befinner sig i. Mot denna bakgrund vill jag påstå att social och politisk delaktighet är en förutsättning för rätten till rättigheter. Som jag tidigare argumenterat för kräver förhandling om rättigheternas innebörd ett aktivt medborgarskap. Det kräver också att makthavare aktivt verkar för att skapa strukturer, processer och mötesplatser för att säkerställa invånarnas delaktighet i att formulera och realisera rättigheter på lokal nivå.

FORMALISERING AV DET URBANA MEDBORGARSKAPET

I utforskandet av det urbana medborgarskapet har jag försökt lägga särskilt fokus på marginaliserade och utsatta grupper. Den kanske mest utsatta gruppen är människor som lever i staden utan formellt uppehållstillstånd. Som jag tidigare visat påminner Varsanyi (2006) oss om att vi i utvecklingen av det urbana medborgarskapet måste hitta former för att erbjuda ett lämpligt skydd och alternativa strukturer för tillhörighet, för dessa människor. För att undvika att skapa ”andra klassens invånare” måste det urbana medborgarskapet formaliseras och överordnas statens makt över vem som har rätt att uppehålla sig i staden. Jag har beskrivit hur Bauböck (2003) betonar vikten av territoriell avgränsning om det urbana medborgarskapet ska kunna fungera som status för ett jämlikt medlemskap i en gemensam politisk enhet. I Sverige har vi redan ett långtgående kommunalt självstyre⁶, som förslagsvis skulle kunna ligga till grund för ett urbant medborgarskap. Att därtill formulera en bred definition av vem som är att betrakta som medborgare i staden menar jag kan få betydande effekter om en sådan definition formaliserades. Dels rent praktiskt genom tillgång till juridisk status och därmed rätten att ha rättigheter, för människor som idag befinner sig i någon slags gråzon. Ett aktuellt exempel på en formalisering av det urbana medborgarskapet är IDNYC, ett formellt ID-kort som utfärdas för alla invånare över 14 år i New York City, oavsett legal status. Förutom att fungera som giltig ID-handling ger kortet invånarna tillgång till kommunal service och tillträde till offentliga byggnader i staden som skolor och bibliotek. (IDNYC, u.å.). Jag ser också att formalisering av det urbana medborgarskapet kan ha en symbolisk betydelse, genom erkännande av alla invånare som fulla medlemmar i staden med både rättigheter och skyldigheter i fråga om politiskt deltagande. Vad dessa rättigheter och skyldigheter kan tänkas bestå i måste förhandlas fram i dialog mellan politiker och medborgare. Ett exempel med koppling till KAIROS forskning kan dock vara rätten att ta initiativ till medborgardialog. Denna rättighet kan anses vara av stor vikt för att medborgarna inte bara ska tillåtas påverka inom givna ramar utan även delges makt att formulera problem och vara delaktiga i en dialog om varför saker och ting ska göras. En motsvarande skyldighet från medborgarnas sida skulle då kunna vara att nyttja initiativrätten, att aktivt delta i medborgardialoger och att ta delat ansvar för resultatet.

⁶ Sverige är indelat i kommuner på lokal nivå (kommuner) och på regional nivå (landsting/regioner). Självstyrelsen innebär att kommunerna sköter lokala och regionala frågor och har stor handlingsfrihet. Självstyrelsen utövas av beslutande församlingar som utses genom allmänna val (Sveriges Kommuner och Landsting, u.å.)

