

Mistra Urban Futures Report
2015:6

Göteborg i världen

Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten

Ett kunskapsunderlag om tillväxtens och
välfärdens framtida förutsättningar
framtaget för projekt KAIROS, juni 2015



Hans Abrahamsson

Ett kunskapsunderlag framtaget inom projekt KAIROS

Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer

Corresponding author: Hans Abrahamsson
© Mistra Urban Futures, 2015

Detta kunskapsunderlag är framtaget inom ramarna för projekt KAIROS, 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 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 projektets kommande slutrapport skall bli så väl förankrad och konkret som möjligt. De slutsatser som redovisas i detta kunskapsunderlag kan emellertid 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 medfinansierar på de olika lokala plattformarna.

Jag tackar projektmedlemmarna i Kairos för att fortlöpande ha gett goda råd och synpunkter på hur kunskapsunderlaget skulle kunna förbättras. Birgitta Guevara, Mats Widigson och Gabriella Olofsson var vänliga att skicka skriftliga kommentarer. Jag vill dessutom speciellt tacka Johan Lönnroth, docent i Nationalekonomi och medlem av Göteborgs Kommunstyrelse 1980-1988, Anders Nilsson tidigare Stadssekreterare i Göteborgs Stad och chef för LO i Göteborg, numera redaktör för arbetarrörelsens tankesmedja Tankeverksamheten samt Ingemar Lindberg tidigare Statssekreterare på Socialdepartementet och utredare inom LO, för deras påpekanden och förslag till tillrättalägganden. Jag har försökt att ta till mig och åtgärda de flesta av den kritiska läsekretsens kommentarer. Återstående brister och eventuella felaktigheter är endast mitt eget ansvar. Ett speciellt tack riktas också till Åke Magnusson, tidigare chef för Näringslivets Internationella Råd (NIR), numera verksam vid Institutionen för Innovation och Samhällsförändring vid Göteborgs Universitet, för stimulerande samarbete i samband med genomförandet av merparten av de intervjuer som utgör kunskapsunderlagets klangbotten.ⁱ

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	4
Summary	6
Inledning	8
När världen kom till Göteborg - näringspolitik i ett historiskt perspektiv	9
1970-talets varvskris – en viktig vattendelare	11
Städers ökade roll i den nya geografiska ekonomin	14
Göteborg i Västra Götalandsregionen	16
Städer som ekonomiska motorer eller som slagfält för sociala konflikter	17
”Varför det blir som det blir trots att vi vill så väl?”	20
Stadspolitik i Göteborg	21
Befolkningsutveckling och försörjningskvot	23
Vikten av en omfördelningspolitik	25
Växande finansieringsgap	26
Hållbarhetens målkonflikter	27
Vart är vi på väg?	29
Kritiska röster	31
Staden och framtiden	33
Arbetsmarknadens aktuella utvecklingstendenser	34
Lokala och globala orosmoln	36
Vikten av synvänder	38
Tillväxtens innebörd och betingelser	39
En regional näringspolitik för förändrad produktionsinriktning	42
Social investeringspolitik	43
Sambanden mellan Stad och Land	45
Att bryta innanförskapets gränser	46
Medskapande och dialog.	47
Politik handlar om varför någonting skall göras.	48
Förändrad kunskapssyn	50
Ett nytt samhällskontrakt	52
Bostadsområdets roll i samhällsbygget	54
Göteborg i världen	55
Manöverutrymmet	57
Litteraturförteckning	60

Sammanfattning

Detta kunskapsunderlag handlar om Göteborgs utvecklingshistoria och den ekonomiska tillväxtens och välfärdens framtida förutsättningar. Mot bakgrund av vår tids samhällsomdaning, där globalisering, migration och urbanisering tillsammans alltmer flätar samman det lokala med det globala, diskuterar detta kunskapsunderlaget några av de framtida utmaningar som Göteborgs Stad står inför liksom några av de synvänder som en socialt hållbar utveckling kräver.

Kunskapsunderlaget visar på hur Göteborgs Stad kännetecknas av en stor spårbundenhet i det att stadens beroende av omvärlden alltid varit markant. Utvecklingen från en sjöfartsstad, där hamnen, varven och handelshusen utgjorde motorer för utvecklingen, till en kunskaps- och evenemangsstad har varit kantad av olika utmaningar. De största präglade Göteborg under 1970-talet då över 25 000 arbetstillfällen försvann på ett decennium till följd av vikande internationell konjunktur som helt kom att slå ut stadens varvsnäring, som på den tiden utgjorde en av de största i världen. Staden fick uppleva en kraftig befolkningsminskning och omkring 20 000 lägenheter utan hyresgäster.

Verkstadsindustriutredningen angav riktlinjerna för den omdaning som följde under 1980- och 1990-talen. Stadens produktion blev alltmer kunskapsintensiv. Framväxten av en avancerad läkemedels- och elektronisk industri kom att komplettera Volvo och SKF som drivkrafter i stadens strävan efter förnyelse och förbättrad konkurrenskraft i de globala produktionsnätverken. Utvecklingen, som av många beskrevs som en framgångssaga, hade en baksida. Inkomst- och hälsklyftor växte mellan olika stadsdelar och segregationen höll på att tudela staden. I många bostadsområden ökade befolkningens frustration, inte minst hos ungdomen som kände sig alltmer utestängda från arbets- och bostadsmarknad. Samtidigt medförde den nya kommunikationsteknologin ökade globala kontaktytor. Billigare transporter förändrade migrationsmönster och folk blev mer rörliga. Tiggande EU-migranter blev ett permanent inslag i gatubilden. Några ungdomar lät sig rekryteras för att åka till Ukraina eller till Mellan Östern för att slåss på liv och död. Andra fick anställning av internationella säkerhetsföretag som tillhandahöll väpnade styrkor i Afrika och Latinamerika. En del föll offer för de gängkrig som blev allt vanligare i staden och som bland annat handlade om rätten till torg och gatuhörn för narkotikaförsäljning.

Göteborg befinner sig, som så många andra städer runt om i världen, i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utgöra en viktig motor för ekonomisk och social utveckling eller att å den andra sidan utvecklas till ett slagfält för sociala konflikter. Detta kunskapsunderlag syftar till att visa på att rörelseriktningen i detta spänningsfält är politiskt påverkbart. Samtidigt riskerar uttalade ambitioner att komma tillrätta med segregationen och utjämna skillnader i livsvillkor bli till retoriska gap genom bristen på konkret handling. Beslutsfattarna sitter många gånger fast i den dominerade uppfattningen att marknadens inneboende kraft till ekonomisk tillväxt och expansion på lång sikt kommer att kunna komma tillrätta med problemen. På kort sikt och under tiden hanteras effekterna av växande klyftor och förstärkt utanförskap med hjälp av ökad kontroll, övervakning och polisiära insatser.

Detta kunskapsunderlag anvisar ett annat förhållningssätt utifrån ett antal synvänder som den sociala hållbarheten kräver. Dessa bygger på att det för en stad som Göteborg inte i första hand är utanförskapet utan innanförskapet som är problemet. Det gör det viktigt att hantera utestängningens mekanismer. Det kräver ett förändrat synsätt när det gäller sambanden mellan ekonomisk tillväxt och välfärd. På samma sätt som den ekonomiska

tillväxten är nödvändig för bibehållen välfärd medför kraven på en allt mer utbildad arbetskraft att välfärden också blivit nödvändig för den ekonomiska tillväxten. Produktionssystemen behöver samtidigt bli mer inkluderande och möjliggöra ökad differentiering, minskat exportberoende och förstärkt lokal resursmobilisering. För en sådan mer territoriellt inriktad tillväxtstrategi skulle en kommunal (social) upphandling kunna spela en avgörande roll. Frågan om säkerhet och trygghet utgör ett annat exempel på en nödvändig synvänder. Den sociala oro som börjar präglade staden kan inte enbart hanteras med hjälp av polisiära insatser. Åtgärderna måste kompletteras med främjande och förebyggande insatser utformade genom dialog och medskapande. Här blir det viktigt med en social investeringspolitik som ser på sociala insatser som nödvändiga och långsiktiga investeringar och inte bara som en kortsiktig kostnad. Speciellt uppmärksammar en sådan politik barnens uppväxtvillkor och vikten av jämlika livschanser. Kunskapsunderlaget avslutas med en diskussion om vikten av ett förstärkt gränsöverskridande nätverkssamarbete mellan städer med liknande behov för att öka den politiska styrkan till de förändringar i de globala regelverken som krävs. Ett sådant samarbete handlar inte bara om hur Göteborg skall kunna klara sig bättre i världen. Syftet med en socialt hållbar stadspolitik i vår tid handlar också om stadens förmåga att bidra till en bättre värld.

Summary

The aim of the research project KAIROS is to contribute to knowledge about and approaches to fair and socially sustainable cities. In the vein of such noble goal, this concept paper is about the development history of Gothenburg and its future prospects for economic growth and welfare. The great transformation of our time, driven by processes of globalization, migration and urbanization, increasingly intertwine the local with the global. This concept paper discusses some of the future challenges that the City of Gothenburg is facing as well as proposes some of the mental shifts that a socially sustainable development requires.

The paper illustrates the path dependency characterizing the city of Gothenburg always marked by its strong dependence on the outside world. The development of a maritime city, where the port, the shipyards and trading houses served as important drivers for the economic development of the city, in order to become a knowledge and event city has been paved with challenges. The largest embossed Gothenburg during the 1970s, when over 25 000 jobs disappeared in a decade due to the downturn in the international economy that literally knocked out the shipbuilding capacity, at the time one of the largest in the world. Subsequently, the city experienced a sharp decline in population and around 20 000 apartments without tenants. Consultant reports from the Boston Consulting indicated the guidelines for the transformation that followed in the 1980s and 1990s. The city's production became increasingly knowledge-intensive. The emergence of advanced pharmaceutical and electronic industries complemented Volvo and SKF as driving forces in the city's quest for innovation and improving competitiveness in global production networks. The development, which many described as a success story, had however a downside. The income- and health gaps increased between different neighborhoods and segregation was about to tear the city apart. In many residential areas the frustration of the population increased, especially among the youth who felt increasingly excluded from the labor as well as the housing markets. At the same time, the new communication technology increased the global interconnections. Cheaper access to transport made people more mobile and patterns of migration changed. EU migrants begging in the streets became a permanent feature. Some young swedes let themselves be recruited to travel to Ukraine or to the Middle East to fight to death; others were employed by international security companies that provided armed security forces in Africa and Latin America. Some fell victim to the gang war that became increasingly common in the city and that was about right for square and street corner drug sales.

Gothenburg is by no means alone among large and medium size cities around the world to find itself in a field of tension between, on the one hand becoming an important engine for economic and social development or, on the other hand, to develop into a battleground for social conflicts. The argument put forward by this concept paper is that the direction in such field of tension is politically responsive. However, at present the stated ambitions of the political decision-makers of the city to tackle segregation and reduce disparities in living conditions risk to manifest themselves only as rhetorical gaps due to the lack of concrete action. Decision-makers many times firmly share the dominant view that the market's inherent power of economic growth and expansion in the long term will deal with the problems. Meanwhile, in the short term, the effects of growing inequality and enhanced alienation are handled through increased control, monitoring and police resources.

This concept paper provides a different approach based on ten mental shifts deemed

necessary in order to meet the requirements for social sustainability. They depart from the proposal that the main problem for a city like Gothenburg is linked to the measures of exclusion driven by the included and the emergency of a more gated community. This makes it important to manage exclusion mechanisms. It requires a changed approach to the relationship between economic growth and welfare. Just as economic growth is essential for maintaining prosperity, increased demands for skilled workforce makes welfare becoming increasingly necessary for economic growth. In the same vein, production systems need to simultaneously become more inclusive and to enable increased differentiation, reduced dependence on exports and enhanced local resource mobilization. For such a more territorially oriented growth strategy, communal (social) purchasing could play a decisive role. The issue of safety and security constitutes another example of the necessary mental shift. The social unrest that begins to characterize the city cannot only be managed with the help of police operations. The measures must be complemented by promotion and prevention efforts designed through dialogue and co-creation. Here it becomes important to implement a social investment policy that looks at social action necessary as long-term investment and not just as a short-term cost. Special attention must be paid to life conditions of children and the importance of equal opportunities in life. The concept paper concludes with a discussion of the importance of a strengthened cross-border networking between cities with similar needs in order to increase the force of change in global regulations required. The aim of such cooperation is not only a question about how Gothenburg could cope better in the world. The purpose of socially sustainable urban policies in our time is above all a question about how Gothenburg could contribute to a better world.

Inledning

Projekt KAIROS syftar till att bidra med kunskap om, och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Under de drygt två år som projektet pågått har omvärldens inflytande och påverkan på stadens utveckling blivit påtaglig. Vi befinner oss i en tid av stor samhällsomdaning. Den präglas av en genomträngande globalisering, nya migrationsmönster och en historiskt unik urbaniseringstakt. Den lokala utvecklingen flätas i allt större utsträckning samman med det globala. Detta gäller för världen i stort och också i lika stor grad för oss göteborgare. Globaliseringen medför inte bara förändrade produktionssystem och ökad internationell konkurrens. Det ekonomiska maktcentrat flyttar som en följd österut och söderöver. Den globala arbetsmarknaden, liksom medelklassen och antalet konsumenter, beräknas bli fördubblad inom 15 år. Utvecklingen i länder som Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika (de s.k. BRICS-länderna) får därmed ett allt större inflytande över våra egna vardagsliv här hemma i Sverige. Globalisering ökar också människors internationella kontaktytor och rörlighet. En ny typ av migration växer fram där många människor befinner sig i transit, på väg att åter bryta upp och söka sin lycka någon annanstans om bättre möjligheter står till buds. Till följd av den nya informationsteknologin börjar människor i allt större utsträckning leva sitt vardagsliv på flera platser på samma gång. Många migranter står i daglig kontakt med såväl sina anhöriga i sina ursprungsländer som på de platser dit man eventuellt är på väg. De flesta slår sig ner i städer. Det har medfört en allt snabbare urbaniseringstakt. Enligt FNs befolkningsprognoser kommer inom de närmaste 30 åren stadsbefolkningen världen över att ha fördubblats och uppgå till 6,5 miljarder människor, dvs. 70 % av planetens befolkning. Städernas expansion spelar stor roll för den ekonomiska tillväxten. Städer svarar oftast för den största delen av ett lands produktion av varor och tjänster. De utgör en allt viktigare tillväxtmotor, så också i Sverige. Den samhällsomdaning som pågår kommer på olika sätt naturligtvis också att sätta sin speciella prägel på Göteborgs framtid.

Globalisering är en lång historisk process och har över tiden såväl formats av det världsekonomiska systemets framväxt som satt sin prägel på industrisamhällets och de nationella produktionssystemens utveckling. Globaliseringsprocessen har samtidigt i sig också formats av de förhållanden som lokalt gav industrialiseringen dess kännetecknande drag. Globalisering får således inte uppfattas som någon utifrån kommande process som lokalt sätter liknande avtryck överallt. Globaliseringsprocessen liksom dess tillhörande produktionssystem växer fram och utvecklas i interaktion med lokala förhållanden. Detta blev inte minst tydligt under det nationsbyggande som ägt rum runt om i världen de senaste 300 åren, ofta under europeiskt överinseende. Olika områden med sina specifika förhållanden utvecklades på olika sätt och i olika takt, ofta i stark rivalitet med varandra.

När världen kom till Göteborg - näringspolitik i ett historiskt perspektiv

Göteborgs geografiska läge har alltid satt sin prägel på staden. Dess tillblivelse vid Göta Älvs mynning några årtionden in på 1600-talet förklaras av Sveriges behov av en utpost vid Västerhavet. Göteborg är ett exempel på hur städer utvecklats i interaktion med sin globala omvärld. Det gäller i övrigt för de flesta hamnstäder där möten med människor och kulturer från andra sidan haven tillhörde vardagslivet. Från början var staden vid sidan av garnison en handels- och sjöfartsstad. Med sin status som frihamn kunde personer med utländsk härkomst slå sig ner och bedriva sin verksamhet. Staden präglades också av en för Sverige unik religionsfrihet. De judiska finansiella nätverken blev av stor vikt för handeln med övriga Europa. I staden talades från början ett tiotal olika språk. Tyskar, holländare, engelsmän och skottar delade plats med svenskarna i stadens styrelse. Holländarnas byggnadskonst var en förutsättning för stadens tillväxt, men också skottars och engelsmäns erfarenhet från internationell handel satte sin prägel på vad som kom att kallas för lilla London (Fritz 1996).

Ostindiska kompaniet förde under 1700-talet hem betydande överskott från främmande länder som underlättade utvecklingens finansiering (Lundahl 2010). En stark donationskultur utvecklades bland stadens välbeställda där rikedom förpliktigade. Niclas Sahlgren och William Chalmers använde delar av sina vinster från handeln med fjärran länder till att finansiera Sahlgrenska sjukhusets och Chalmers framväxt som viktiga centra för medicinsk- och verkstadsteknisk utveckling (Falkemark 2010). Med utländskt kunnande byggdes det under 1800- och 1900-talet upp en betydande tillverkningsindustri, varvsnäring och textil och konfektion. Stadens utveckling har sedan dess gestaltats av världsmarknadens efterfrågan. Dess internationella prägel har förstärkts. Verkstadsindustrins exportberoende har blivit markant. I början av 1990-talet motsvarade varuexporten mer än 60 % av det totala förädlingsvärdet. Det gjorde staden extra sårbar för internationella konjunktursvängningar (Olsson 1996).

Kapitalmarknadens avregleringar och 1990-talets devalvering av den svenska kronan, som följde på de globala finansmarknadernas explosiva expansion med sin början under 1970-talets senare hälft, gjorde att det utländska ägandet ökade snabbt och industrin internationaliserades. Därtill kom Sveriges medlemskap i EU. Antalet svenskar som arbetade i utländska företag i Sverige ökade från omkring 20 000 år 1990 till strax över 500 000 10 år senare. Speciellt ökade de transnationella företagens verksamhet. År 2005 svarade de för 90 % av Sveriges import och export. Det utländska inflytandet blev speciellt tydligt i Västsverige och Västra Götalandsregionen utvecklades till den mest globaliserade delen av Sverige. För 25 år sedan (1990) fanns det något hundratal utlandsägda företag i Göteborgsregionen. Tjugo år senare (2010) fanns det cirka 2 400. Antalet anställda i utlandsägda företag fyrdubblades under samma period från 20 000 till 80 000. Göteborgs ökande internationella prägel gäller inte bara tillverkning och utländskt företagsägande. Merparten av de drygt 50 000 människor som svarat för stadens befolkningstillväxt de senaste 15 åren har utländska bakgrund.ⁱⁱ Den totala andelen av befolkningen med utländsk bakgrund uppgår till 30 % men spridningen mellan olika bostadsområden är stor. I nordöstra Göteborg uppgår den till över 70 %.ⁱⁱⁱ

Stadens näringspolitiska beroende av sin internationella omvärld medförde under 1900-talets tre sista decennier den största omdaning hittills i dess historia. Industrisamhället började då i allt snabbare hastighet förvandlas till ett kunskapssamhälle. Ekonomiskt

innebar detta en övergång från att ha varit en aktör i nationellt baserade produktionssystem till att istället bli en liten del i den globala nätverksproduktionens förädlingskedja. Den världsekonomiska kris som slog till med all kraft i mitten av 1970-talet på grund av oljekrisen och det faktum att varuproduktion kommit att överstiga den samlade efterfrågan, kom att bryta den enastående ekonomiska tillväxt och industriella utveckling som präglade västvärlden i stort sedan andra världskriget och som skapat utrymme för välfärdsstaten med tillhörande massproduktion av varor och tjänster. Med stagflation följde ökat intresse för de möjligheter som finansmarknadens avreglering medgav att tjäna pengar på pengar. Industrieföretagens vertikala integration från 1960-talet avbröts och de egna försörjningsleden styckas upp, såldes ut och kom istället att ingå i de nya förädlingskedjor och globala produktionsnätverk som växte fram med hjälp av olika underleverantörer världen över. Politiskt betydde denna utveckling att grunden för den svenska modell som präglade relationen mellan näringsliv och fackföreningsrörelsen och utgjort efterkrigstidens ”sociala kontrakt” urholkades. Producenten skiljdes från konsumenten och de tidigare så viktiga sambanden mellan vinster och löner som utgjort kompassnålen för arbetsmarknadens parter upphörde. Den ökade internationella konkurrens gjorde det samtidigt allt svårare att upprätthålla den välfärdsregim på vilken den svenska modellen byggde.