Abrahamson (2012, 2015) beskriver hur statens förändrade roll och framtvingade nedskärningar i välfärdssystemet resulterat i att det sociala kontrakt⁷ som legat till grund för statens legitimitet i Sverige har luckrats upp. För att kunna hantera de komplexa samhällsproblem som följer med en allt mer genomträngande globalisering, förändrade migrationsmönster och tilltagande urbaniseringstakt föreslår Abrahamsson (2015) ett medskapat samhällskontrakt på lokal nivå i en svensk kontext, i syfte att demokratisera demokratin och främja ett aktivt medborgarskap. Internationellt har det under de senaste åren utvecklats ett antal instrument med syfte att stärka mänskliga rättigheter och öka delaktigheten för invånare i staden. 2005-2008 pågick ett gemensamt projekt mellan UNESCO och UN-HABITAT som syftade till att identifiera goda exempel på verktyg för att stärka rättigheter, skyldigheter och delaktighet i urban planering och styrning. Som jag tidigare nämnt diskuteras flera av dessa instrument som en potentiell utveckling av den allmänna deklarationen om mänskliga rättigheter i en urban kontext (Brown & Kristiansen, 2009). Jag vill påstå att de instrument som vuxit fram, exempelvis Montreal charter (se faktaruta), kan ses som lösningsförslag på den extraordinära situation vi befinner oss i där existerande legala ramverk och sociala strukturer inte förmår hantera nya samhällsutmaningar, samtidigt som en ny ordning som innefattar skydd åt de mest utsatta och nya former för tillhörighet och delaktighet inte har utvecklats tillräckligt. Precis som Abrahamsson (2015) visar på skulle de internationella erfarenheter som finns kunna utgöra en viktig inspirationskälla för Göteborg, i att utforma innehållet i ett samhällskontrakt som omfattar medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till staden. Jag menar att syftet med ett sådant samhällskontrakt vore att uppmuntra till och skapa

Erfarenheter från Montreal

Montreal i Kanada är en av många städer som utformat ett kontrakt som reglerar rättigheter och skyldigheter mellan staden och dess medborgare. *Montreal Charter for Rights and Responsibilities* har fått stor uppmärksamhet internationellt och varit en referenspunkt för United Cities and Local Government's (UCLG) arbete med *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City*. (Ville de Montreal, u.å.).

Montreal charter arbetades fram genom en flera år lång medskapande process och omfattar alla som bor i Montreal. Arbetet drevs av Task Force on Democracy, en fristående arbetsgrupp sammansatt av medborgare och en kärna av tjänstepersoner. Flera mekanismer är knutna till Montreal charter för att förstärka dess funktion som bindande kontrakt och verktyg för medborgerligt engagemang. Ett exempel är *Montréal ombudsman*, en ombudsmannafunktion vars uppdrag är att utreda klagomål då en medborgare upplever sig ha blivit felaktigt behandlad av staden. Ett annat exempel är *right of initiative* som ger medborgare rätt att föreslå nya lösningar eller innovativa projekt för offentlig diskussion (Ville de Montréal, 2013).

⁷ Det sociala kontrakt som successivt växte fram i samband med industrialiseringen i de nordiska länderna, innebar att medborgarna frivilligt underordnade sig de beslut som fattades av riksdag och regering i utbyte mot att staten tillgodosåg medborgarnas behov (Trägårdh et al i Abrahamsson, 2015:15).

former för ett aktivt medborgarskap samt att etablera förhållningssätt och strukturer som krävs för ett gemensamt ansvar för en socialt hållbart samhällsutveckling. Den förhandling om staden och medborgarskapet som litteraturen om det urbana medborgarskapet diskuterar blir härigenom praktisk handling. Särskilt om samhällskontraktet tillåts växa fram i samverkan mellan olika aktörer som beslutsfattare från kommun och näringsliv, representanter från det civila samhället och samhällsengagerade medborgare. Processen med att utforma ett sådant samhällskontrakt kan således utgöra ett konkret exempel på hur det urbana medborgarskapet kan ta sig uttryck, i form av medskapande och förhandling i en urban kontext. En medskapande process centrerad runt utformandet av ett samhällskontrakt kan i sig utgöra ett viktigt steg i att stärka demokratin på lokal nivå.

Slutsatser

Jag kommer i detta avslutande avsnitt att klargöra bilden av det urbana medborgarskapet som växt fram allt eftersom. Vad innebär egentligen ett urbant medborgarskap? På vilket sätt kan det urbana medborgarskapet bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden? Utifrån den kontext KAIROS verkar i kommer jag här att sammanfatta vad det urbana medborgarskapet innebär och vilka förutsättningar som krävs för att realisera det.

Litteraturgenomgången har visat att det idag varken finns någon entydig definition av det urbana medborgarskapet eller någon enkel praktisk lösning på hur det kan realiseras. Jag själv har däremot landat i en egen förståelse av det urbana medborgarskapet, i förhållande till den kunskap och de synvänder⁸ som växt fram inom ramarna för KAIROS-projektet. Jag har i diskussionsavsnittet använt mig av vissa praktiska exempel (New York ID och Montreal charter) för att visa att ett urbant medborgarskap är mer än en idé. Däremot kräver realiserandet av ett urbant medborgarskap nya strukturer liksom förändrade arbets- och förhållningssätt. Enligt min mening framträder i forskningslitteraturen två huvudsakliga syften med ett urbant medborgarskap. Det ena är att skapa en grund för ett mer inkluderande medborgarskap, som är fränkopplat från krav på nationell homogenitet och suveränitet. Det andra är att genom ökat medborgerligt deltagande och inflytande förstärka det politiska systemets legitimitet på lokal nivå. Om dessa två syften uppfylls menar jag att de tillsammans kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheter för människor som bor, vistas eller verkar i staden.

Min uppfattning är att urbant medborgarskap innebär medlemskap i en social och politisk gemenskap i en urban kontext. Det urbana medborgarskapet innebär både rättigheter och skyldigheter för de som bor, vistas eller verkar i staden. Jag har ovan skrivit att det urbana medborgarskapet syftar till att skapa ett mer inkluderande medborgarskap, som är fränkopplat krav på nationell homogenitet och suveränitet. Jag menar att en förutsättning för detta är att det urbana medborgarskapet formaliseras och blir en form av juridisk status baserad på närvaro i staden. I formaliserandet måste särskild hänsyn tas till att inkludera och skapa ett lämpligt skydd för invånare utan formellt uppehållstillstånd. Juridisk status kan då fungera som en viktig grund för socialt och politiskt erkännande och därmed rätten

⁸ KAIROS använder begreppet synvänder för att förmedla att vi behöver förstå den samhällsförändring som pågår och ändra vårt förhållningssätt till och syn på samhället. Med nya förhållningssätt följer nya arbetssätt som krävs för en mer rättvis och socialt hållbar utveckling (Lorentzi, Å. och Olofsson, G., 2015)

till rättigheter. Juridisk status i sig är dock inte tillräckligt för ett mer inkluderande medborgarskap. I mötet mellan offentlig förvaltning och medborgare kan principerna om deltagande och tillhörighet ses som vägledande. Principen om deltagande innebär att beslutsprocesser som har eller kan få betydande konsekvenser för en individ eller en grupp, måste inkludera dem som berörs om beslutet ska anses vara legitimt. Principen om tillhörighet innebär att rätten till rättigheter endast kan anses vara uppfylld så länge en individ eller en grupp i praktiken inkluderas i det sammanhang de befinner sig i, och därmed tillhör eller vill tillhöra.

Den radikal-pluralistiska modellen för medborgarskap visar på vikten av att tillvarata olikhet och oliktankande i det offentliga rummet. I en urban kontext handlar det om att synliggöra målkonflikter i skapandet av stadsrummet och skapa utrymme för olika grupper och aktörer att tillsammans diskutera och hantera dessa målkonflikter. Det kan förslagsvis göras med hjälp av medskapande dialog med konfrontativa inslag. Det handlar också om att se värdet av civilsamhällets initiativ till samhällsförändring, även om detta sker utanför de formella demokratiska processerna.

Jag har ovan skrivit att det andra syftet med ett urbant medborgarskap är att genom ökat medborgerligt deltagande och inflytande förstärka det politiska systemets legitimitet på lokal nivå. Jag menar att ett urbant medborgarskap skapar nya förväntningar på vad det innebär att vara medborgare i staden. För att främja ett aktivt medborgarskap krävs att varje individ betraktas och behandlas som en politisk aktör med ansvar för samhällsutvecklingen. Det krävs också strukturer, processer och mötesplatser för att säkerställa invånarnas deltagande och inflytande i beslutsprocesser som kan få konsekvenser för deras vardagsliv eller livschanser. Här har makthavare inom både näringsliv och offentlig sektor ett ansvar. Lika viktigt är individen eget intresse och engagemang i samhällsutvecklingen. För att stärka demokratin på lokal nivå är det därför relevant att diskutera och konkretisera medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till staden. Det kan förslagsvis göras genom en inkluderande och medskapande process i syfte att diskutera hur det samhällskontrakt på lokal nivå som här skisserats skulle kunna utvecklas och konkretiseras.