FAKTARUTA - DEN SVENSKA MODELLEN

Med välfärdsstat förstår vi vanligen att ett lands invånare genom staten tar ett kollektivt ansvar för medmänniskors levnadsvillkor. Tanken är att i princip alla medborgare skall lyftas över fattigdomsstrecket och få sina grundläggande sociala behov tillfredsställda (vård, skola, omsorg). Genom ett allomfattande försäkringssystem skall människor därutöver skyddas mot inkomstbortfall vid sjukdom, arbetslöshet och ålderdom. Därtill kommer många välfärdsstaters strävan efter omfördelning av inkomster till vissa mer resurssvaga grupperns förmån.

Den svenska välfärdsstaten förknippas ofta med den svenska modellen. Denna modell, och de förhållanden som förklarar såväl dess framväxt som dess nedgång och fall, utgör viktiga utgångspunkter för en diskussion kring framtidens välfärd. Synen på arbetet som produktionsfaktor blir inte minst viktigt. Mänskligt arbete ligger till grund för löner och vinster. Lönerns storlek bestämmer människors köpkraft och efterfrågan. Efterfrågan påverkar investeringsviljan. Det gör också vinsternas storlek. Därtill kommer räntan som avgör kostnaden för investeringen liksom dess lönsamhet. För varje sätt på vilken kapitalbildning ägt rum har det funnits ett system – en regim – som har upprätthållit dessa samband mellan löner, vinster och räntan. Med marknadsekonomins framväxt stärktes sambanden. Från sekelskiftet och fram till 1970-talet, industrisamhällets och de nationella produktionssystemens storhetstid, präglades kapitalbildningen av vad som kommit att kallas för det fordistiska produktionssättet. När den amerikanske bil tillverkaren Henry Ford införde löpande band och masstillverkning av bilar blev det viktigt att se till att arbetarnas löner blev tillräckligt höga och priset tillräckligt lågt för att producerade bilar skulle kunna säljas. Det fanns en tydlig koppling mellan producent och konsument. Det var också en sådan koppling som låg till grund för att parterna på den svenska arbetsmarknaden skulle komma överens om principerna för vad som kommit att kallas för den svenska välfärdsmodellen. Saltsjöbadsavtalet banade i sin ur väg för den sk Rehn-Meidner modellen som präglade den ekonomiska politiken under 1950- och 1970-talet. Den betydelse som rådande geopolitiska förhållanden med sitt kalla krig hade för att överenskommelsen skulle komma till stånd skall emellertid inte underskattas, speciellt inte i Sverige med sin geografiska närhet till dåvarande Sovjetunionen.

I Sverige har välfärdsstaten förknippats med att på lika villkor ta ansvar för medborgarnas grundläggande behov. Välfärden har varit generell och skattefinansierad. Den skall omfatta så många samhällsgrupper som möjligt utan diskriminering. Medan utgifterna för vård, skola och omsorg motsvarade ungefär 30% av BNP år 1993 uppgick de offentliga transfereringarna som möjliggjorde eftersträvad omfördelning till omkring 40% av BNP (varav en betydande del är beskattningsbar och återkommer till statskassan). Den övergripande målsättningen med det svenska välfärdssystemet har varit rättvisa och trygghet (i händelse av påtvingad förändrad livssituation). Under de senaste 20 åren har de offentliga utgifterna minskat från närmare 70% av BNP år 1993 till nästan 50% av BNP år 2012, i huvudsak till följd av minskade transfereringar och lägre utgifter för statsskulden.

1970-TALETS VARVSKRIS – EN VIKTIG VATTENDELARE

De långtidsutredningar som genomfördes under 1970-talets första hälft kom till samma slutsats som en rad olika konsultrapporter. En fortsatt tillväxt av stadens exportinriktade varuproduktion ansågs nödvändig för att upprätthålla sysselsättningen. För att klara sig i den tilltagande internationella konkurrensen och exportera sig ur den ekonomiska kris som också drabbats stadens näringar måste samtidigt produktionens kunskapsinnehåll öka. Kritiska röster som varnade för det internationella beroendets långsiktiga effekter sakades inte. Men de kunde inte formulera några trovärdiga strategier för hur den omställning de föreslog till en alternativt inriktad och hemmamarknadsbaserad produktion i praktiken skulle gå till. Produktionstekniken visade sig utgöra ett överstigitligt hinder för detta. Dess krav på en ensartad tillverkning i stora serier för att minska styckekostnaderna medförde ett

ökat behov av vidgade avsättningsmarknader och export. Därtill saknades politisk förmåga. Såväl marknadsekonomins expansion som fortsatt välfärd för svenska medborgare byggde på ökat internationellt beroende. De inhemska marknadernas storlek medgav inte de stordriftsfördelar som krävdes. Världsekonomins utveckling och den samhällsomdaning som följde i dess kölvatten förändrade samtidigt statens roll. Från att genom aktiv industri- och sysselsättningspolitik tidigare spelat rollen av ett filter för att absorbera och neutralisera negativt internationellt inflytande blev statens uppgift nu istället att utvecklas till ett kraftöverföringsband för att dra till sig omvärldens intresse, underlätta kontaktytor med utländskt privat investeringsvilligt kapital och bidra till näringslivets förmåga att surfa på de konjunkturella vågorna. Forskningslitteraturen menar att vi gradvis rörde oss bort från en välfärdsstat till en mer renodlad konkurrensstat, från styrning av efterfrågan till främjande av utbud.

FAKTARUTA – DEN SVENSKA MODELLENS FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR

Den tilltagande internationaliseringen och utrikeshandelns ökande vikt har gradvis kommit att urholka sambandet mellan löner, vinster och räntor. De delar av de nationella produktionssystemen som bedömts livskraftiga har införlivats i de globala produktionsnätverken. Detta blev speciellt märkbart för Sverige som till sin befolkningsmängd hade störst antal transnationella företag i världen som förlagt stora delar av sin tillverkning utomlands. Den avreglering av kapitalmarknaderna som de globala produktionsnätverken tvingade fram, genom ökade möjligheter till internprissättning och kapitalflykt, reducerade samtidigt förutsättningarna för en nationell ekonomisk politik. Kapitalets ökade rörlighet medförde att vare sig löner, vinster eller räntor längre kunde kontrolleras av nationella aktörer. Genom framväxten av de globala produktionsnätverken har producent och konsument alltmer kommit att skiljas åt. Därtill kom den gradvisa övergången från industrisamhället till ett tjänstesamhälle med begränsat utrymme för produktivitetsoökningar.

Därmed förändrades såväl den svenska välfärdsmodellens politiska grund som dess ekonomiska förutsättningar. Den efterfrågan som i västvärlden lagt grund för efterkrigstidens rekordhög ekonomiska tillväxt klingade av en bit in på sjuttioalet. Många hade skaffat sig bättre bostad med varmt och kallt vatten, TV, kylskåp och bil. Även om efterfrågan på tjänster ökade kraftigt, inte minst inom den privata sektorn som en följd av tillverkningsindustrins allt större användning av högteknologi, var produktiviteten här mindre. För Sveriges del, med sin internationaliserade ekonomi, medförde detta under perioden 1974-1990 en lägre industriell produktionstillväxt i Sverige än i övriga OECD-området. Svenska transnationella företag förlade tio gånger mer av sin expansion utanför landets gränser med en kraftig avindustrialisering som följd. Anledningen stod inte enbart att finna i önskan att utnyttja billig arbetskraft eller minskade transportkostnader. En viktigare anledning var att den formella utbildningsnivån hos de anställda i svensk industri var påtagligt lägre än de industrianställda i många andra länder. Den ekonomiska tillväxten planade ut, det skatteunderlag som bar fram välfärden minskade samtidigt som den stigande arbetslösheten inom den privata sektorn ökade behoven av välfärdstjänster och offentlig sektor. Den minskning i produktivitetsoökning i ekonomin som automatiskt följer av en överflyttning av arbetskraft från varuproduktion till med hög produktivitetstillväxt till tjänsteproduktion med låg produktivitetstillväxt satte sina djupa spår i svensk ekonomi.

Strukturomdaningen kom att bli dramatisk för Göteborg. Det visade sig inte minst på bostadsmarknaden. Staden hade några år tidigare blivit föremål för Sveriges största rivningsiver. Över 30 000 lägenheter skulle sammantaget komma att försvinna i Haga, Annedal, Landala och Olskroken. Världigare bostäder med badrum och varmt vatten skulle tillhandahållas genom miljonprogrammet. Bostadspolitiken uppmuntrades av industrins

planer på expansion. Med hjälp av en bro över Göta Älv och ett helt nytt bostadsområde i Angered skulle Volvos förväntade behov av arbetskraft för sin Torslandafabrik få tillgång till bostäder. Men de optimistiska prognoserna slog helt fel. Stigande oljepriser och den internationella lågkonjunktur som följde i dess spår slog snabbt igenom på sjöfarten, många rederier försvann. Snart skulle också Gamlestadens textil- och konfektionsindustri avvecklas. Därpå följde varvsindustrins nedläggning. På ett decennium försvann 25 000 arbetstillfällen. Folk började lämna staden. Utflyttningen från innerstaden till kranskommunerna märktes inte bara i försämrad kommunalekonomi genom minskade skatteinkomster. I början av 1970-talet stod 17 000 lägenheter tomma.

Mot förmodan lyckades de ekonomiska beslutsfattarna att vända utvecklingen. Viktiga delar av den traditionella verksamheten kunde behållas och utvecklas. Kunskapsinnehållet hos såväl Svenska kullagerfabriken som hos Volvo utökades. Staden böjde inte längre bara plåt. Hamnen containeriserades och blev till nordens viktigaste transportled. Den nya ekonomin gjorde sitt inträde genom den digitala revolutionen. Konkurrenssituationen förändrades när kunskap blev mindre kapitalberoende och mer lätttrölig. Nya företag kom till inom telefoni och IT och hade stor framgång. Därtill kom läkemedelsindustrin. Dynamiska kluster växte fram till följd av starka synergieffekter mellan AstraZeneka, Sahlgrenska Universitetssjukhus, Chalmers, LM Eriksson och Volvo. Göteborg upplevdes av många att vara på väg att bli till en dynamisk smältdegel, med i det närmaste idealiska förutsättningar för tillväxt och kunskapsbildning. Omvandlingens framgångssaga brukar tillskrivas den sk ”Göteborgsandan”. Den byggde på ett starkt samförstånd mellan näringsliv och den styrande politiska majoriteten. Snart ökade sysselsättningen i regionen och människor sökte sig åter till staden. Utvecklingen gestaltades genom de nya produktions- och affärscentra som byggdes upp såväl i sydväst Källered – Sisjön som i innerstaden. För många blev förnyelsen märkbar inte bara genom Norra Älvstranden utan även i stadsdelar från Majorna / Linné till Gårda och Stampen. Satsningarna på att bli till en evenemangsstad gav också resultat. Besökande turister strömmade till och antal hotellnätter fördubblades.

Städers ökade roll i den nya geografiska ekonomin

1970-talets industriella strukturomdaning kom världen över att öka städers och urbana regioners betydelse för den nationella ekonomin. Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen svarade tillsammans för ungefär hälften av Sveriges befolkning. Staten hade inte bara i sin nya roll självvalt börjat dra sig tillbaka från såväl det politiska som det ekonomiska rummet. Den hade också tvingats tillbaka. Nya aktörer inte minst på internationell och global nivå hade ökat sitt inflytande och tagit över. Konkurrensstatens roll som kraftöverföringsband för att dra till sig utländska finansieringar kompletterades med den viktiga uppgiften att skapa marknadsmässiga förutsättningar för teknisk utveckling och innovation hos olika lokala aktörer i svenska städer.

Teoribildningen inom den nya ekonomiska geografin (se nästa sida) pekade på betydelsen av ”agglomerationer” med en stor befolkningstäthet som medgav stora lokala arbetsmarknader och närmarknader för produktionens avsättning. Detta skulle underlätta för det ökade kunskapsinnehåll och den ökade produktivitet som den tilltagande internationella konkurrensen förväntades kräva. Med tiden har också landets storstadsregioner i allt större utsträckning kommit att utgöra kärnan i svensk ekonomi. Medan rikets årliga ekonomiska tillväxt under perioden 2000 till 2012 uppgick till 2,3% uppgick den i Malmö till 2,4%, Göteborg 2,6% och Stockholm till hela 3,0%.^{iv} Nationalstaternas överlevnad och ekonomi har därmed alltmer kommit att bli beroende av sina städers förmåga att upprätthålla sin internationella konkurrenskraft och förbli en attraktiv nod i det globala produktionsnätverket.

FAKTARUTA – DEN NYA EKONOMISKA GEOGRAFIN

Under 1970-talets industriella strukturomdaning förändrades produktionssystemens geografi. Utvecklingen inom kommunikation och transport gjorde, tillsammans med internationella överenskommelser om handel och investeringar, det tekniskt möjligt och ekonomiskt lönsamt att överföra information och varor i geografiskt utspridda produktionsnätverk. Avregleringen av kapitalmarknaden i början av 1980-talet medförde att ägandet internationaliserades och spreds världen över. Olika transnationella företag runt om i världen med kapacitet att administrativt leda, koordinera och kontrollera världsomspännande produktionssystem fick ett alltmer avgörande inflytande över människors vardagsliv. Denna utveckling blev speciellt tydligt i ett så internationaliserat och exportberoende land som Sverige där svenska produktionsled successivt brutits upp och dess delar ombildats till länkar i globala förädlingskedjor. Investeringsbeslut fattades nu på helt andra grunder än den tidigare nationella industri- och sysselsättningspolitiken som hade att ta hänsyn till regionala fördelningsaspekter.

I slutet av 1980-talet fick vad som kommit att kallas *den nya ekonomiska geografin* sitt genombrott. Ekonomiskgeografisk forskning hade visat på den betydelse för ekonomisk tillväxt och utveckling som storleken på den lokala arbetsmarknaden tillsammans med storleken på närmarknaden för produktionens avsättning spelade. Allt fler blev medvetna om vikten av fördjupad regional integration genom förstoring eller förtätning. Bakom utvecklingen låg framväxten av den digitaliserade teknologin som gjorde det möjligt att byta ut stordriftens ensartade tillverkning i långa serier mot en mer kunskapsintensiv och efterfrågebaserad produktion utifrån specialdesignade beställningar. Omdaning hade ökat behoven av specialiserad arbetskraft. En tillräckligt diversifierad arbetsmarknad krävde sin storlek. Den var också viktigt för innovation och förnyelse där personliga möten, fysiska kontakter och en tillräckligt stor befolkningsskoncentration blev en förutsättning. För internationellt framgångsrik kunskapsintensiv produktion blev därmed storleken på den lokala arbetsmarknaden avgörande. Till detta skall läggas en motsvarande ökad betydelse av den lokala avsättningsmarknadens storlek. Varuproduktionens fasta kostnader kräver en viss produktionsvolym. Samtidigt gör transport och distributionskostnadens andel av försäljningspriset många produkter distanskänsliga. Den mångfald i näringsliv som med nödvändighet följer i den tillräckligt diversifierade arbetsmarknadens spår kräver en motsvarande storlek på och närhet till produktionens avsättningsmarknad. Det gäller inte minst för tjänsteproduktionen där möjligheter till fysiska möten mellan säljare och köpare blir speciellt viktigt. Den teoribildning som växte fram kring den nya ekonomiska geografin kunde således visa på hur företagets investeringar och förnyelse sker i storstadsregioner och medförde att dessa i allt större utsträckning kom att utgöra kärnan i länders nationella ekonomi. Här fanns tillväxtens drivkrafter såväl när det gällde befolkningsunderlag, kunskapsbildning, arbetsmarknadens storlek och förmåga till matchning för alltmer specialiserade näringar. Därtill kom närmarknadens betydelse. Här fann också produktionen såväl sina konsument- och skalfördelar (möjligheter till produktion i stora serier). För många ekonomiska beslutsfattare blev det viktigt att ha en hög tillgänglighet till varandra. Många storstadsregioner kunde förutom tillgänglighet av mångfald inom den egna regionen också erbjuda den mångfald som krävs för innovation och kreativitet genom sina globala nätverk. En viktig förutsättning för denna utveckling var uppbyggnaden av en infrastruktur som gjorde pendling mellan bostad och arbetsplats såväl punktlig som tidsmässigt rimlig. Teoribildningen kom gradvis att överge tidigare uppfattning att det är investeringarna som drar till sig arbetskraften och därför skall prioriteras till att alltmer uppfatta det precis tvärtom. Det är platsens och den boende befolkningens attraktivitet som drar till sig investeringarna.

I Västsverige har teoribildningen kring den nya ekonomiska geografin fått sin speciella prägel genom det samarbete som Handelshögskolorna i Göteborg respektive Jönköping inlett med den amerikanske forskaren Richard Florida och hans forskargrupp ”the Creative Class Group”. Florida pekar på betydelsen av talang, teknologi och tolerans (3T) som framgångsfaktorer för tillväxt i en globaliserad och konkurrensutsatt ekonomi. Hans forskning visar på hur städer där en hög andel av befolkningen tillhör den kreativa klassen (lärare, ingenjörer, arkitekter etcetera) har en relativt sett bättre ekonomisk utveckling. Denna grupp människor äger inte produktionsmedlen i någon fysisk bemärkelse utan adderar ekonomiskt värde genom sin kreativitet. Forskningen visar på att en befolkningssmässig mångfald och heterogenitet stimulerar innovation och dynamik och i förlängningen därmed också ekonomisk tillväxt (Florida 2002).