Litteraturförteckning

LITTERATUR

- Abrahamsson, Hans (2013). *Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara städer*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Abrahamsson, H. (2015). *Vår tids stora samhällsömdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog*. – En forskningsstudie producerad för Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm, SKL.
- Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta, Olofsson Gabriella, Svensson, Jesper och Tiger, Anna (2015). *Invånardialogens roll och former. Västra Götalandsregionens samråd med civilsamhället*. Göteborg: Mistra Urban Futures och Västra Götalandsregionen.
- Adler, Inga-Lisa (2015). *Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*. Förvaltningsskolans rapporter nr 134. Göteborg: Förvaltningshögskolan. ISSN: 1401-7199.
- Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara och Marcusson, Lena (2013). *Tillitens gränser. Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad
- Arendt, Hannah (1996 [1951]). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, s. 341-379.
- Bauböck, Rainer (2003) 'Reinventing urban citizenship' I *Citizenship Studies*, 7:2, s. 139-160. ISSN: 1362-1025.
- Benhabib, Seyla (2005) 'Borders, Boundaries, and Citizenship' i *Political Science and Politics*, 38:4, s. 673-677.
- Bergström, Göran och Boréus, Kristina (2012). 'Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys' i *Textens mening och makt : metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Brown, Alison (2013). 'The right to the city: Road to Rio 2010' i *International Journal of Urban and Regional Research*, 37:3, s. 957-971.
- Brown, Alison och Kristiansen, Annali (2009) *Urban Policies and the Right to the City: rights, responsibilities and citizenship*. UNESCO och UN-HABITAT.
- Dembour, Marie-Bénédicte (2010). 'What Are Human Rights? Four Schools of Thoughts' i *Human Rights Quarterly*, 32:1, s. 1-20
- Eriksson, Leif (2015) *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Eriksson Barajas, Katarina, Forsberg, Christina och Wengström, Yvonne (2013). *Systematiska litteraturstudier i utbildningsvetenskap: vägledning vid examensarbeten och vetenskapliga artiklar*. Stockholm: Natur och Kultur
- Guarnizo, Luis Eduardo (2012) 'The Fluid, Multi-scalar, and Contradictory Construction of Citizenship' i Smith, Michael Peter and McQuarrie Michael (ed.), *Remaking urban citizenship: organisations, institutions and the right to the city*, New Brunswick/New Jersey: Translation Publishers. ISBN: 978-1-4128-4618-9.
- Guevara, Birgitta (2015a) *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer. En litteraturstudie om Public Value, Public Value Management New Public Service & New Public Governance*. Göteborg: Mistra Urban Futures.

- Guevara, Birgitta (2015b) *Diskriminerande strukturer. Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar livschanserna för oss som bor, verkar och arbetar i Sverige*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Göteborgs stad (2014). *Fördjupa demokratin*. Tjänsteutlåtande 2014-02-10 (Diarienummer 0933/12). Stadsledningskontoret, Göteborgs stad.
- S, Mp, V, Fi. *Budget 2016. För ett jämlikt och hållbart Göteborg*. Mål och inriktningsdokument för Göteborgs stad, 2015
- Holgersson, Helena (2011) *Icke-medborgarskapets urbana geografi*. Göteborg: Glänta produktion.
- International Organisation for Migration (2015) *Migration and local planning: Issues, opportunities and partnership*, background paper for International Dialogue on Migration 2015: Conference on migrants and cities.
- Isin, Engin F. och Turner, Bryan S. (2007). 'Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies' i *Citizenship Studies*, 11:1, s. 5-17.
- KAIROS (2013) Projektdokument: *Kunskap om och Arbetssätt I Rättvisa och socialt hållbara Städer*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Kullving, Linus (2011) *Performing spaces; Structures of Control and Claims of Rights in sites of "Irregularity"* (masteuppsats). Malmö: Globala politiska studier, Malmö Högskola.
- Lorentzi, Åsa och Olofsson, Gabriella (2015). *Dialog om möjliga handlingsutrymmen för förändring. Eftertankar från KAIROS dialogdag 10 juni 2015*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Lorentzi, Åsa, Olofsson, Gabriella, Paulsson Lars och Widigson, Mats (2015) *Ungas medskapande: Lärande av ungas erfarenheter*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Lundberg & Strange (2014) 'Education as hospitality' i *Peace Review*, 26:2, s. 201-208.
- Mayer, Margit (2012) 'The "Right to the City" in Urban Social Movements' i Brenner, Neil, Marcuse, Marcus och Mayer, Margit (red.) *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city* (s. 63-85) Abingdon/New York: Routledge
- Olofsson, Gabriella (2015) *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder*. Göteborg: Mistra Urban Futures
- Painter, Joe (2005). *Urban Citizenship and rights to the city*. Durham: International Center for Regional Regeneration and Development Studies, Durham University
- Purcell, Mark (2003) 'Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order' i *International Journal of Urban and Regional Research*, 27:3, s. 564-590.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Medborgardialoger 250 exempel från Sverige*. Stockholm: SKL.
- Schmid, Christian (2012) 'Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream' i Brenner, Neil, Marcuse, Marcus och Mayer, Margit (red.) *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city* (s. 42-62) Abingdon/New York: Routledge
- Smith & Guarnizo (2009) 'Global mobility, shifting borders and urban citizenship' i *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100:5, s. 610-622.
- Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*. Artikelnr 2010-3-11.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