GÖTEBORG I VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Produktionssystemens utveckling, nationalstaters minskade och regioners ökande roll har präglat svensk ekonomisk politik under flera decennier. Den regionala nivån har inga självklara traditioner i Sverige. I stället brukar landet institutionellt beskrivas som ett timglas – starkt i den nationella toppen, brett och tungt på den lokala botten – men tunt där emellan, i den regionala mitten. Ansvar för den regionala utvecklingen har tidigare legat på staten genom att respektive länsstyrelse haft ansvaret för länets utveckling. Med hjälp av en aktiv regionalpolitik har staten under efterkrigstiden strävat efter att skapa en balanserad utveckling mellan olika delar av landet. Det har inte minst handlat om att omfördela resurser mellan olika regioner och genom industrietableringar skapa ekonomisk tillväxt i delar av landet som drabbats av utflyttning och arbetslöshet.

Den pågående samhällsomdaningen med en allt intensivare globalisering har emellertid inte bara förändrat nationalstatens möjligheter att föra en nationell industri- och sysselsättningspolitik utan också dess förutsättningar att driva en omfördelande regionalpolitik. På 1990-talet inleddes därför också ett skifte i synen på vilken aktör som ska ha ansvar för länets utveckling. Riksdagen beslutade om ändrad länsindelning och Västra Götalandsregionen (VGR) utsågs 1999 till ett regionalt självstyrelseorgan på försök. År 2001 lämnade regeringen en proposition till riksdagen och med den introducerades ett nytt politikområde kallat Regional utvecklingspolitik.^v Svenskt medlemskap i EU medförde starkt politiskt intresse för subnationella regioners betydelse. För att säkerställa lokalt inflytande kom det överstatliga regionala samarbetet att byggas på och kompletteras av subsidiaritetsprincipen. Den utgår ifrån förståelsen av att samhällsgemenskap byggs underifrån och uppåt. Beslut som berör människors vardagsliv ska därför fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Högre beslutsnivåer har dock skyldighet att stödja lägre nivåer. Inom EU tog sig detta bland annat uttryck i att regionala strukturfonder etablerades för att medge ett finansiellt stöd. Gradvis omvandlades den svenska regionalpolitiken till en mer självständig regionpolitik där de svenska regionerna fått en självständigare och allt viktigare roll i angelägna utvecklingsfrågor: kompetensförsörjning, infrastruktur, kollektivtrafik, innovationssystem och kultur. Grunden utgjordes av de regionala tillväxtprogrammen och olika tillväxtfrämjande åtgärder, delvis finansierade med hjälp av strukturfonderna. Syftet var enligt propositionen att uppnå starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå. Propositionen kan sägas utgöra inledningen på skiftet av svensk policy från regionalpolitik till regionpolitik.

Den 1 januari 2011 blev VGR:s utvecklingsuppdrag permanent. Genom att ta tillvara varje regions särskilda fördelar skulle den totala tillväxten stärkas.^{vi} Göteborgs roll som nav och motor i regionen ansågs fundamental och betydande investeringar var därför nödvändiga för den infrastruktur som krävdes för att alltfler människor genom regionförstoringen skulle kunna pendla in till staden för att arbeta och studera. Bostadsbristen ansågs utgöra ett av de största hindren för att möta morgondagens behov av att behålla sin plats i det moderna produktionsnätverket. Därtill kommer växande inkomst- och hälsklyftor. Utländska investerare såg med oro på stadens tilltagande polarisering. År 2008 rankas Göteborgsregionen i World Knowledge Competetive index på 16 plats av de totalt 145 största tillväxtregionerna runt om i världen. Fem år senare (2013) har Göteborg som ett resultat av den ojämna utvecklingen halkat ner till 35e plats.^{vii}

Städer som ekonomiska motorer eller som slagfält för sociala konflikter

Den förändrade roll som städer och urbana regioner har börjat spela i länders ekonomiska utveckling skall uppfattas i ett långt historiskt perspektiv och som ett resultat av marknadsekonomins inneboende behov av expansion. Till följd av den ekonomiska krisen och den stagflation som följde i dess spår under 1970-talets andra hälft övergavs, efter hårda politiska strider, den keynesianism på vilket välfärdsstaten hade vilat. En ny logik för samhällsstyrning kunde växa fram och ta över. New public management innebar att stater skulle överlämna så många uppgifter som möjligt till marknadens aktörer som ansågs vara bättre skickade. Detta skulle bli möjligt genom att staten ingick ekonomiska partnerskap med olika privata aktörer. Traditionella och mer hierarkiskt inriktade metoder för samhällsstyrning kom gradvis att ersättas av mer nätverks- och horisontellt baserade former, vad som inom statsvetenskapen kallas för governance.

Denna övergång medförde att statens uppgifter för att tillhandahålla välfärd i en ökande utsträckning flyttades över till kommuner och landsting. Detta skedde inte utan viss smärta. Den lokala nivåns finansiella kapacitet blev utnyttjad till bristningsgränsen till följd av de nyinvesteringar som tillgången till de globala produktionsnätverken krävde och som nu kommunerna till viss del skulle vara med och finansiera. Samtidigt slog den internationella finansmarknadens krav på makroekonomisk balans igenom på kommunallagstiftningen. Kommuner och landsting skulle inte få spendera mer än vad deras skatteintäkter medgav. Deras utgifter hade redan skjutit i höjden pga ändrade regler i sjukförsäkringssystemen och arbetslöshetskassan som bland annat medfört att det kommunalt finansierade försörjningsstödet kraftigt ökat. Därtill kom det pålagda utgiftstaket, i flera fall kombinerat med ett sparbetning i form av ett överskottsmål. I praktiken medförde detta på många håll att utrymmet för välfärd i form av såväl vård, skola och omsorg som sjukpenning och arbetslöshetsersättningar minskades. Gradvis började det ”sociala kontraktet” att urholkas. Människors minskade tillit till statens förmåga att upprätthålla önskvärda trygghets- och försörjningssystem ökade utrymmet för att informella system började växa fram. Det civila samhället började luckras upp. När statens moderna institutioner inte längre når ut, när barnvårdscentraler och bibliotek läggs ner och närbutiker och bankautomater försvinner söker människor trygghet och möjlighet att tillfredsställa sina vardagliga behov i mindre gemenskapsgrupper eller vad som inom antropologin kallas för primärgrupper. Människor började byta tjänster med varandra i större utsträckning än tidigare. I några bostadsområden började parallella samhällen växa fram med sina informella kredit- och rättssystem. Men det var inte bara den informella ekonomin som tilltog utan också den illegala och den svarta ekonomins roll ökade. Gängbildningar blev allt vanligare och drog till sig unga arbetslösa män med hopp om att skaffa sig ”snabba – cash”.

Samtidigt fortsätter produktionssystemens överlappande behov av såväl hög- som lågutbildad arbetskraft att förstärka skillnader i levnadsvillkor och livserfarenhet. Statistiskt märks det i växande inkomst- och hälsoklyftor (Göteborgs Stads Sociala Resursförvaltning 2014). Den ojämna utvecklingen har medfört att det i samma stad växer fram ett globalt syd sida vid sida med ett globalt nord utan territoriella gränser däremellan. Medan många människor känner sig inkluderade i samhället och att de kan påverka förhållanden som präglar deras vardagsliv känner sig alltfler marginaliserade och utestängda från deltagande i samhällslivet. Diskriminering och social polarisering ökar de sociala spänningarna och samhällens konfliktbenägenhet. Flera städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena

sidan genom sitt globala nätverkssamarbete kunna bidra till en globalt hållbar utveckling och å den andra utvecklas till slagfält för sociala konflikter (Abrahamsson, 2012; Lidskog, 2006). Den ojämna utvecklingens effekter blir inte bara tydlig i städer där inkomst- och hälsoklyftor riskerar att dela upp staden i olika delar. Den ojämna utvecklingen visar sig inte minst, utan kanske framför allt, på regional nivå där uppdelningen mellan stad och land medför att regioner också håller på att falla isär. Invånarna ser också här hur affären, biblioteket och vårdcentralen läggs ner. Såväl bensinmacken som bankautomaten försvinner utom räckhåll och så gör hela landsbygden i den lokala journalistiken i takt med att tidningsredaktionerna läggs ner. Speciellt utsatta blir ungdomar. Bristen på sysselsättning och känsla av sammanhang gör att de vare sig är delaktiga eller känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen (Stigendal 2012). Här ökar frustrationen över samhällets orättvisor. Det är också i dessa grupper som den sociala oron blir stor och tar sig tydliga uttryck. Statens legitimitet minskar, samhället närmar sig vad samhällsvetare kallar för en organisk kris och utrymmet för populistiska strömningar blir stor.

Trots uttalade politiska ambitioner fortsätter den bostadssegregation som i många årtionden karaktäriserat staden att öka i oförminskad takt. Så gör också inkomst- och hälsoklyftor. Grovt förenklat kan vi se hur den kraftiga och tillväxande segregationen delar upp staden i tre delar. Medan den mer välbeställda överklassen flyttar ut till förorter i sydväst befolkas innerstaden av den övre medelklassen. Den lägre medelklassen, låginkomsttagare och invandrare har sökt sig till förorterna i stadens norra delar. Verkligheten är dock mer mångfacetterad än så med stora skillnader i livsvillkor också inom samma stadsdel, mellan och inom olika bostadsområden. Problemet med bostadssegregationen är att stadens invånare inte erbjuds samma livschanser och möjligheter till det goda livet. Det visar sig inte minst i en försämrad folkhälsa. Den förväntade livslängden skiljer på upp till 7 - 9 år mellan stadens resursstarka och resurssvaga områden. Invånarna i resurssvaga områden får också svårare att komma in på arbetsmarknaden. Speciellt hårt drabbas unga som är utrikesfödda eller som har utrikesfödda föräldrar. Flera av de som växer upp har därmed inte fått några större kontaktytor med det svenska samhället. Vissa barn har vare sig sett sina föräldrar eller farföräldrar gå iväg till något arbete. Flera områden uppvisar en arbetslöshet på över 50 %. Många ungdomar uppfattar sig själva som av födseln "icke anställningsbara". Några har döpt om arbetsförmedlingen till "arbetsförnedringen". Dessa förhållanden påverkar motivationen till studier. I resurssvaga områden är skolresultaten som sämst. I flera resurssvaga områden saknar över 60 % behörighet till fortsatta studier efter högstadiet. Samtidigt har ribban för inträde till arbetsmarknaden höjts och utbildningskraven ökat snabbare än de faktiska behoven i yrkesutövningen. I liknande resurssvaga områden finns det enligt ungdomsstyrelsens mätningar 30-35 % av ungdomar i åldern 20-25 år som därför vare sig arbetar, studerar eller befinner sig i praktik. Här finns grogrunden för den individuella skuldbeläggning med tillhörande skam och ilska som tilltagit i svenska bostadsområden under senare år. Speciellt utsatta är unga män. Detta medför också att attraktionen hos de kriminella gängerna blir än mer påtaglig. Gängledare blir förebilder för många av de ungdomar som fastnat i sitt utanförskap genom att visa på hur det går till "att vara någon och få respekt". Samtidigt pekar utvecklingen på att även unga kvinnor känner sig allt mer utsatta. Erfarenheter visar på att de istället för att leva ut sin frustration över att inte nå upp till sina prestationskrav vänder den inåt och uppvisar symptom på svåra depressioner. I samband med Socialstyrelsens folkhälsoundersökning 2009 uppgav hela 30 % av kvinnorna i åldersgruppen 16-24 år att de ofta besvärades av såväl oro, ängsla som av ångest. Samma folkhälsoundersökning visade också på att självmordsförsök bland ungdomar är tre gånger så vanligt bland kvinnor som bland män.

Sammantaget förstärker utvecklingen de sociala klyftorna inte minst mellan de som funnit sin plats i globaliseringen och de som hamnat utanför. Stadens sociala sammanhållning urholkas. Flera studier pekar därtill på att den pågående strukturomvandlingen skapar skilda livschanser för de som är sysselsatta. I större utsträckning än vad som vanligen uppmärksammas har ”bra” jobb försvunnit och ersatts med ”dåliga” jobb. Speciellt märks detta inom den tillväxande tjänstesektorn som genom sin roll som underleverantör till varuproduktionen blivit extra känslig för konjunktursvängningar. För att upprätthålla lönsamheten ökar kraven på flexibilitet. Många planerar sin personalstyrka utifrån 70 till 80 procentigt kapacitetsutnyttjande. Skillnaden mellan detta och faktisk orderingång möter man med hjälp av bemanningsföretag eller ökat antal korttids- och provanställda. Här sugas då många av de lågutbildade upp som varuproduktionen inte längre förmår sysselsätta, men med betydligt sämre anställningsförhållanden. Vissa forskare menar att en ny social klass därmed håller på att växa fram som skiljer sig från den sedvanliga sociala differentieringen. Speciellt utsatta, återigen, är ungdomen. Drygt hälften av alla anställda i åldersgruppen 20-24 år har tillfällig anställning, vilket är en dubbelt så hög andel som genomsnittet för OECD-länderna. Som ett resultat saknar många den säkerhet och trygghet i anställningsvillkor som den tidigare arbetarklassen och övriga lönearbetare med fast anställning vanligtvis fick del av. Denna nya klass skär, som Guy Standing - professor i sociologi vid London School of Economics – beskriver i sin bok ”Prekariatet”, rakt igenom tidigare samhällsklasser. Vad som förenar dem är de osäkra arbetsförhållanden som de framväxande produktionssystemen med sina krav på flexibilitet och temporära provanställningar medfört. Det utsätter arbetstagarna för prekära och ytterst osäkra levnadsförhållanden där det blir omöjligt att planera inför framtiden och uppleva någon form av trygghet. Situationen på arbetsmarknaden har försämrats ytterligare efter den finansiella krisen inte minst till följd av den åtstramningspolitik som präglat en stor del av Europa och som bidragit till att arbetslösheten inom EU stigit från 16 miljoner 2008 till omkring 26 miljoner 6 år senare. På den svenska arbetsmarknaden har detta medfört försämrade arbetsvillkor, ökad andel tidsbegränsade anställningar och att nettotillväxten av arbete sedan 2008 bara har skett i form av deltidjobb. Oron för att förlora jobbet växer och folkhälsan försämras.^{viii}

”Varför det blir som det blir trots att vi vill så väl?”

Staden har alltid beskrivits som en paradox. Historiskt har det såväl varit en arena för främlingsfientlighet på samma gång som den varit en dynamisk plats för mångfald och civilisation. Den snabba urbana tillväxten och den ojämna utvecklingen mellan olika befolkningsgruppers inkomster, hälsa och livschanser har tillsammans med förvärrad segregation och känslan av utestängning från stadens möjligheter till det goda livet skapat frustration och social oro på många håll runt om bland Europas stora och medelstora städer. De ökande sociala spänningarna har hittills främst tagit sig uttryck i materiell förstörelse i form av sönderslagna busskurer och brända bilar. Samtidigt har det väpnade våldet ökat. Olika gänguppställningar har blivit allt vanligare och våldsammare. Göteborg är dessvärre inget undantag.

Göteborgs stads politiker lägger samtidigt stor vikt vid en samstämmig politik med förmåga att se till den hållbara samhällsutvecklingens samtliga tre dimensioner. Stadens politiska beslutsfattare är fullt medvetna om den ojämna utvecklingen och den tilltagande segregationen. De ser utvecklingen som ett stort problem och gör frågan om att utjämna göteborgarnas livschanser till en prioriterad fråga i sitt budgetarbete. Så här uttrycktes det i budgeten för år 2013.

Vi styr staden utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna. Den sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarheten är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten är inte mycket värd om den samtidigt förstör vår miljö och förändrar klimatet. Inte heller om den skapar större sociala klyftor i samhället. Hållbarhet innebär också att vi tar ett långsiktigt ekonomiskt ansvar

Det är vackra och välmenande ord. Budgeten ger uttryck för en insikt om att samhället utan social och ekonomisk jämlikhet och mellanmänsklig tilltro kan rasa samman helt oberoende av den ekonomiska tillväxten. Enligt denna formulering borde frågan om en socialt hållbar utveckling utgöra målet, ekonomin ett medel och de ekologiska förutsättningarna en kraftfull restriktion för samhällets resursanvändning. Men det retoriska gapet till verkligheten upplevs av många av stadens invånare som alltför stort. De känner sig inte övertygade. Tvärtom, som den senaste tidens opinionsyttringar så tydligt visar hyser många göteborgare en stor misstro till det politiska systemets aktörer i staden.

Den ojämna utvecklingen som följer i globaliseringens spår har olika bottnar. När det gäller den allt ojämlikare inkomstfördelningen är en viktig orsak den ökade globala konkurrensen som pressat ner lönernas andel av produktionskostnaden och ökat vinsternas. Kapitalinkomsterna har härigenom ökat betydligt snabbare än löneinkomsterna. Därtill kommer förändrade förutsättningar för arbetsmarknadens lönebildning. Produktionssystemens överlappande behov av hög- och lågutbildad arbetskraft sida vid sida medför automatiskt löneskillnader. De ökande skillnaderna gäller också lönebildningen för den offentliga sektorn vars tjänsteproduktion i viss utsträckning saknar förutsättningar för en motsvarande produktivitet utveckling som inom verkstadsindustrin. Inom denna sektor är inte heller arbetskraften lika kollektivt organiserad och fackföreningarna är som följd betydligt svagare. Sammantaget skapas olika onda cirklar och nedåtgående spiraler. Allt större skillnader i inkomster, skapar olika livschanser och medför i sin tur också en ojämlik folkhälsa.

STADSPOLITIK I GÖTEBORG

Den förda stadspolitiken rymmer också andra förklaringar till att det blir som det blir trots att våra folkvalda politiker vill så väl. Likt folkhälsoforskningen påvisat inom sitt område (Marmot 2008) finns det ofta bakomliggande orsaker till de orsaker som identifierats (causes of the causes). När det gäller Göteborg utgörs några av de bakomliggande orsakerna till den förda stadspolitiken också av de mentala strukturer som vuxit fram i kölvattnet av vår tids stora samhällsomdaning till följd av den nyliberala prägel den antagit.

Stadspolitiken inriktning tar sig likadana uttryck på de flesta håll i Sverige. Det handlar om att förstärka sin attraktivitet som bostadsort för att dra till sig en välutbildad befolkning som med hjälp av kreativa innovationer kan få stadens alltmer konkurrensutsatta produktion av varor och tjänster att hävda sig i den ökande internationella konkurrensen, inte bara när det gäller den aktuella varu- och tjänsteproduktionen utan också när det gäller att dra till sig mer investeringsvilligt kapital och på längre sikt upprätthålla sysselsättningen och därmed den ekonomiska tillväxten. Stadspolitiken utgår ifrån den nya ekonomiska geografin och platsens betydelse. Den bryter således mot industrisamhällets framväxt där det var ortens produktionsstruktur och förmåga att erbjuda befolkningen sysselsättning som gjorde att arbetskraft sökte sig till staden. Nu är det investeringsvilligt kapital som söker sig till orter med en välutbildad arbetskraft, god infrastruktur, social stabilitet och ett rikt kulturliv. Befolkningstillväxten och den ekonomiska tillväxten har i vår tids stadspolitik blivit till mål i sig och i sin egen rätt (Dannestam, Stigendal).

FAKTARUTA – DEN EKONOMISKA TILLVÄXTENS MODERNA IDEHISTORIA

Den utvecklingsteoretiska debatten tog ordentlig fart i västvärlden efter det andra världskriget. Anledningen var dels det akuta behovet att återuppbygga ett krigshärjat och sönderslagit Europa och dels att skapa förutsättningar för självständiga f.d. kolonier att komma tillrätta med vad som uppfattades som underutvecklingens onda cirklar (Hettne 2003). Utifrån den materiella misär som rådde på många håll i världen blev frågan om hur man kunde uppnå en sådan snabb ekonomisk tillväxt som möjligt helt dominerande. Frågan om fördelning kom i andra hand och frågan om den ekologiska och sociala hållbarheten fanns inte på dagordningen. Förutsättningar skulle först skapas så att produktionen ökade tillräckligt mycket för att det skulle finnas någonting att fördela. För den framväxande socialdemokratin i Europa utgjorde den ekonomiska tillväxten en viktig förutsättning för modernisering och minskade klasasklyftor. Den ekonomiska historien visade på hur ekonomisk stagnation främst drabbade de sämst ställda och ökade den sociala polariseringen. De moderniseringsteorier som växte fram präglades av diskussionen kring obalanserad respektive balanserad tillväxt och investeringskvotens storlek, dvs i vilken utsträckning som den produktionsmedelstillverkande industrin skulle prioriteras på bekostnad av den konsumtionsinriktade industrin.

Under 1970-talet började den storskaliga moderniseringsteorin och tillväxttänkandet alltmer att ifrågasättas. Ernst Friedrich Schumacher publicerade sin bok "Small is beautiful" och den inflytelserika tankesmedjan Rom-klubben följde upp med sin skrift kring "Tillväxtens gränser". Den samtidiga oljekrisen gjorde att bägge böckerna fick ett osedvanligt stort internationellt genomslag och översattes till över 30 olika språk. Det första internationella klimattoppmötet som hölls i Stockholm 1972 poängterade samtidigt vikten av att gå på två ben – att såväl se till ekologiska gränser och tillväxtens miljökonsekvenser som till fattiga länders behov av en snabb materiell utveckling. Betydelsen av en sådan balansgång illustrerades av själva benämningen av FN-organet UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) som etablerades för att sammankalla till och ge kontinuitet åt efterföljande miljötoppmöten. Även om vikten av ekonomisk tillväxt fortfarande helt dominerade frågan om fattigdomsbekämpning i låginkomstländerna har över tid den ekonomiska tillväxtens fortsatta förutsättningar i höginkomstländer blivit föremål för en allt intensivare debatt. Förutom koldioxidutsläppens synbara effekter på klimatet har medvetenheten ökat om den olösbara motsättningen mellan strävan efter en oändlig tillväxt i en värld av ändliga resurser. Såväl den franska regeringen som den brittiska har efter millenniumskiftet tillsatt kommissioner med uppgift att utreda förutsättningarna för att säkerställa människans välbefinnande utan fortsatt resursuttag och energiförbrukning (prosperity without growth). I ett försök att frikoppla frågan om tillväxt från resursuttag och energianvändning tillsatte den svenska regeringen en utredning med uppgift att föreslå hur traditionella mått på BNP i form av varu- och tjänsteproduktionens samlade värde skulle kunna kompletteras med människors subjektiva upplevelser av välbefinnande och livskvalitet (Dir 2014:68 – mått på livskvalitet). Samtidigt fortsätter i praktiken den ekonomiska tillväxten att prioriteras i de flesta hållbarhetsplaner som framställs på kommunal och regional nivå (Malmökommissionen 2014). Detta förhållande gäller inte enbart Sverige utan också världen i stort (Rode & Floater 2012).

Den vikt som de flesta politiska beslutsfattare ger frågan om den ekonomiska tillväxten har olika förklaringar. Tillväxt i ekonomi anses nödvändig för att de krav på ständig produktivitet utveckling som den internationella konkurrensen medför inte skall leda till ökad arbetslöshet utan att arbetstillfällen skall kunna skapas någon annanstans. Nationalekonomin ser på den ekonomiska tillväxten som en nödvändig ingrediens för kapitalbildning i en kapitalistisk marknadsekonomi. För att överleva i en tilltagande internationell konkurrens krävs vinster så att tillräckliga nyinvesteringar kan ske för erforderliga produktivetsförbättringar. En ytterligare förklaring till kraven på ekonomisk tillväxt står att finna i det faktum att vårt ekonomiska system blivit alltmer skuldbaserat, vi lever alltmer på kredit och dessa skall betalas tillbaka med ränta, vilket kräver tillväxt. En annan förklaring ligger i den internationella konkurrensen som ställer krav på den lokala avsättnings-, arbetsmarknadens storlek och därmed befolkningens tillväxt. Därtill kommer att tillväxten genom att skapa sysselsättning och underlag för inkomstbeskattning anses vara en förutsättning för välfärdens finansiering. Problemet som på senare tid uppstått härvidlag är att alltfler länder präglas av en ekonomi med tillväxt utan ökning av sysselsättningen ("jobbless growth"). Förklaringen står att finna i automatisering och robotisering av arbetsmarknaden. Därtill kommer den ökade tillväxten av kapitalmarknaden och spekulationsekonomin.

BEFOLKNINGSUTVECKLING OCH FÖRSÖRJNINGSKVOT

Den vikt som de flesta politiska beslutsfattarna lägger vid den ekonomiska tillväxtens betydelse beror många gånger på hur de med hjälp av olika befolkningsprognoser tolkar den demografiska utvecklingen och människors försörjningsbörda. Den demografiska utvecklingen präglas i Europa av minskande födelsetal och en åldrande befolkning. På en övergripande nivå blir det således allt färre som skall försörja allt fler. Det är också utifrån detta förhållande som man mäter den demografiska försörjningskvoten, dvs antalet invånare i arbetsför ålder i förhållande till befolkningen i sin helhet. Betydelsen av en försämrad försörjningskvot skall också tolkas mot bakgrund av att kostnaderna för välfärden samtidigt förväntas öka, dels till följd av de stigande kostnader för sjuk- och äldreomsorg som en allt äldre befolkning medför och dels till följd av att allt större krav ställs på välfärdens kvalitativa innehåll – ett faktum som Tage Erlander redan på sin tid döpte till ”de stigande förväntningarnas missnöje”. Till detta skall också läggas att löneutvecklingen i den välfärdsproducerande sektorn förväntas överstiga det utrymme som produktivitetens utvecklingen medger (den sk ”Baumoleffekten” - se faktarutan, se också Lönnroth 2014). Av samma anledning som New Yorks symfoniorkester inte kan spela Beethovens symfoni nummer fem fortare än vad som redan görs kan man inte vårda åldringar och bädda deras sängar på ett snabbare och effektivare sätt. Samtidigt som det blir allt färre som av åldersskäl skall försörja allt fler och de totala kostnaderna för omsorgen förväntas öka förvärras situationen ytterligare av att många mindre kommuner i landet visar på en minskande befolkning och därmed ett minskat skatteunderlag. Samtidigt är det inte bara mindre kommuner på glesbygden som får problem med skatteunderlaget. Många av de större och medelstora städerna uppvisar en förändrad befolkningsstruktur där välutbildade småbarnsfamiljer flyttar ut till ett eget hem i kranskommunerna medan låginkomsttagare i form av invandrargrupper och studenter flyttar in. Detta riskerar också att skapa finansieringsgap i kranskommunerna till följd av ökande kostnader för snabbt växande barnkullar och stigande behov av barnomsorg och skolgång.

FAKTARUTA – BAUMOL EFFEKTEN

Välfärdssektorns inneboende kostnadsökningar komplicerar frågan om dess finansieringen ytterligare. Dessa inneboende kostnadsökningar anses vara ett obönhörligt resultat av att tillverkningsindustrin till följd av sin betydligt större förmåga till produktivitetsförbättringar förväntas förbli löneledande. För att förhindra en alltför stor lönespridning blir det emellertid nödvändigt att låta lönerna för de anställda i välfärdssektorn följa löneutvecklingen i tillverkningsindustrin trots att en sådan löneutveckling överstiger det utrymme som produktivitetens utvecklingen medger. Dessa stigande kostnader har kommit att kallas för Baumoleffekten efter nationalekonomen William Baumols teorier om varför lönekostnaderna stiger i en viss tjänstesektor trots att produktiviteten inte stiger i samma utsträckning. Alternativet till att finansiera välfärden genom inkomstbeskattning vore att införa en skatt på produktionen eller att höja skatten på konsumtionen. Andra finansieringsmodeller består i att öka statsskulden eller att avgiftsbelägga välfärdstjänsterna. Det första är i längden ohållbart och det andra är inte politiskt möjligt. Att avgiftsbelägga välfärdstjänsterna innebär att den omfördelningsmekanism som ligger till grund för solidariteten bakom tanken på den allmänna välfärden försvinner. Välfärd i ett skandinaviskt sammanhang har alltid varit förbundet med minskade hälso- och inkomstklyftor som i sin tur utgör den grund på vilken invånarnas finansieringsbenägenhet vilar.

Det är liknande tankegångar som legat till grund för de prognoser om välfärdens framtida finansiering som under det senaste decenniet producerats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). De finansieringsgap som SKL räknar fram bygger på en allt mer försämrad försörjningskvot och ett minskat skatteunderlag och visar på hur de flesta kommuner och landsting måste förbereda sig på en kraftig ökning av kommunalskatten för att klara välfärdens finansiering i framtiden. För många kommuner och landsting menar SKL att det handlar om en höjning av kommunalskatten fram till år 2035 på totalt 13 kronor. En sådan dramatisk höjning blir naturligtvis till ett mardrömsscenario för de flesta politiker. Eftersom utsikterna till att minska ”de stigande förväntningarnas missnöje” är små och kostnadsutvecklingen ser ut som den gör upplever många politiker och kommunala tjänstemän att det bara återstår att öka ortens attraktivitet, att dra till sig en större mer välutbildad och högvälönad befolkning för att kunna öka skatteunderlaget tillräckligt mycket. Häri ligger en mycket stor del av förklaringen till att i stort sett alla kommunala och regionala utvecklings- och tillväxtstrategier strävar efter en så stor befolkningsökning som möjligt genom tillväxt, kreativitet, innovation och attraktivitet. Det finns emellertid en rad invändningar som kan resas till detta resonemang. Den första har att göra med det sätt på vilket man beräknar försörjningskvoten.

Den demografiska försörjningskvotens tar inte tillräcklig hänsyn till vare sig att folk kommer in senare i arbetslivet eller att de i allt större utsträckning lämnar det senare. Om målet istället var välfärd och det goda livet bör inte demografin och befolkningstillväxten tas som utgångspunkt utan istället befintliga ekonomiska resurser. Då skall man utgå från den ekonomiska försörjningskvoten som ser till sysselsättningsgrad och inte ifrån den demografiska som ser till befolkningstillväxt. Ekonomin och sysselsättningen blir här medel för välfärden och det goda livet. Enligt detta synsätt blir det sysselsättningsnivå och förvärvsfrekvens som blir avgörande för välfärdens finansiering och inte demografin och befolkningsutvecklingen i sig. Värdet av att skilja på detta har man uppmärksammat i region Halland där den ekonomiska försörjningskvoten ger en helt annan bild av försörjningsbördans utveckling i förhållande till övriga riket än vad den demografiska försörjningskvoten gör. Beräknat endast på befolkningens åldersstruktur tillhör Halland de län i landet som har högst försörjningskvot. Beräknas kvoten däremot som andelen förvärvsarbetande i förhållande till de som förvärvsarbetar visar det sig att försörjningskvoten i Halland, genom regionens relativt höga sysselsättningsgrad och förvärvsfrekvens, är lägre än riksgenomsnittet (Region Halland – Analys – Regional tillväxtpolitik i Halland 2014-2020).

Framtidens möjligheter till att finansiera välfärden är således betydligt mer beroende av hur produktiviteten och arbetsmarknaden utvecklas och hur sysselsättningsgrad och förvärvsfrekvens kan upprätthållas än av befolkningsutvecklingen i sig. Detta faktum förtar emellertid inte helt och hållet vikten av den roll som den ekonomiska tillväxten spelar för välfärdens finansiering. Anledningen står främst att finna i det sätt som den globala konkurrensen utsätter industrin för effektivitetskrav som i sin tur tenderar till att reducera sysselsättningen. Detta medför behov av att nyskapa ett tillräckligt antal arbetstillfällen för att kompensera för dessa effektivitetsvinster. Dessa behov av att skapa fler och nya arbetstillfällen förväntas öka genom att företagen går in i en allt intensivare digitalisering och robotisering av sina produktionsprocesser. Men även om det inte främst är tillväxten i sig som skall ifrågasättas blir det viktigt att avgöra hur den ekonomiska tillväxten skall definieras och hur resultatet av denna tillväxt skall fördelas mellan olika befolkningsgrupper.

VIKTEN AV EN OMFÖRDELNINGSPOLITIK

Den andra invändningen har att göra med uppfattningen att allt färre skall försörja alltfler till följd av att många går i pension. Det är en direkt feluppfattning när det gäller svenska förhållanden eftersom de som går i pension i väldigt stor utsträckning försörjer sig själva. Deras pensioner utgör ingen kostnad utan består i själva verket av uppskjuten lön som därmed sparats under åren i olika pensionsfonder. Pensionssystemet är uppbyggt på ett sådant sätt att pensionärer i princip skall få ut lika mycket som de arbetat ihop till själva. Om det visar sig att staten på eget bevåg under resans gång sett sig förankledd att låna av dessa fonder och därtill inte återbetalat lånen på ett tillbörligt sätt måste detta förhållande behandlas som ett statligt lån på vilken kreditmarknad som helst och bokföras som ett sådant och inte belasta pensionsfonderna. Därtill kommer att de flesta nog är överens om att det inte saknas resurser för att äldre invånare skall kunna försörja sig utan att det ytterst är en fördelningsfråga. De ökade kostnader för en oförändrad välfärd på 200 miljarder kronor, som ligger till grund för SKLs berömda beräkningar om att skatten fram till 2035 totalt sett måste höjas med 13 kronor, skall jämföras med att befolkningen i sin helhet under samma tid beräknas ha 1 000 miljarder mer till sitt förfogande för privat konsumtion. Frågan är närmast hur dessa resurser på ett demokratiskt och rättvist sätt skall kanaliseras till de välfärdstjänster som befolkningen i sin helhet är beroende av för att efter svenska förhållanden kunna leva anständiga liv.

Den tredje invändningen handlar om de förväntade framtida kostnadsökningarna inom välfärdssektorn och vad som kommit att kallas för Baumols ”kostnadssjuka”. Det är förvisso sant att kostnaderna för sjuk- och äldreomsorg ökar med en åldrande befolkning men inte nödvändigtvis lika mycket som prognoserna vill göra gällande. Många menar att SKL därtill överdriver kostnadsbilden och får sällskap av Konjunkturinstitutet (KI). De uppskattar finansieringsgapet (vid samma personaltäthet) till runt 70 miljarder och menar att denna storleksordning inte medför några allvarigare obalanser i de offentliga finanserna som skulle riskera en långsiktig hållbarhet. Finansieringsgapets storlek motsvarar inte ens de kommunalskattesänkningar på 5% som hittills genomförts sedan millennieskiftet. KI menar att den ökning av kommunalskatten som kan visa sig aktuell för att nå överskottsmål och hålla balanskrav vid detta scenarior kan uppskattas till omkring 4 kronor vid år 2030 – från en genomsnittlig kommunalskatt på 32 kronor till 36 kronor.^{ix}

Därtill kommer att antaganden om uteblivna möjligheter till kostnadseffektiviseringar delvis saknar grund. En förbättrad folkhälsa har för det första gjort att de stora kostnadsökningarna för äldreomsorg inte infinner sig vid 75 års ålder som tidigare utan har flyttats fram till 85 år. Baumol saknade helt enkelt förutsättningar för att kunna förutse de effektivitets vinster och de kostnadsbesparingar som skulle möjliggöras genom den medicinteknologiska och digitala utvecklingen. SKL visar själva i sina senare ekonomirapporter på hur såväl antal vård dagar som vårdplatser kunnat minska dramatiskt pga denna utveckling med kraftigt reducerade kostnader som följd. Därtill kommer medicinteknologiska framsteg – inte minst i minskad vårdtid vilket reducerar behovet av vårdplatser och som inneburit ordentliga effektivitetsvinster. Den informationsteknologiska utvecklingen förväntas ytterligare kunna minska kostnaderna härvidlag, inte minst för läkarbesök och kommunikation på landsbygden. Baumol själv tittade för något tag sedan tillbaka i backspeglarna och menar i en av sina senare böcker (2012) att de tankegångar som han tidigare fört fram om ”kostnadssjuka” tolkats alltför dystert ”we can have it all: better health care, good education, and even more orchestral performances” ... ”given this, it is clear that if improvements to health care and education are hindered by the illusion that we cannot afford them, we will all be forced to suffer from self-inflicted wounds”. Dessa

tankegångar bygger då rimligen på att produktiviteten fortsätter att öka i de bägge sektorerna (om dock långt ifrån lika mycket) liksom att vi hittar sätt för att genom fördelningspolitiska åtgärder slussa över de resurser som denna produktivitetsökning medför till finansiering av välfärdstjänsterna.

VÄXANDE FINANSIERINGSGAP

Så långt försörjningsbördan och kostnadssidan. Går man då över till kommunernas intäktsida kan man också resa invändningar mot SKLs sätt att beräkna finansieringsgapen. Det första handlar om att ringa hänsyn tas till hur det kommunala skatteutjämningsystemet slår. Det är långt ifrån självklart att en välutbildad barnfamilj bidrar med större skatteintäkter än pensionärer i förhållande till de kostnader som krävs för familjernas skola, vård och omsorg. Den andra invändningen när det gäller intäktssidan gäller synen på skattebenägenhet. Medelklassupproret visar på att svenska medelklassen är beredda på att betala en hel del för fortsatt välfärd. Upproret stödjer den forskning som visat på betydelsen av det historiska arvet och framväxten av vad som kommit att kallas för den svenska statsindividualismen (Trädgårdh). Den frihetssträvan som kännetecknar den svenska befolkningen och som har sina rötter i de självägande bönderna sitter djupt. Frihetslängtan har i modern tid tillgodosetts genom den svenska välfärdsstaten. Den har tillåtits växa fram genom att svenskarna i allmänhet varit villiga att finansiera den via skattsedeln för att därmed också kunna ”köpa sig fria” från de olika sociala förpliktelser när det gäller äldreomsorg och barnomsorg som välfärdsstaten fått förtroendet att ta över. Enligt olika levnadsundersökningar har den friköpta tiden som kunnat användas till personlig utveckling kommit att värdesättas alltmer.