SOU 2006:37 (2006) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

SOU 2013:17. *Svenskt medborgarskap. Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*. Delmi rapport 2015:15. Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.

Tahvilzadeh, N. (2013). Medborgardialoger – dess kritiker och förkämpar. I Stenberg, J. (red.), *Framtiden är redan här*: 18-22. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.

Varsanyi, Monica W. (2006). 'Interrogating "Urban Citizenship" vis-a-vis Undocumented Migration'. I *Citizenship Studies*, 10:2, s. 229-249. ISSN: 1469-3593.

Widehammar, Malin (2015). *Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik i Göteborg. Hinder, positiva exempel och möjliga förändringar*. Göteborg: Mistra Urban Futures.

Ville de Montréal (2013) *Montréal Charter of Rights and Responsibilities*. Montréal: Ville de Montréal.

WEBBSIDOR

Encyklopedia of Marxism (u.å.). *Exchange*. Hämtad 2015-11-24 från <https://www.marxists.org/glossary/terms/e/x.htm>

Folkhälsomyndigheten (2015-08-21). 1. *Delaktighet och inflytande i samhället*. Hämtad 2015-12-16 från <http://www.folkhalsomyndigheten.se/amnesomraden/livsvillkor-och-levnadsvanor/folkhalsans-utveckling-malomraden/delaktighet-och-inflytande-i-samhallet/>

Förenta Nationerna (u.å.). *Sustainable Development Goals*. Hämtad 2015-12-26 från <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>

Hagberg, Mattias (uppdaterad 2015-11-20) "Vem får vara göteborgare?" i *Göteborgs-Posten*. Hämtad 2016-01-12 från <http://www.gp.se/kulturnoje/1.2883478-vem-far-vara-goteborgare->

IDNYC (u.å.). *About*. Hämtad 2015-11-23 från <http://www1.nyc.gov/site/idnyc/about/about.page>

Regeringen (2014-12-05). *Ändringar i medborgarskapslagen 2015*. Hämtad 2015-12-18 från <http://www.regeringen.se/artiklar/2014/10/andringar-i-medborgarskapslagen-2015/>

Röda korset (u.å.) *Papperslösa*. Hämtad 2016-01-12 från <http://www.redcross.se/papperslosa?gclid=CNbVpcmbpMoCFYPpccgodKqMF4Q>

Sveriges Kommuner och Landsting (u.å.) *Kommunalt självstyre*. Hämtad 2015-12-03 från <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltselfstyre/sastyrskommunenochlandstinget.380.html>

Ville de Montréal, (u.å.). *Montreal Charter*. Hämtad 2015-11-23 från http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ville de Montréal, (2011). *Montréal Charter of Rights and Responsibilities*. Hämtad 2015-11-23 från http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montreraise_english.pdf

The World Bank, (2014). *Migration and Remittances*. Hämtad 2015-12-11 från <http://go.worldbank.org/RR8SDPEHO0>