Dessa invändningar till trots är det otvetydigt så att de flesta kommuner och landsting står inför problematiska finansieringsgap. De beror emellertid inte i första hand på den demografiska utvecklingen utan mer på den övervältring av kostnader som skett från stat till kommuner och landsting när staten förändrat sin roll och dragit sig tillbaka från det politiska rummet. En utveckling som inte bara resulterat i ökade kommunala kostnader för investeringar i infrastruktur utan också i ökade kommunala utgifter i försörjningsstöd till följd av de förändringar som samtidigt skett i de statliga sjuk- och arbetslöshetsförsäkrings-systemen. Dessa finansieringsgap måste slutas med hjälp av ökade transfereringar från staten och inte genom en höjd kommunalskatten.

Många menar att syftet med de prognoser SKLs ekonomer räknat fram är av strategisk och politisk karaktär. Det handlar om att göra det möjligt för SKL att flytta fram sina positioner gentemot finansdepartementet i pågående förhandlingar om storleken på de framtida statliga bidragen till kommuner och landsting runt om i landet. Problemet här är att denna kortsiktiga politiska målsättning riskerar att få en helt annan, och sannolikt oönskad, politisk effekt på längre sikt. De flesta kommuner och landsting gör nämligen inte några egna finansieringsanalyser utan bygger sina prognoser på det underlag som produceras av SKL. För att få ekonomin att gå ihop bygger samtliga kommuner med få undantag sina utvecklingsplaner därför på en stor befolkningstillväxt. Det allvarliga med detta är att man låser fast sig i ett konstant tillväxttänkande som bygger på stark konkurrenskraft och förmåga att attrahera den mest kreativa klassen att just välja sin kommun för att slå sig ner och sätta bo framför andra kommuner. Speciellt gäller det att locka till sig unga välutbildade invånare med en hög skattekraft. Den förhandlingsstrategi som SKL har valt att använda sig av riskerar att bidra till den diskurs som växer fram och som hävdar betydelsen av en fortsatt privatisering och avgiftsbeläggning av

välfärdstjänsterna. En sådan finansieringsmodell riskerar att urholka den solidariska grund på vilken välfärdspolitiken vilar. Förhandlingsstrategin riskerar också att bidra till ett utvecklingstänkande som blir helt och hållet tillväxtorienterad och med nödvändighet skapar ett antal svårhanterliga målkonflikter i förhållande till de krav som den sociala hållbarheten ställer.

HÅLLBARHETENS MÅLKONFLIKTER

De målkonflikter som byggs in mellan strävan efter ekonomisk tillväxt och att bli till en nod i de globala produktions-nätverken å ena sidan och de konsekvenser detta kan föra med sig för att möta den sociala hållbarhetens krav å den andra utgör andra förklaringar till att det blir som det blir trots att våra folkvalda politiker vill så väl. Det går knappast att undvika att utsättas för globaliseringens och den ojämna utvecklingens krafter. Däremot kan de hanteras. Detta kräver att målkonflikterna identifieras.

Ett exempel på en sådan målkonflikt återfinns mellan stadens behov av attraktivitet för att dra till sig utländska investeringar och skapa förutsättningar för fortsatt tillväxt å ena sidan och de behov som de som redan bor i staden har av centrala bostäder till rimliga hyror å den andra. Politikerna i Göteborgs Stad ser med oro på att det främst är invandrargrupper och studenter med låga inkomstnivåer som flyttar in medan barnfamiljer med högre inkomster flyttar ut till kranskommunernas småhus. Utifrån den demografiska försörjningskvoten, den sk Baumoleffekten (se faktaruta sid 15) och SKL ekonomernas prognoser om nödvändiga skattehöjningar för bibehållen välfärd på lång sikt ser de inflyttning av välutbildade småbarnsfamiljer som enda räddningen för stadens ekonomi. Drivkrafterna för politiken när det gäller att tillgodose de krav som en förväntad befolkningstillväxt medför blir inte mindre av att även fastighetsägarna har intresse av mer välbeställda invånare i staden vilket höjer såväl befolknings förmåga att betala marknadsmässiga hyror som värdena på fastighetsmarknaden i sig. Behoven av en ständig befolkningstillväxt och av att dra till sig högutbildad och välavlönad arbetskraft för att uppnå en förstärkt skattebas medför krav på renovering av centralt belägna lägenheter, vilket höjer hyrorna, skapar gentrifieringsprocesser och segregation. Stigande bostadskostnader och växande inkomstklyftor resulterar i att låginkomsttagare oftast tvingas söka sig till billigare bostäder i stadens utkanter och då till bostadsområden med risk för stigmatisering, social utsatthet och ekonomisk marginalisering. Grannskapseffekter förvärrar hälso- och inkomstklyftor ytterligare. Här återfinns en av anledningarna till att staden håller på att glida isär och förvandlas till ett slagfält för sociala konflikter (Guevara 2014).

Ytterligare en målkonflikt uppstår mellan den sociala hållbarhetens krav och strävan efter en stad för alla å den ena sidan och stadbyggnadsplanerarnas strävan efter en förtätning å den andra sidan. Förtätningen medför en kamp om rätten till det offentliga rummet. Det gäller unga skateboard åkarens tillgång till plats för att utöva sin sport liksom ungdomars intresse av att söka sig ner till vattnet inne i staden för att samlas, bada och ha det trevligt. I bägge fallen riskerar ungdomarnas sätt att ta del av det goda livet att störa och förarga de boende i området. Boende som många gånger investerat pengar i dyra bostadsrätter med balkongutsikt åt havet och nu vill njuta av utsikten i lugn och ro.

Behovet av nedskärningar i välfärden får också effekter för nivån på utbildningen och medför målkonflikter i förhållande till arbetsmarknadens krav på välutbildad arbetskraft. Nedskärningarna minskar utrymmet för skolan att ta sitt kompensatoriska ansvar som det var tänkt och sörja för att alla får rätt till samma utbildning och till samma livschanser alldeles oavsett var de bor i staden och hur deras uppväxtförhållanden ser ut. Minskningen i utbildningsanslagen medför att stigmatisering och grannskapseffekter inte tillräckligt kan

motverkas och redan idag går så få som 40 % i vissa resurssvaga områden ut gymnasiet med godkända betyg. Härigenom riskerar kunskapsstaden att i framtiden alltmer komma att bestå av öar av excellens i ett hav av okunskap.

Ytterligare ett exempel på målkonflikt står att finna mellan å ena sidan stadens strävan efter att med hjälp av medborgardialog öka invånarnas delaktighet och det sätt som staden å den andra sidan försöker att finansiera de investeringar i infrastruktur som de globala produktionssystemen kräver. De privata och offentliga partnerskapen och strävan efter samfinansiering innebär ett minskat utrymme för medborgerligt inflytande. Beslut fattas som människor inte förstår, känslan av sammanhang minskar och påfrestningarna på bl.a. folkhälsan ökar.

En femte målkonflikt skapas mellan produktionsnätverkens krav på ökad kostnadseffektivitet och de krav som folkhälsan och den sociala hållbarheten ställer. För att överleva i en tilltagande internationell konkurrens ökar företagets efterfrågan på bemanningsföretag med förmåga att rekrytera billig och flexibel arbetskraft. Arbetsvillkoren försämrats och den arbetsrättsliga tryggheten urholkas. Allt fler arbetstagare får det därutöver allt svårare för att kunna försörja sig och sin familj på en lön utan blir beroende av fler deltidsarbeten.

Vart är vi på väg?

Regionens utvecklingssekretariat menar i sin strategi för regionens tillväxt och utveckling för perioden 2014-2020 att framtiden ser fortsatt ljus ut (Vision 2020). Befolkning och sysselsättning förväntas fortsätta att öka, invånarnas inkomster stiga, levnadsstandard och valmöjligheter stärkas. Så har det formulerats i de flesta planer alltsedan Verkstadsindustriutredningen i mitten på 1970-talet och det Näringslivspolitiska program för staden som presenterades 1980. Den nu aktuella visionen är utformad runt de fyra mantran som idag präglar de flesta kommuner från Haparanda i norr till Ystad i söder. Det handlar om att skapa förutsättningar för kunskapsstadens fortsatta tillväxt genom innovation, kreativitet och attraktivitet. Några målkonflikter i förhållande till de krav som samtidigt ställs på en socialt och ekologisk hållbar utveckling presenteras inte. Många beslutsfattare har hela tiden varit av uppfattningen att politiken är för dåligt skickad att förutse målkonflikternas omfattning liksom de är på att hantera dem. Det klokaste är därför att förlita sig på att marknadskrafterna tids nog tvingas ta sig an uppgiften. Även om ett visst mått av krisberedskap kan vara såväl önskvärt som berättigat verkar de som står bakom de presenterade tillväxtplanerna också vara rädda för att skapa uppgivenhet och handlingsförlamning. Pessimistiska progoser anses alltför lätt bli självuppfyllande. Istället gäller det att rikta intresset mot de starka sidorna som skall göra det möjligt att stärka den internationella konkurrenskraften och på så sätt hålla fram de möjligheter till positivt utveckling som ändå finns. Vem av regionens planerare vill framstå som en gnällig och alarmistisk bakåtsträvare?

Regionutvecklingssekretariatets strategi- och utvecklingsplaner var tänkta att ligga till grund för de kommunala utvecklingsplaner som skulle göra det möjligt att gå från ord till handling och genomföra regionsstyrelsens direktiv. Med de nya styrningsformer som vuxit fram för nationell utveckling är det i teorin den regionala nivån som ansvarar för tillväxt medan den kommunala nivån svarar för välfärdsfrågorna. Även om det regionala inflytandet har blivit betydligt mindre i praktiken bidrar planerna till den dominerande synen på utvecklingens förutsättningar. Planerna baseras på att bibehållen välfärd inte kan finansieras utan ekonomisk tillväxt. Ingen av planerna diskuterar emellertid det förhållande att ekonomisk tillväxt också kräver en stark välfärd. Frågan om den sociala hållbarheten får i praktiken en mycket undanskymd plats. Det är emellertid inte bara regionutvecklingssekretariatet som i sina framtidsbedömningar undviker de krav som den sociala hållbarheten ställer. Regionsstyrelsen uppmärksammar inte heller vikten av detta vilket bland annat tar sig uttryck i att vare sig Rättighetskommittéens eller Folkhälskommittéens förvaltningschef tidigare suttit med i regionens beredningsgrupp för hållbar utveckling.

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har med hjälp av ett antal rådslag byggt vidare på VGRs regionens utvecklingsvisioner för det Goda Livet och nyligen formulerat en egen strategi för ”Uthållig Tillväxt”. Den har genom ett femte och avslutande rådslag utvecklats till en strategi för ”Hållbar Tillväxt”. Planen pekar på vikten av en fortsatt befolkningstillväxt och på att tillvarata de möjligheter som en regionförstoring ger upphov till. Studier inom ramarna för Mistra Urban Futures visar på hur strategin uppvisar en motsvarande brist på förmågan att samstämmigt hantera hållbarhetens tre dimensioner som vad VGR regionens visioner gör. Strategin präglas av motsvarande mantran som övriga Sveriges kommuner. Frågan om attraktivitet för snabb befolkningstillväxt, utländska investeringar, sysselsättning och ekonomisk utveckling får stor prioritet. Studierna visar på

hur näringslivets intressen väger tungt och hur hållbarhetspolitiken succesivt bäddades in i den tillväxtorienterade politiska ekonomin. Genom grundtesen att ”ju rikare vi blir desto lättare blir det att hantera miljöproblem, sysselsättning och social välfärd” menar studien att utvecklingspolitiken förblivit spårbunden i det samhällssystem där den ekonomiska tillväxten alltid utgjort det prioriterade målet. Frågan om social polarisering ägnas en helt otillräcklig uppmärksamhet liksom frågan om segregationen och bostadsbristen. Studien konstaterar sammanfattningsvis att Göteborgsregionens retoriken om ”social sammanhållning” och dess praktik är fullständigt särkopplade.^x

Såväl Västra Götalandsregionens som Göteborgsregionens kommunalförbunds (GR) utvecklings- och strategiplaner tar forskningsrönen inom den nya ekonomiska geografin som sin givna utgångspunkt. Planerna genomsyras av utsagan att det framför allt är storstadsregionen som genom fortsatt regionförstoring och förtätning kommer att klara sig bäst i den tilltagande konkurrensen mellan olika regioner såväl nationellt som internationellt. En förbättrad infrastruktur som binder ihop regionens olika knutpunkter med dess kärna och så mycket som möjligt reducerar pendlingsavstånd mellan bostad och arbetsplats utgör en viktig förutsättning. De bägge utvecklings- och strategiplanerna lägger stor vikt vid Richard Floridas forskningsresultat och poängterar vikten av att utveckla en attraktiv region som kan dra till sig den kreativa klassen och på så sätt stimulera innovation, dynamik och ekonomisk tillväxt (se faktaruta sid 6).

Göteborgs stad inledde ungefär samtidigt som VGR och GR på uppdrag av Kommunstyrelsen år 2005 ett motsvarande arbete med att ta fram en långsiktigt översiktplan under ledning av Byggnadsnämnden och i samråd med olika förvaltningar, nämnder och invånargrupper. Planen antogs av Kommunfullmäktige i slutet av februari 2009. I planens förord står att läsa att den fortsatta översiktplanprocessen skall övergå i en rullande planering och integreras i stadens normala arbetsrutiner. Sedan dess har heller ingen ny översiktplan presenterats. Göteborgs Stads översiktplan bygger vidare på VGRs och GRs utvecklingsvisioner och tar också på motsvarande sätt sitt naturliga avstamp i den nya ekonomiska geografin och de forskningsrön som presenterats av Richard Florida och hans forskargrupp. Planen konstaterar inledningsvis att staden under de gångna 20 åren framgångsrikt förändrats från att vara industridominerad till att bli alltmer kunskapsorienterad och att det framför allt är tjänstesektorn som har ökat. Planen visar därmed på hur Göteborgs roll som nav och motor i regionen har kunnat förstärkas och betonar den fortsatta tillväxtens betydelse liksom den högutbildade arbetskraftens vikt som lokaliseringsfaktor. Översiktplanen konstaterar också inledningsvis att en fortsatt stark ekonomi utgör en nödvändig förutsättning för morgondagens välfärd. Samtidigt konstaterar emellertid översiktplanen att hållbarhet på miljöområdet är grundläggande för Göteborgssamhällets framtida välbefinnande. Enligt översiktplanen utgör bristerna i den sociala dimensionens utveckling ett hot, inte bara för sammanhållningen i Göteborgssamhället utan också för den ekonomiska tillväxten.

Trots dessa formuleringar diskuterar den konsekvensanalys som presenteras överhuvudtaget inte förekomsten av målkonflikter. När det gäller de sociala konsekvenserna poängteras bara att planens starka inriktning på tillväxt förväntas ge fler arbetstillfällen i staden. De yttranden som olika politiska partier avlämnade som stöd för planens poängterar vikten av en vision ”där Göteborg fortsätter sin omvandling till en stad som ser möjligheterna mer än problemen och där Göteborg skall upplevas som den attraktiva staden där såväl människor som företag vill bo och verka. Här skall man uppleva småstadens charm och storstadens utbud och möjligheter.”

Även om översiktsplanen betonar att de tre hållbarhetsdimensionerna är lika viktiga blir den särkoppling mellan retorik och praktik som den studie som företagits inom ramarna för Mistra Urban Futures påvisade när det gällde Göteborgsregionens strategi för Hållbar Tillväxt, lika tydlig när det gäller Göteborgs Stads översiktsplan. Befolkningsökning och ekonomisk tillväxt utgör den enda vägens politik för att möjliggöra omvandlingen från en förlegad industri- till en modern kunskapsstad. En motsvarande politisk inriktning återfinns också i de tankegångar som präglar samarbetet mellan 20 stora- och medelstora nordiska städer inom ramarna för "the Nordic City Network". Tankegångarna stämmer väl in med de särkopplingar som kännetecknar en majoritet av städer världen över. I en studie från 2012 där forskare från London School of Economics undersöker 90 städer som menar att de valt en grön tillväxtpolicy uppger hela 65% i sina planer att ekonomisk tillväxt är det primära målet med sin gröna policy.

KRITISKA RÖSTER

På kommunal nivå, oavsett var i regionen vi befinner oss, finns det emellertid fler politiker och tjänstemän som inte delar regionutvecklingssekretariatets optimistiska tillväxtstrategi. Många menar att tillväxtplanerna lägger för stor vikt vid frågan om attraktivitet för att dra till sig kreativ och utbildad arbetskraft. De saknar en diskussion om hur regionen genom kompetensutveckling kan stärka de ungdomar som redan finns på plats eller som är på väg att flytta därifrån. I Bengtsfors, Falköping och Värnamo är man långt ifrån ensamma att uppleva glesbygdens koppling till storstadens kärnområde som problematisk. Utflyttning från kommunerna pågår runt om i regionen, samhällsservicen försämras och medborgarna känner sig allt mindre politiskt delaktiga. Unga kvinnor söker sig till högre utbildning i storstäderna medan arbetslösa unga män med otillräckliga skolbetyg för fortsatta studier blir kvar på landsbygden. De känner sig inte bara obehövda utan också oälskade. Nya sociala konflikter seglar upp till följd av ökad flyktinginvandring. Den smygande rasismen finns inte bara mellan nyanlända flyktingar och etniska svenskar. Rivalitet byggd på fördomar och rasism också mellan olika invandrargrupper blir allt vanligare.

I Göteborg menar de flesta av mina samtalspartner att påståendet att staden förvandlats till en kunskapsstad med sina speciella tillväxtförutsättningar är en myt. Stadens ekonomiska ryggrad utgörs fortfarande av den traditionella verkstadsindustrin. De menar att så måste det förbli för att sysselsättningen skall tryggas. De oroas samtidigt över att sårbarheten är så stor som den är. Många ställer också den retoriska frågan vem som kan ta vid efter Volvo och fordonsindustrins nedgång. De är rädda för att Västsverige, trots att det utgör en av de få platser med ett fullständigt fordonsindustriellt komplex i Europa, snart kommer tvingas se sin biltillverkning gå ur tiden. De hänvisar till konsultrapporter som tagits fram inom EU och som menar att 300 000 fordonsjobb kommer att lämna Europa på 15 års sikt. Flera uttryckte därutöver stor oro för Västra Götalandsregionens tillväxtförutsättningar i förhållande till Stockholms- och Skåne-regionens. Mälardalens transportutveckling har knutit ihop regionen på ett helt annat sätt än i Västsverige. Det är numera pendlingsavstånd mellan Västerås och Stockholm. Skåne har bron och närheten till Köpenhamn. Några av mina samtalspartners kommer i detta sammanhang snart in på sina drömmar. En höghastighetsjärnväg som förbinder Göteborg med Oslo och Köpenhamn (med eventuell förlängning till Hamburg) skulle skapa en helt ny urbanregion och arbetsmarknad. De berättar att de läst om att kineserna skulle vara intresserade av att svara för de investeringar på 100 miljarder kronor som det beräknas kosta för att reducera restiden mellan Oslo och Köpenhamn till 2,5 timmar och binda samman 8 miljoner människor. De menar att bromsklossen för att komma igång finns i Stockholm.

Andra jag talat med håller fast vid att det nu främst handlar om att komma tillrätta med de faktorer som hotar stadens sociala hållbarhet. De får stöd av internationella rankinginstitut som uttrycker oro för att staden till följd av sina vidgade klyftor håller på att glida isär. Som på så många andra håll i världen medför stigande inkomst- och hälsoklyftor att ett Globalt Syd och ett Globalt Nord håller på att växa fram sida vid sida i samma stad utan territoriella gränser däremellan. Medan vissa av stadens invånare finner sin plats i globaliseringen och kan förbättra sina livschanser är eller känner sig andra marginaliserade och utestängda från liknande möjligheter.

Staden och framtiden

Stadens geografiska läge och historia förklarar varför vi hamnat där vi gjort. Som diskuterades i det inledande avsnittet har stadens politiska och ekonomiska beslutsfattare med åren blivit riktigt duktiga på att surfa på vågorna och anpassa sig till omvärldens krav. Göteborgsmodellen växte fram ur detta behov och blev en förutsättning för stadens överlevnad. Privata aktörers förmåga att förhålla sig internationella konjunkturen betydde mer än framsynt nationell industripolitik.

Det bor idag 550 000 människor i Göteborgs – det är 100 000 personer fler än innan varvskrisen slog till 1974 och utflyttningen tog vid. Idag är det 320 000 som arbetar i staden. Det skall jämföras med 190 000 innan varvskrisen. Staden kan därmed anses ha klarat den omställning av den industriella produktionen som präglade de flesta städer under de senaste decennierna bra även om många av dess invånare haft svårt för att hitta sin plats och hamnat utanför. Staden har utvecklats från en traditionell industristad där det böjdes mycket plåt till en länk i den globala förädlingskedjan. Av det totala antalet företag är 2 400 utländska. De svarar för 25 % av sysselsättningen i det privata näringslivet. Omkring 60 % av det som produceras går på export vilket kan jämföras med 20% i Stockholm och 28% i Malmö.

Varven och SKF kunde ta över som sysselsättningsskapande motorer vid textil- och konfektionsindustrins nedgång. Volvo fanns sedan till hands för att i sin tur lyfta över och sysselsätta arbetslösa varvsarbetare. Därtill kom 1970-talets snabba expansion av den offentliga sektorn. Många av mina samtalspartners menar att globaliseringen, och inte minst det ökande inflytandet från det snabbväxande riskkapitalet, i framtiden kommer att lägga det mesta av industrilokaliseringens beslut i händerna på marknadskrafterna. Politiken kommer på sin höjd att klara av att ta hand om sjukvården och kollektivtrafiken, och det är inte dåligt det. De menar att politikens minskande roll redan återspeglas i ett sjunkande intresse för övergripande näringslivsfrågor. Bara för några decennier sedan hade den sk Näringslivsgruppens möten mellan stadens politiker och ledande makthavare spelat en viktig roll. Idag har verksamheten i stort sett upphört. Flera jag samtalat med förhåller sig på samma sätt till de målkonflikter som jag tagit upp till diskussion under samtalsgången. Politiken har inte någon egentlig kraft att ta sig an detta, utan det är marknadens uppgift att ta hand om. De menar också att så skall det vara.

Hur den pågående samhällsomdaning påverkar näringslivets och arbetsmarknadens utveckling är av fundamental betydelse för finansiering av välfärd och därmed också för den sociala hållbarhetens förutsättningar. För en näringslivsstruktur som Göteborgs med sitt osedvanligt stora beroende av externa marknader rymmer varje framtidsbedömning inslag av osäkerhet och spekulation. En osäker faktor som får en mycket stor inverkan för en fossilberoende hamnstad är den framtida tillgången till billig energi. De allra flesta bedömare verkar övertygade om att vi med stor hastighet närmar oss någon form av ”peak oil” inom de närmaste åren vilket kommer att försvåra stadens ställning som Nordens logistikcenter och transportnod. En faktor som tvärtom avsevärt skulle öka Göteborgs förutsättningar att stärka sin roll som sådant logistikcenter och transportnod är emellertid planerna på en höghastighetsjärnväg som förbinder Oslo – Göteborg med Köpenhamn. Det skulle som tidigare nämnts i ett slag skapa en lokal arbetsmarknad på över 8 miljoner människor.

Näringslivets utveckling beror därtill väldigt mycket på hur de klarar förväntad konkurrens från omvärlden, speciellt när det gäller Kina och de sk BRICS länderna (Brasilien, Ryssland Indien Kina och Sydafrika). Dessa länder har sammantaget inte bara passerat förbi Europa när det gäller såväl omfattningen av varuproduktionen som antal högutbildade ingenjörer per capita. Inom 10-15 år beräknas de också producera mer än det produktionsvärde som EU, USA, Canada och Australien gör tillsammans. Den globala arbetsmarknaden har då fördubblats genom att omkring 1,7 miljarder lönearbetare från Kina, Indien och borte Asien kommit ut på arbetsmarknaden. Under tiden kommer samtidigt den teknologiska utvecklingen genom digitaliseringen att ta stora steg framåt. En allt större del av produktionen förväntas bli robotiserad eller på annat sätt automatiserad. Inte bara när det gäller industri- och varuproduktion utan kanske framför allt när det gäller tjänstesektorn. I Sverige beräknas 50 % av alla jobben försvinna inom 20 år till följd av denna utveckling. Hur många jobb som kommer till är det ingen som vet.

Med hjälp av ett antal olika prognos- och utredningsinstitut och vad forskningen tror sig veta skall vi trots flera reservationer försöka oss på att med hjälp av teoribildningen för den nya ekonomiska geografin (se faktarutan på sid 6) mejsla fram några trender när det gäller arbetsmarknadens förestående utveckling.

ARBETSMARKNADENS AKTUELLA UTVECKLINGSTENDENSER

Forskningen är alltmer överens om att förnyelse och tillväxt sker i storstadsregioner. De nationella produktionssystemen har som vi redogjort för successivt brutits ner och ombildats till länkar i globala förädlingskedjor. Investeringsbersluten fattas numera på helt andra grunder än under den tidigare nationella industri- och sysselsättningspolitiken som hade att ta hänsyn till regionala fördelningsaspekter. Enligt teoribildningen kring den nya ekonomiska geografin är numera tillgången till en fungerande infrastruktur, storleken på arbets- och avsättningsmarknad, politisk och social stabilitet, kulturellt utbud helt avgörande för investeringsbesluten. Produktionstekniken kräver en allt bättre utbildad arbetskraft och en allt större diversifiering av arbetskraftsutbudet för att matchningen skall fungera. Större arbetsmarknader kan bättre möta en utveckling med alltmer specialiserade näringar. När det gäller Göteborgsregionen planeras det därför för åtgärder som kan få arbetsmarknaden i Storgöteborg att växa från 1,15 miljoner personer 2010 till 1,75 miljoner 2030. För att nå dit vill man också att befolkningen skall växa med minst 10 000 personer och år. Arbetsmarknadens krav på storlek ökar betydelsen av tillgång till bostäder och av en fungerande infrastruktur för rimliga pendlingsavstånd mellan bostad och arbetsplats. Det anses inte längre vara företagsinvesteringarna som drar till sig arbetskraften. Det är numera istället platsens och den boende befolkningens attraktivitet som drar till sig företagsinvesteringarna

Samtidigt medför statens förändrade roll och tillbakadragande från det politiska rummet ökade krav på kommunerna att själva bidra till den samfinansiering som behövs för sina fysiska infrastrukturella investeringar. Detta har inte minst tagit sig uttryck i kraftiga öknings av kommunernas investeringsbudgeter för perioden 2007 – 2013. Därtill kommer effekter från minskade ersättningsnivåer i socialförsäkringen, utförsäkringen från sjukersättningssystem och A-kassa vilka övervältras på kommunerna och medfört ökade kostnader för försörjningsstöd. De extra kostnader som Socialstyrelsens föreskrifter gällande särskilt boende för äldre medför är ett annat exempel. Gymnasiereformen är ett tredje. Denna reform medförde för Göteborg i ett slag allt högre kostnader samtidigt som statsbidragen minskade med 75 miljoner. De finansieringsgap som de flesta kommuner står inför handlar alltså mindre om den demografiska utvecklingen och stigande kostnader för

välfärden utan mer om statens förändrade roll och kommunernas utökade försörjningsbörda. Resultaten blir emellertid desamma. Finansieringsgapen med tillhörande utgiftstak och överskottsmål medför obönhörligen nedskärningar inom den allmänna välfärden och riskerar också i förlängningen att medföra kompetensförsörjningsproblem för näringslivet.

De globala förädlingskedjorna utsätter också den sociala hållbarheten för nya påfrestningar. Dess produktions- och kommunikationsteknik medför inte bara krav på mer högutbildad (och därmed högavlönad) arbetskraft utan också mer lågutbildad (och lågavlönad) för att klara markjtjänsterna inom produktionen och en förväntad ökning av enklare service och hushållsnära tjänster. Denna utveckling gör att vi kan se fram emot en ökad efterfrågan på låglönejobb med tillhörande lönespridning och ökad polarisering. Krav på ökad flexibilitet och ständig anpassningsförmåga till den internationella marknadens skiftande efterfrågan tillsammans med ökade lönsamhetskrav gör att företagen planerar sin fast anställda personalstyrka utifrån en beläggningsgrad på 80 %. Produktionstopparna försöker man klara genom bemanningsföretag och tillfälliga anställningar. Även om bemanningsföretagen endast svarar för en bråkdel av arbetskraftsutbudet har deras personalstyrka fördubblats under senaste 10 åren och uppgår nu i Göteborgsregionen till 60 000 personer. Ökningen av tillfälliga anställningar har varit mer påtaglig. Den har ökat från 9% av de totalt anställda år 1991 till omkring 16% av de anställda 20 år senare. Den globala konkurrensen och produktionsteknikens utveckling förväntas medföra att den svenska arbetsmarknaden som arbetsmarknadslagstiftningen förändras. Flera rapporter pratar nu om försämrade anställningsvillkor i termer av skitliv och om skitjobb speciellt för ungdomar.^{xi} Även i Sverige börjar det som vi tidigare redogjort för växa fram ett prekariat som bidrar till att vidga såväl inkomst- som hälsoklyftor.

Omfattningen av de försämrade arbetsvillkoren på arbetsmarknaden beror på kraften i en motsatt tendens som har att göra med den demografiska utvecklingen vilken samtidigt förväntas brist på arbetskraft. Det gäller inte bara i länder med en åldrande befolkning som USA, Japan och Kina som uppvisar höga demografiska försörjningskvoter utan också för de flesta Europeiska länder. Enbart EU räknar med att behöva ett tillskott till arbetsstyrkan på 60 miljoner människor. De flesta pekar här på invandringens betydelse och att västvärlden mycket snart behöver börja konkurrera om invandrad arbetskraft. Sådan konkurrens kan tvinga fram förbättringar i såväl arbetsvillkor som i arbetsförhållanden. Den kan också förändra segregationen på arbetsmarknaden. Konkurrensen om invandrad arbetskraft kan tvinga fram förändring av de mentala strukturer som idag medfört stor diskriminering på arbetsmarknaden och det faktum att den invandrade arbetskraft som redan finns på plats inte klarar av att ta sig in på arbetsmarknaden och få användning för sin potential. Av OECDs 31:s länder är skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikesfödda störst i Sverige.

Utöver den demografiska utvecklingens brist på arbetskraft finns det också andra förhållanden som pekar på utrymmet för förbättrade arbetsvillkor och arbetsförhållanden. Dit hör onekligen produktionsteknikens digitalisering och ökade krav på arbetskraftens kognitiva förmåga. Den allt intensivare konkurrens som följer i globaliseringens spår medför att alltmer av kunskapen inte längre kodifieras i siffror och bokstäver. I vår digitaliserade tidsålder blir den alltför lätt utsatt för industrispionage och korrenternas kopiering. Rädslan för detta har medfört att fler företag går över till att arbeta med sk tyst kunskap som överförs mellan medarbetare i arbetslaget under arbetsprocessens gång. Denna utveckling öppnar inte bara upp för en helt annan typ av medskapande inom företagsvärlden utan kan också tänkas utgöra grogrunden för en ny typ av samhällskontrakt mellan arbetsmarknadens parter. Nu handlar det inte, som under Saltsjöbadsavtalets

framväxt om att tillåta lönestegringar som svarade mot den sammanlagda köpkraft som krävdes för produktionsrens avsättning. I den stora samhällsomdaning som nu pågår handlar det mer om att knyta sin egen arbetskraft närmare till sig för att med förstärkt lojalitet från sina anställdas sida kunna stå emot den tilltagande globala konkurrensen.

LOKALA OCH GLOBALA OROSMOLN

Under tiden som vi ser att dessa mer långsiktiga trender börjar ta form borta vid horisonten håller staden på att sakta glida isär till följd av växande inkomst- och hälsoklyftor. Delvis beror det på produktionssystemens utveckling, de globala förädlingskedjornas krav vid investeringsbeslut och på nationalstaternas förändrade roll. Sammantaget har detta skapat besvärande finansieringsgap för de flestas kommuner med ett minskat utrymme för välfärd och sociala insatser som följd. När statens moderna institutioner inte når fram luckras det sociala kontraktet och den samhälleliga tilliten upp. Gradvis eroderar förtroendet för makthavarnas förmåga att styra, det civila samhället tudelas och folk söker sig till mindre gemenskapsgrupper och subkulturer och bygger upp informella försörjnings- och trygghetsstrukturer.

Bristen på ett alternativ utvecklingstänkande medför att beslutsfattarna fortsätter med den energi som de kan uppbåda ta sig vidare på den väg de allt sedan varvskrisen under 1970-talet slagit in på. Nyckeln till framgång tycktes då liksom nu ligga i att prioritera frågan om befolkningstillväxt och dra till sig så mycket välutbildad arbetskraft som möjligt. Enligt teorinbildningen kring den nya ekonomiska geografin är detta den enda vägens politik för att bli till den nod i de globala förädlingskedjorna och produktionssystemen som eftersträvas. Den ojämna utvecklingen av de dominerande tankestrukturer som börjar växa fram hos stadens beslutsfattare när det gäller vad som är det goda livet och har detta skall kunna uppnås genom att bli till en nod i de globala produktionsnätverken. Det tolkningsföreträde och problemormuleringsinitiativ som makthavarna ger sig tar sambanden mellan regionens storlek och dess förmåga till förnyelse och tillväxt för given.

Hur väl marknadskrafterna kommer att lyckas föra staden mot beslutsfattarnas visioner om en stad för alla präglad av det goda livet och en hållbar utveckling är således svårt att säga. Stadens internationella beroende ger som vi sett världsekonomin utveckling ett avgörande inflytande. Därtill kommer den politiska utvecklingen, inte minst utmaningen från en allt starkare framväxande högerpopulism. Här finns det anledning till viss pessimism. Den fortsatta färdriktningen på den samhällsomdaning vi befinner oss i där nationalstatens roll förändras, där det lokala flätas alltmer samman med det globala och där städer och det framväxande nätverkssamhällets alltmer präglar utvecklingen är långt ifrån given och ristad i sten. Den ungerskfödde antropologen och historikern Karl Polanyi varnade i sitt klassiska verk "Den Stora Omdaning" för hur en överdriven tro på den självreglerande marknaden kunde medföra framväxten av en främlingsfientlig och reaktionär motrörelse som hotade den demokrati och öppna ekonomi som många eftersträvade. Utbrottet av det andra världskriget gjorde honom profetisk.

På global nivå ser vi idag tendenser till en motsvarande utveckling. Den finansiella krisen har rubbat förtroendet för västvärldens ekonomiska och politiska system och många av de värdegrunder på vilka de vilar. Västvärldens strävan efter fördjupad ekonomisk integration utmanas inte bara ekonomiskt av Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika utan även politiskt av Putin och nya politiska motkrafter som den Islamiska Staten (IS). Dessa globala orosmoln återspeglar sig också på nationell och lokal nivå. Även i Sverige har en överdriven tro på den självreglerade marknaden och den enda vägens stadspolitik inte bara medfört vidgade inkomst- och hälsoklyftor, utan också framväxten av nationalistiska, och

främlingsfientliga strömningar. Det märks inte minst i Göteborg där såväl Sverige Demokraterna som det mer uttalat nynazistiska Svenskarnas Parti märkbart ökat sin medlemsrekrytering och sina aktiviteter i samband med valet 2014.

Vikten av synvänder

De globala krafter som i ökad utsträckning kommer att präglade staden kan inte önskas bort. Det gäller också motkrafterna på lokal nivå. Det är krafter som stadens beslutsfattare och invånare måste förhålla sig till. Rörelseriktningen i det spänningsfält i vilket Göteborg befinner sig, mellan att å ena sidan utvecklas till motorer för ekonomisk utveckling eller att å den andra förvandlas till slagfält för sociala konflikter, är emellertid politiskt påverkbar. Problemet som jag själv ser det handlar om politikens kapitulering inför globaliseringens och marknadskrafternas krav.

De samtal jag fört med olika samhällsaktörer och beslutsfattare visar på att de allra flesta är överens om problembilden och de utmaningar som staden står inför. Samtidigt dominerar den syn som anses vara den enda vägens politik. Några jag talat med menar att dagens politiska beslutsfattare på lokal nivå inte har tillgång till tillräckligt med nycklar att vrida på för att utvecklingen skulle kunna ta en annan riktning. Vi befinner oss således i ett vad som i forskningslitteraturen kallas för ett ”post-politiskt” tillstånd. Övergången från nationalstatsepoken in i det globala produktionsnätverket där städer och urbana regioner spelar en allt större roll har gjort att nationalstaternas räckvidd har minskat. Det anses inte finnas något utrymme för någon offensiv nationell politik vare sig det gäller industripolitik eller sysselsättningspolitik. Den ideologiska grund på vilken aktuella metoder för samhällsstyrning och new public management vilar legitimeras på ett bekvämt sätt detta förhållningssätt. Det politiska samtalet skall framför allt handla om behovet av olika riktlinjer och policy för vad och hur saker och ting skall göras. Något utrymme för att diskutera mer grundläggande frågor som varför saker och ting skall göras finns inte. Avpolitiseringen leder till att konflikterna placeras utanför det offentliga och politiska rummet. Varje krav, klagomål eller missnöje blir till en privat fråga mellan en kund och en säljare. Några ställer förhoppningar om att städer på lite längre sikt genom sitt gränsöverskridande nätverkssamarbete med andra städer kan ställa krav och få tillstånd de globala regelverk som måste till för att medge det politikens återkomst på lokal nivå. De flesta städer ingår redan i sådana nätverk även om många gör det mer utifrån tillfälligheter genom kontakter man knutit på olika konferenser runt om i världen än på mer långsiktiga och strategiska överväganden.

Det är mot denna bakgrund som jag i detta avsnitt skall ta upp en diskussion om behovet av ett antal synvänder för att stärka förutsättningar till social hållbarhet i städer.^{xiii} Det handlar om behoven av att se saker på ett annat sätt, att tänka på tvären och framför allt att skapa förutsättningar för betydligt fler invånare att delta i arbetet med att definiera problemen och att bidra med sina tolkningar och perspektiv på vad som kan och behöver göras. Flera av dessa synvänder bygger som vi skall finna på ett i grunden förändrat utvecklingstänkande. Det är tidskrävande processer som också måste komma till stånd på en övergripande nationell nivå. Som vi också skall finna finns det emellertid såväl ett politiskt manöverutrymme som ett antal nycklar och verktyg som redan är tillgängliga på lokal och regional nivå för att få till stånd det förändrade arbetssätt som kan möjliggöra framväxten av sådana synvänder.

TILLVÄXTENS INNEBÖRD OCH BETINGELSER

Det sätt på vilket vi uppfattar tillväxtens innebörd och betingelser medför behov av flera synvänder. Som våra ekonomer är angelägna att tala om medför de ständiga krav på produktivitetsoökningar som den ökande internationell konkurrens tvingar fram, behov av ekonomisk tillväxt för att den avlönande och skatteskapande sysselsättningen skall kunna upprätthållas. Detta synsätt förklarar varför ekonomisk tillväxt och finansiering av välfärden ligger till grund för de flesta kommunala strategi och utvecklingsplaner. Få planer uppmärksammar emellertid det omvända förhållandet, nämligen att produktionssystemens utveckling medfört att folkhälsan och välfärden samtidigt också blivit en allt viktigare förutsättning för den ekonomiska tillväxten. Malmökommissionen citerar forskning som visar på att den totala samhällskostnaden för sjukdom och ohälsa per år uppgår till i genomsnitt 90 000 per person vilket år 2008 då studien genomfördes motsvarade 25% av BNP (Malmökommissionen sid 27). Västra Götalandsregionens beräkningar visar på motsvarande sätt att kostnaderna för regionens ohälsa och det produktionsbortfall som orsakas av en alltför tidig död under år 2010 motsvarade 1/3 av bruttoregionalproduktens tillväxt (Calidori et al 2011 – citerad av Malmökommissionen).

Det handlar emellertid inte bara om att försämrad folkhälsa ökar kostnaderna för vård och omsorg och att det produktionsbortfall som den förorsakar därtill reducerar den ekonomiska tillväxten (Paulsson, forthcoming). Den digitalisering av produktionssystemen som följer med ökad internationell konkurrens ökar kraven på arbetskraftens hälsa och kognitiva förmåga till lärande och medskapande. Den teknologiska utvecklingen har således förstärkt sambanden mellan tillväxt och välfärd och gjort dem oskiljbara.

Samtidigt går det inte att bortse ifrån att behoven av ekonomisk tillväxt, paradoxalt nog, kvarstår ytterligare en tid just på grund av de ekologiska förhållanden som på lite längre sikt kommer att tvinga fram ett annat utvecklingstänkande. Ekologiska gränser kommer förr eller senare obönhörligen att göra det nödvändigt att i så stor utsträckning som möjligt frikoppla den ekonomiska tillväxten från resursförbrukning och energianvändning. Därför blir under en övergångsperiod den ekonomiska tillväxten också viktig för att täcka kostnaderna så att en resursförbrukande och miljöförstörande produktionsteknik kan avvecklas och ersättas med en mer miljövänlig. Det finns inte heller någon nationalekonomisk grundlag som säger att tillväxten nödvändigtvis bygger på ett stort uttag av naturresurser. Ekonomisk tillväxt – så kallad grön tillväxt kan skapas inom tjänste- eller kultursektorn. Det är därför viktigt att fundera över vad som skall ingå i tillväxtmålet. Det är inte givet att tillväxten enbart skall bygga på produktivitetens utveckling och lönearbete. Det skulle vara möjligt att också inkludera delar av det arbete som människor dagligen utför för att möta olika typer av behov som ligger utanför marknadsekonomin räckvidd. Vad som talar för detta är också de krav som folkhälsan ställer. Tillväxten är som tidigare redogjorts för viktig för att finansiera välfärd men välfärd också viktig för att möjliggöra välfärd, speciellt med tanken på produktionssystemens tilltagande behov av en ökad kognitiv förmåga. Ekonomisk tillväxt behöver därför, liksom lönearbetet, betraktas som ett medel för ökad välbefinnande och inte som ett mål i sig. Ett sådant synsätt börjar också växa fram såväl inom forskningen (Standing, Stigendal) som inom EU genom kommissionens arbete med att skapa förutsättningar för en ”smart and inclusive growth”.

Den ekonomiska tillväxten måste emellertid samtidigt börja med att inkludera aktiviteter som ökar människors livskvalitet och välbefinnande. Som vi tidigare redogjort för har flera regeringar (däribland den svenska) tillsatt olika utredningar med syfte att undersöka hur detta konkret skall låta sig göras och på vilka kriterier ett alternativt sätt att beräkna den

ekonomiska tillväxten kantänkas ske. Det kräver att regionen vid mätning av sin bruttoregionalprodukt inte bara ser till lönearbetet utan också allt det oavlönade arbete som människor utför för att familjen och samhället skall hålla samman. Tillväxtens innehåll kan därmed bara definieras utifrån ett gemensamt medskapande av den samhällsnytta som ytterst bestämmer den alternativa utvecklingsstrategins inriktning. Ett alternativt utvecklingstänkande bygger på ett mindre funktionellt och ett mer territoriellt förhållningssätt (se faktarutan) och därmed på att tolkningsföreträdet öppnas upp när det gäller vad som är det goda livet och görs tillgängligt för allmänheten.^{xiii}

FAKTARUTA – UTVECKLINGSBEGREPPET INFÖR SIN PÅNYTTFÖDELSE

Utvecklingsbegreppet är ett i grunden ifrågasatt begrepp. Det finns ingen samsyn på någon färdig och slutgiltig definition utan bara förslag på vad utveckling kan tänkas innebära i olika sammanhang. Utvecklingsbegreppet måste definieras utifrån hur samhället uppfattar och tänker sig åtgärda sina samhällsproblem, någonting som förändras över tiden. Utvecklingsbegreppet förknippas starkt med det moderna projektet och nationalstatens framväxt. Tanken att utvecklingen kan påverkas av olika aktörer är central. Det präglas av normativitet och skulle utan denna förlora mycket av sin praktiska betydelse (Hettne 2009).

Med samhällelig utveckling förstår vi rent intuitivt någon form av socialt kvalitativ förändring till det bättre. Utvecklingsökonomi växte fram för att ge svar på frågan hur ett överskott skulle kunna skapas och användas för att bidra till en sådan förändring. Majoriteten av befolkningen bodde på landsbygden och utvecklingsbegreppet handlade om fattigdomsbekämpning, lokal resursmobilisering och landsbygdsutveckling. Staten var den naturliga utvecklingsagenten. Globaliseringsprocessen har senare medfört att statens roll förändrats. Den har kommit att pressas tillbaka från det politiska rummet och har delvis ersatts av nya maktstrukturer. Utvecklingsplanering hamnade i en återvändsgränd. Marknadskrafterna tog över. Den ökande roll som städer och urbana regioner på senare tid har börjat spela för att hantera vår tids globala utmaningar och förändringsprocesser har emellertid kommit att ställa utvecklingsbegreppet inför sin pånyttfödelse.

Utvecklingsfrågorna i vårt globaliserande tillstånd handlar emellertid mindre om nationalstatens framväxt, den rurala frågan och villkoren för modernisering av landsbygden. Utvecklingsfrågorna i det framväxande post-nationella nätverkssamhället handlar alltmer om förutsättningarna till en hållbar stadsutveckling, ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt. Det är i städer som majoriteten av mänskligheten bor, det är här som de komplexa samhällsproblemen skapas och ger sig till känna, det är också här som de måste hanteras. Den utvecklingsstrategiska frågan handlar därför inte heller längre bara om hur inkomstklyftor mellan rika och fattiga länder skall kunna minskas och om hur en fördjupad integration i världsekonomin skall kunna uppnås. Inkomstklyftorna växer framför allt inom länder som ett resultat av globaliseringens ojämna utveckling. Det Globala Nord och det Globala Syd växer fram sida vid sida i samma stad utan territoriella gränser dem emellan. Utvecklingsstrategin måste därför istället hantera frågan om hur utvecklingen skall kunna bli mer inkluderande så att människor kan öka sitt deltagande i det gemensamma samhällsbygget liksom inflytandet över sin egen vardag på den plats där de befinner sig, alldeles oavsett var de själva och deras föräldrar är födda (Abrahamsson 2012).

Utvecklingsforskningen brukar härvidlag skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt. Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt och som man därtill mäter i sammanlagda termer på aggregerad nivå. Kunskapsstaden organiseras exempelvis funktionellt för att bli till en nod i det globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras. Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en inkluderande utveckling. Den handlar inte bara om integration utan mer om förutsättningar för människor att kunna känna samhällelig tillhörighet. En inkluderande stad för alla måste bli mer territoriellt inriktad vilket kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. En sådan lokal förankring kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför. Det handlar om att utforma politiska åtgärder för att bryta med den ojämna utveckling och komma tillrätta med den gentrifiering av städer som följer i globaliseringens spår. Det handlar om allt från att identifiera former för en ny välfärdsregim i en globaliserad tidsålder till att utforma en bostadspolitik som medger tillgång till bostäder med större variation eller att förbättra infrastruktur så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet. Social tillhörighet handlar också om att skapa lika möjligheter för alla kulturer och gruppstillhörigheter att mötas av erkännande och respekt. Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet och att alla bostadsområden utvecklas och för samma möjligheter. I urbana miljöer med skiftande kulturer och gruppidentiteter måste man se till *hela* stadens väl och ve och arbeta för att alla befolkningsgrupper skall få rätt till stadens olika rum.

EN REGIONAL NÄRINGSPOLITIK FÖR FÖRÄNDRAD PRODUKTIONSINRIKTNING

Nedläggningen av biltillverkningen av SAAB i Trollhättan, den politiska reaktionen på Volkswagens övertagande av Scania i Södertälje och Pfizers bud på Astra Zeneca är tre exempel i en lång rad som har visat på den beröringsskräck som politiken har fått i förhållande till industrin. Till skillnad från exempelvis politikerna i Tyskland, Frankrike och England tycktes den tidigare svenska alliansregeringen inte vara intresserad av att värna industrins framtid och utveckling i Sverige. Näringslivspolitikerna har lämnats över till marknaden och aktieägarna. Resultatet har blivit en åderlåtning. Även om industrisysselsättningen börjat öka menar Industrins Ekonomiska Råd att investeringskvoten är alltför låg och inte långsiktigt hållbar. Detsamma gäller medel till forskning och utveckling.^{xiv}

En industripolitik i tiden får emellertid inte fastna i de kortsiktiga vinstintressen och kvartalsrapporter som finansmarknadens ökande inflytande medfört. Den kräver långsiktighet och ett samhällsansvar. Göteborg är en industristad och industrin utgör under överskådlig framtid grunden för ekonomi och välfärd. Göteborg kommer att förbli en viktig ekonomisk motor för hela Västra Götalandsregionen. Detta förändrar inte behoven av att öka kunskapsinnehållet och att diversifiera produktionsinriktningen till att också omfatta produktion som sträcker sig utanför fordonsindustrin. Regionen behöver därför en näringspolitik som bygger på samstämmighet mellan olika politikområden som arbetsmarknads-, bostads- och utbildningspolitik och som har förmågan att knyta ihop samhällets olika hållbarhetsaspekter. En sådan näringspolitik måste också ta sig an frågan om regionens internationella beroende och möjligheten till att gradvis förändra den aktuella produktionsinriktningen.

Business Region Göteborg ger en mer nyanserad bild stadens framtid än vad som präglar Västra Götalandsregionens Vision 2020. I sitt eget underlag till regionens tillväxtstrategi ”Tillväxt i Göteborgsregionen” pekar man också på att Göteborgs Stads ställning som landets mest framträdande exportregion knappast är tillräckligt för uthållig tillväxt. Tvärtom, allt talar för att behoven av arbetskraft för export kan förväntas krympa till följd av ökad konkurrens från Kina och Indien. Det gäller också för den kunskapsintensiva produktionen till de högkostnadsländer där den största delen av stadens export söker sig. Överlag kommer den globala arbetsmarknadens utveckling därför också att pressa ner lönerna. Business Region Göteborg menar att en strategi för uthållig tillväxt måste bygga på att regionen blir större, får en bredare närmarknad och genererar sin egen tillväxt. Tillväxtverket delar Business Region Göteborgs bedömningar att det ligger en fara i att Västra Götalandsregionen i så stor utsträckning är beroende av ett fåtal internationellt konkurrensutsatta industriföretag. Myndigheten betonar vikten av att regionen skapar sig ett mer differentierat näringsliv som i större utsträckning kan luta sig mot de mer stabila förutsättningarna på den lokala marknaden.

Allt fler utredningar pekar således på vikten av regionförstoring, en ökad närmarknad och ett minskat exportberoende för att uppnå en långsiktig ekonomisk hållbarhet. Det finns numera också helt andra tekniska förutsättningar för detta än som var fallet under industrikapitalismens framväxt. Då användes en produktionsteknik som medgav en ensartad tillverkning i stora serier för att hålla nere styckkostnaderna. En sådan produktionsteknik medförde krav på vidgade avsättningsmarknader och ökat exportberoende. Numera används en betydligt mer småskalig teknik för att hela tiden kunna ställa om produktionen och tillhandahålla just den produkt i enlighet med de kravspecifikationer som kunden beställt. Den tekniska utvecklingen till trots så förefaller det emellertid inte troligt att den nuvarande produktionsinriktningen kan ställas om över en

natt. En förändrad produktionsinriktning måste därför kombineras med en social investeringspolitik som under en övergångstid kan fungera som stötdämpare och neutralisera effekterna av de målkonflikter som så lätt uppstår mellan de globala produktionsnätverkens och den sociala hållbarhetens krav.

SOCIAL INVESTERINGSPOLITIK

Främjande och förebyggande åtgärder för att hantera olika målkonflikter och säkerställa den sociala hållbarheten kostar pengar och kräver tålamod. Det bryter mot det tankesätt som vuxit fram under senare år. Den ekonomiska tillväxten uppfattas inte som ett medel för att nå fram till det goda livet. Ekonomisk tillväxt har blivit till ett mål i sig. Sociala insatser av skilda slag anses därför utgöra onödiga kostnader. De belastar stadens budget och kreditmarknaden och tränger undan det finansiella utrymmet för de långsiktiga investeringar i infrastruktur som en internationellt konkurrenskraftig industri ställer krav på. En viktig synvinkel som måste till är därför att se på sociala insatser som *en investering och inte som en kostnad*. Genom att tillåtas bokföra sociala insatser som investeringar i kapitalbudgeten undviker man att belasta driftskostnadsbudgeten och tillgodose kommunallagens krav på årlig budgetbalans. Överskott från ett år kan flyttas över och användas för att täcka upp planerade underskott påföljande år. En social investeringspolitik motiveras ekonomiskt av att kostnaderna för tidiga och förebyggande insatser blir betydligt lägre än de kostnader som uppstår för att hantera problemen när de med tiden blivit akuta. Problemet som uppstår handlar inte bara om svårigheten vid budgetarbetet att allokera resurser till någonting som ännu inte hänt och som man svårigen kan bevisa kommer att hända om inte dessa resurser anslås. En annan svårighet ligger i att få olika delar av förvaltningen att avstå medel till sådana insatser och därmed stå för en del av insatsernas kostnader med tanke på att det oftast visar sig vara helt andra delar av samma förvaltning som tillgodogör sig effekterna av de minskade kostnaderna i framtiden.

FAKTARUTA – VIKTEN AV EN SOCIAL INVESTERINGSPOLITIK

Även om de samband mellan löner, vinster och räntor som låg till grund för den svenska modellen kommit att spela ut sin roll i det framväxande globala produktionsnätverket finns sambanden mellan tillväxt och välfärd kvar. De har också förstärkts. Det är inte längre bara tillväxten som anses nödvändig för fortsatt välfärd utan välfärd tycks också blivit nödvändig för tillväxt. Den ökade vikt som välfärden spelar skall förstås mot bakgrund av produktionsnätverkens utveckling där kraven på innovation och kreativ gör frågan om arbetskraftens kognitiva förmåga till delaktighet och medskapande helt central för företagets konkurrenskraft. Grunderna för den kognitiva förmåga som framväxandet och bärandet av den icke-kodifierbara kunskapen kräver utvecklas redan i förskoleåldern. För att klara sig i den internationella konkurrensen och bli till en attraktiv nod i de globala produktionsnätverken måste vi inte bara anpassa vår tillväxtregim utan också vårt sätt att värdera och utforma vår välfärdsregim. Här blir det viktigt med mentala förändringar som gör att vi förmår se på sociala utgifter för förbättrad välfärd som en investering och inte som en kostnad. Lika viktigt som att genomföra investeringar i fysisk infrastruktur som kopplar upp och förbinder oss med omvärlden, lika viktigt blir det med en social investeringspolitik som kan fungera som en stötdämpare, som kan fånga upp och lindra de effekter som globaliseringen för med sig och som inte är önskvärda. Sådana stötdämpare skulle exempelvis tillhandahålla finansiella resurser för att skolan skulle återfå sin förmåga att ta sitt kompensatoriska ansvar och ge den utbildning och den kognitiva förmåga som de globala produktionsnätverken och därmed arbetsmarknaden kräver.

I samband med att Världshälsoorganisationen WHO uppmärksammade medskapandets och delaktighetens betydelse för en förbättrad folkhälsa ökade också insikten om behoven att utveckla och anpassa den generella välfärdens principer. Lika angeläget som det är att tillvarata de principer på vilka de generella välfärdssystemen bygger, inte minst för att upprätthålla människors solidaritet och finansieringsbenägenhet, lika angeläget börjat det bli att ta hänsyn till den ökande mångfald i olika befolkningsgruppers behov av stöd som samhällsomdaningen medför när det lokala alltmer flätas ihop med det globala. Det är ur detta perspektiv och ökande behov av att kombinera det generella och det selektiva som en riktad social investeringspolitik blir ett intressant medel att använda.

En social investeringspolitik handlar ytterst om att uppfatta sociala insatser som nödvändiga investeringar i den sociala hållbarhet som krävs för att bli till en del i de globala produktionsnätverken. Det handlar om att skapa budgetutrymme för ett långsiktigt och förebyggande tänkande. Det motiveras ekonomiskt av att kostnaderna för tidiga och förebyggande insatser blir betydligt lägre än de kostnader som uppstår för att hantera problemen när det blivit akuta. Behoven av sociala investeringar har medfört en diskussion om inrättandet av sociala investeringsfonder. Genom att kunna bokföra sociala insatser som investeringar i form av kapitalkostnader undviker man att belasta driftskostnadsbudgeten och kommer därmed undan kommunallagens krav på budgetbalans. Överskott från ett år kan härmed också flyttas över och användas för att täcka upp planerade underskott påföljande år. Problemet som uppstår handlar inte bara om svårigheten vid budgetarbetet att allokera resurser till någonting som ännu inte hänt och som man svårligen kan bevisa skulle hända om inte dessa resurser anslås. En annan svårighet ligger i att få olika delar av förvaltningen att avstå medel till en sådan fond och därmed stå för en del av insatsernas kostnader med tanke på att det är helt andra delar av samma förvaltning som tillgodogör sig effekterna av de minskade kostnaderna i framtiden. Alldeles oavsett svårigheter med budgetmässiga teknikaliteter börjar allt fler kommuner och landsting runtom i Sverige arbeta med att försöka finna lösningar på hur motsvarande ”välfärdsfonder” skulle kunna upprättas inför framtiden för att fungera som stötdämpare och neutralisera oönskade effekter från internationella konjunktursvängningar. Olika försök görs också runtom i Sverige för att utforma de mer selektivt riktade fonderna på ett sådant sätt att dess användningsområden i allt större utsträckning kan bli föremål för att identifieras av samhällsmedborgarna själva genom en s.k. deltagande budgetering.

SAMBANDEN MELLAN STAD OCH LAND

En gradvis förändring av produktionsinriktningen skulle också kunna medge det förstärkta och ömsesidiga beroende mellan stad och land som teoribildningen kring Den Nya Ekonomiska Geografin ställer som grundläggande villkor för ekonomisk hållbarhet. Teoribildningen visar på hur staden behöver sitt omland såväl när det gäller sin livsmedelsförsörjning som sin arbetskraft. På samma sätt behöver omlandet sin stad med den närhet till varor och tjänster som hör det goda livet till. En ökad närproduktion av varor och tjänster reducerar också transportarbetet och stärker stadens globala ansvarstagande för en rimligare användning av ändliga energiresurser och ett minskat koldioxidutsläpp. En ökad samverkan mellan stad och land är också viktigt för den sociala hållbarheten. Många av de unga kvinnor och män som blivit kvar arbetslösa på landsbygden upplever sig bortglömda och osynliggjorda. De riskerar att politiskt radikaliseras och söka sin identitet i framväxande främlingsfientliga strömningar.

FAKTARUTA STAD OCH LAND

På samma sätt som de globala produktionssystemen behöver sin stad behöver de sin landsbygd. Såväl den lokala avsättningsmarknaden som arbetsmarknaden behöver sin storlek. Landsbygden är också en viktig leverantör av råvaror, livsmedel och energi. Framför allt behövs en levande landsbygd för människors livskvalitet. Människan har alltid haft en speciell relation till jorden. Den har möjliggjort människors överlevnad och format hennes kulturer. Vår tids nätverkssamhälle med sina globala förgrenar och möjligheter till vardagsliv på olika platser förstärker människors behov av natur, rekreation och av lokal förankring. På samma sätt behöver landsbygden sina kärnstäder och dess kollektiva nyttigheter i form av arbetstillfällen och institutioner för utbildning, hälsovård och kultur. En regional utvecklingsstrategi och vision för vår tid måste därför ta sin utgångspunkt i den vikt som sambanden mellan stad och land spelar för den sociala hållbarheten. Eftersom utvecklingen medför att stad och land riskerar att glida isär, att ökande skillnader i levnadsvillkor och livsvillkor medför sociala spänningar och oro som hotar social stabilitet och hållbarhet måste det finnas platser och arenor som medger möten mellan människor och som ger möjlighet till inflytande och politiska delaktighet. För att tala med den amerikanske statsvetarprofessorn Robert Putnam, som påvisat betydelsen av socialt kapital, blir det viktigt att förstärka såväl sammanbindande kapital för starka horisontella relationer mellan olika befolkningsgrupper som överbyggande kapital för att också medge starka vertikala relationer mellan beslutsfattare och invånare (Putnam (1996). Lokala effekter av övergripande målkonflikter mellan tillväxtens kortsiktiga lönsamhetskrav och hållbarhetens mer långsiktiga behov måste kunna identifieras och hanteras på ett sätt som skapar framtidstro och social tillit. Den tilltagande diskriminering som utifrån olika grunder följer i den ojämna utvecklingens spår måste aktivt motverkas och respekten för de mänskliga rättigheterna förstärkas. Invånardialog och medskapande utgör viktiga förutsättningar för detta. Medvetenheten om detta framgår av VGR:s budgetunderlag för perioden 2015-2017 i vilket står att läsa: ”Att skapa en socialt hållbar region i tillväxt förutsätter ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer utifrån tydliga samarbetserbjudanden från VGR. En viktig aspekt av människors rättigheter är att få delta i dialog kring beslut som rör dem själva. Ett led i VGR:s arbete för demokrati, effektivitet, legitimitet och ansvarstagande är att inkludera civilsamhälle och invånargrupper i dialog om Västra Götalands utveckling. Följande bör prioriteras 2015-2017”. Budgetunderlaget påpekar vikten av att ”initiera ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer med målet en socialt hållbar region” liksom att ”initiera dialogprocesser med invånarna för ökad delaktighet i Västra Götalands och VGR:s utveckling”

ATT BRYTA INNANFÖRSKAPETS GRÄNSER

Rapporter från den sociala resursförvaltningens visar på hur stadens inkomst- och hälsoklyftor liksom boendesegregationen ökar år från år. Staden glider alltmer isär. I den politiska retoriken är det utanförskapet som är problemet. Som Mikael Stigendal, professor i sociologi vid Malmö Högskola, är noga med att påpeka står problemet snarare att finna i innanförskapet. För att öka människors säkerhet och trygghet i våra bostadsområden och i vår vardag bygger fastighetsägarna stängsel och försöker öka kontrollen med hjälp av säkerhetsvakter och kameraövervakning. Inom fredsforskningen kallas detta för negativ säkerhet. Lag och ordning upprätthålls genom skydd mot upplevda hot istället för att komma tillrätta med det upplevda hotets orsaker. En mer offensiv och positiv säkerhet handlar om att ge människor rätten till någonting och om att bygga social tillit genom främjande och förebyggande åtgärder för att samhället skall bli mer inkluderande.

Nedskärningar i den gemensamma sektorns åtaganden och minskat finansiellt utrymme för offentlig service som bibliotek, vårdcentraler och fritidsgårdar försvagar den sociala tilliten. För ökad tilltro måste de offentliga institutionerna med sina generella välfärdssystem tillåtas verka så att de når ut till samhället marginaler och de som är i störst behov. Som den svenske historikern Lars Trädgård påpekar så har emellertid de svenska välfärdssystemen aldrig varit riktigt bra på att fånga upp de behövande som befinner sig utanför arbetskraften. Den samhällsomdanning som pågår med sin mångfald av behov och förutsättningar ökar nu kraven på en riktad socialpolitik för att inte alltfler skall känna sig utestängda från samhällsutvecklingen. Unga medborgare som saknar gymnasiebehörighet är speciellt sårbara. Kommer de inte in på arbetsmarknaden kommer de inte heller in på bostadsmarknaden. De tvingas bo kvar hemma. De får då många gånger inte heller del av försörjningsstöd eftersom detta behovsprövas utifrån hushållets inkomster. Då blir inte steget långt för att söka sig extrainkomster genom sätt som inte är förenligt med svensk lagstiftning och synsätt. För många har välfärdssystemen genom sin brist på riktade insatser utvecklats till en sprinkler som sitter uppe i taket med uppgift att fylla vattenglasen på bordet.

Även för arbetsmarknaden blir det allt viktigare med proaktiva åtgärder för att riva innanförskapets murar och skapa ett tillgängligare samhälle för alla som vistas i staden. Skall vi klara av att hävda oss på den internationella marknaden, måste vår förmåga till innovation och kreativitet öka. Forskningen visar härvidlag på betydelsen mångfald och förmågan att göra två saker på nya sätt och därtill i kombination. Det är detta som gör det så viktigt att på allvar ta itu med frågan om hur mångfalden kan stärkas och komma till sin rätt. Segregationen är ett problem när den inte förmår att tillvarata människors olika erfarenheter och skapande kraft och inte heller medger alla människor samma livschanser. Men det är inte säkert att lösningen ligger i traditionell integrationspolitik. I vårt globaliserande tillstånd inställer sig frågan om vem som skall integreras av vem och i vad? Migration skall i allt större utsträckning uppfattas som ett i globaliseringens tidevarv naturligt flöde av människor som söker förbättra sina livschanser. Många befinner sig i transit – på väg att bryta upp om det dyker upp ”grönare gräs” och bättre arbetsmöjligheter någon annanstans. Trots att denna typ av migranter ofta har en relativt hög utbildning i bagaget medför rådande kriterier för att översätta betyg och examena till svenska förhållanden att de likafullt har svårt för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Resultatet av att vi snarare ser på invandringen som ett problem som måste lösas snarare än som en resurs som måste tillvaratas är att vi skapar någon form av en ”etnifierad svenskifierad arbetsmarknad” som saknar den mångfald i kunnande som kreativa innovationer ställer allt högre krav på. Segregationens problem bottnar således snarare i

attityder och mentala barriärer som tar sig uttryck i upplevd utestängning från stadens övriga rum, politisk maktlöshet, rasism och stigmatisering. Lika viktigt som att komma tillrätta med åtskilda boenden är att tillvarata människors medskapande kraft och skapa tillgång till välfärd, arbete och samhällsservice. Här blir det viktigt med det vi numera kallar för interkulturell kompetens när vi tänker på behoven av att ha tillgång till helt andra erfarenheter och förhållningssätt för att kunna hantera de komplexa samhällsfrågor vi tidigare inte behövt ställas inför.

MEDSKAPANDE OCH DIALOG.

Valresultatet hösten 2014 vittnar om att många människor inte hittat sin plats i samhället utan känner sig utestängda och marginaliserade. I den stora samhällsomdaning som råder, med sin stora mångfald och skilda socio-ekonomiska förutsättningar, börjar det grundläggande fundamentet i vår demokrati, den representativa demokratin, att halta. De komplexa samhällsproblem som följer i omdaningens spår fångas inte alltid upp och kan därför alltmer sällan hanteras av traditionella politiska ideologier genom att placeras in på den vänster-högerskala som kännetecknar svensk blockpolitik. Folks misstro ökar och det politiska systemets legitimitet börjar svikta. Även om valdeltagandet ligger på en hög nivå vid internationella jämförelser är de lokala variationerna stora. Kvinnor, unga och utrikesfödda är klart underrepresenterade. En besvärande "nånannanism" breder ut sig där många reducerar sin egen roll och avhänder sig sitt eget ansvar för utvecklingen. Detta förhållande förstärks av att också många beslutsfattare ser på stadens invånare som objekt, som man skall göra någonting för istället för att se dem som subjekt som man gör någonting tillsammans med.

För att återupprätta legitimiteten i det politiska systemet måste den representativa demokratin kompletteras med en medskapande "perspektivdemokrati" som gör det möjligt att få med så många perspektiv som möjligt till hur sakfrågorna skall hanteras oavsett hur representativa de är. Det handlar om att få med såväl ett uppifrån- som ett underifrånperspektiv liksom om att få med perspektiv från såväl de som är inkluderade (befinner sig i innanförskapet) som de som är exkluderade (som upplever sig utestängda). Medskapande handlar om delaktighet i hela stadens beslutsprocess, från problemformulering till identifiering av åtgärder liksom genomförande/uppföljning av dessa. Medskapandet innebär ett delaktigt ansvarstagande för att åtgärderna vidtas liksom för de resultat och effekter de medför. Medskapande handlar således inte om att göra någonting för någon utan handlar mer om att göra någonting med någon. Medskapande bygger på jämlika maktrelationer där makt inte handlar om makt över någonting utan om makt till någonting.

Medskapandet är en nödvändig förutsättning för att kunna riva innanförskapets murar. De åtgärder som krävs kan bara identifieras i samverkan mellan de som själva tillhör innanförskapet och de som upplever sig utestängda. De beror uteslutande på de förhållanden som råder lokalt. Detta gäller också för den sociala investeringspolitikens utformning och användning där bara de tillfälligt resurssvaga själva kan identifiera behoven.

Medskapande blir också nödvändigt för att definiera innehållet i de tre värdegrunder som ligger till grund för den sociala hållbarheten såsom KAIROS valt att definiera den (KAIROS 2013). Säkerhet, utveckling och rättvisa är i grunden omtvistade begrepp vars innehåll bara kan förhandlas fram från fall till fall utifrån de omständigheter som råder. Behovet av medskapande dialog förstärks genom att vår tids samhällsomdaning också

medfört flera olika typer av värdegrundskonflikter. Det handlar såväl om samhällets ökade heterogenitet, strävan efter jämställdhet som nya globala influenser.

Det är viktigt att den form för dialog som medskapandet bygger på blir så inkluderande som möjligt. Dialog handlar förvisso om att lyssna, tänka och lära tillsammans. Den lärande dialogen riskerar emellertid ofta att ske på "innanförskapet" villkor och utifrån dess självpåtagna tolkningsföreträde. En sådan form för dialog blir problematisk och riskerar, kanske tvärt emot sina avsikter, att förstärka istället för att förändra rådande maktstrukturer. En medskapande dialog handlar om att förutsättningslöst och utifrån deltagarnas egna förutsättningar, erfarenheter och värdegrunder tillsammans definiera problemen, om att identifiera åtgärdsförslag och om att gemensamt ta ansvar för åtgärdernas genomförande. Det är under det gemensamma handlandet som meningsskiljaktigheter, olika värdegrunder och maktstrukturer kan konfronteras, synliggöras och hanteras.

Makthavarna upplever ibland att dialog och medskapande står i motsättning till den representativa demokratin. Det finns därtill en utbredd, och inte helt obefogad, rädsla för att medskapande i praktiken bara skall innebära att det är de redan resursstarka som kommer till tals och att medskapandet tvärt emot sina avsikter ytterligare förstärker deras inflytande. Inriktningen av den sociala investeringspolitiken skulle härvidlag kunna utformas så att de blir exempel på hur liknande motsättningar skulle kunna överkommas. Den representativa demokratis uppgift blir att fatta beslut om att en social investeringspolitik skall införas. Det handlar här om vad som skall göras utifrån en diskussion om varför. Utifrån ett sådant beslut tar ett inkluderande medskapande vid mellan de som skall genomföra besluten (delta i arbetet med medborgarbudeten) och de som skall använda (bruka) de medel som budgeten är tänkt att tillhandahålla. På denna medskapandets nivå handlar det om att fånga upp olika perspektiv på vad som skall göras och på varför detta skall göras. Den sociala investeringspolitiken används alltså här till att göra någonting med invånarna och inte någonting för invånarna. Ett sådant förhållningssätt inkluderar frågan om makt och utgår ifrån att makt inte är något nollsummespel. Det handlar här om att samtliga beslutsnivåer delar med sig av makt till invånarna. Såväl de politiker som fattat beslut om politikens införande liksom de som deltar i medborgarbudgetens utformning och resursallokering förstärker härigenom sin egen förmåga att göra rätt saker på rätt sätt och därmed också att öka det politiska systemets legitimitet.

POLITIK HANDLAR OM VARFÖR NÅGONTING SKALL GÖRAS.

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

Detta förhållande skall uppfattas som ett resultat av att politiken under senare decennier har rört sig allt mer inåt mitten. Det finns olika skäl till detta. Kampen om mittenväljarna har hårdnat. Därtill kommer att den omdaning vi befinner oss i minskat utrymmet för politik. Politiken på såväl nationell nivå som på kommunal och lokalnivå präglas av de fyra mantran som upplevs som ett måste för att finna sin plats i de globala produktionsnätverken och förädlingskedjorna. Politikens uppgift har blivit att skapa förutsättningar för en så stor tillväxt, innovation, kreativitet och attraktivitet som möjligt. Resultatet har blivit att omvärlden stakar ut vad som beslutsfattarna på såväl nationell som lokal nivå upplever som den enda vägens politik. Flera forskare har som vi tidigare nämnt, pekat på att ett sådant konsensus inriktat förhållningssätt medfört ett post-politiskt tillstånd som gjort att många städer därmed utvecklats till vad litteraturen uppmärksammar som den postpolitiska staden. Det demokratiska underskottet förstärks därtill av att eltagandet i det nätverkssamarbete som präglar de nya formerna för en mer partnerskapsbaserad form för samhällsstyrning begränsas till få politiska och ekonomiska makthavare och exkludera andra. De varnar för att det utrymme som därmed skapas skall göra det möjligt för mer extrema och populistiska politiska krafter att växa fram i det politiska rummets ytterkanter.

För att demokratin och den lokala samhälleliga tilliten skall förstärkas måste detta postpolitiska tillstånd brytas och det politiska samtalet återskapas om frågan varför och någonting skall göras. Uppfattningar om den egna behovstillfredställelsen som enskild brukare måste kunna ramas in i frågan om invånarnas sammantagna samhällsnytta. Staden blir här en viktig arena. I staden kommer politiken nära människor. Här blir politik någonting konkret som direkt berör människors vardagsliv. Här finns utrymme för medskapande och passion också mellan valen. Det var i staden som begreppet demokrati en gång föddes. Det är här som demokratin har störst möjligheter att återfödas.

FAKTARUTA– DIALOG OCH MEDSKAPANDE I DET POSTPOLITISKA TILLSTÅNDET

Forskningslitteraturen uppmärksammar hur övergången från nationalstatsprojektet med sina traditionella metoder för samhällsstyrning (government) till det postnationella nätverkssamhället med sina mer platta och partnerskaps baserade sätt för styrning (governance) tenderar att få en negativ inverkan på demokratin. Härigenom finns det risk för att innanförskapets gränser ytterligare snävas in och förstärks. Som exempel kan nämnas beslutet om lokalisering av en ny evenemangsarena i Göteborg. Besluten om västlänkens utformning och att införa trängselskatt i Göteborg för ett möjliggöra dess finansiering utgör ett annat talande exempel.

Den postpolitiska stadens beslutsfattande präglas många gånger av att tjänstemännen tillhandahåller förslag till *policy* utifrån hur de uppfattar politikens signaler på vad som är möjligt (tjänsteutlåtande - TU). Såväl intresse- som målkonflikter tonas ner för att en bredd konsensus skall kunna uppnås. *Politiken* fattar beslut utifrån TU om vilka institutioner och medel som kan användas för att genomföra besluten och gå från ord till handling. I den utsträckning som någon dialog med invånarna blir aktuell vid utformandet av *policyn* är det för att förbättra beslutsunderlagen för att få så stor effektivitet som möjligt under genomförandet. Tjänstemännen får i uppdrag att mer detaljerat utveckla riktlinjer för *hur* man skall gå tillväga och invånarna kan ibland inbjudas att delta i politiken genom någon form av brukardialog.

Dialog och medskapande är emellertid inte i första hand en fråga om att förbättra beslutsunderlag och effektivitet vid genomförandet. Dialog och medskapande är en förutsättning för socialt hållbar utveckling. En hållbar samhällsutveckling kräver att invånarna är såväl faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga. De komplexa samhällsproblem som städer står inför och som måste hanteras handlar i stor utsträckning om livsstilsfrågor som förutom socialt främjande strukturer också fordrar ett individuellt ansvar. Detta gör det nödvändigt att bryta det postpolitiska tillståndet och återinföra det politiska med sina intresse- och målkonflikter. Det politiska, som utgör kärnan för all demokrati, handlar om en kamp om *vad* det är som skall göras och *varför*. Vikten av att känna sammanhang och att kunna påverka de beslut som berör människors vardagsliv har också uppmärksammats av folkhälsoarbetare. Möjligheten att påverka beslut som rör våra levnadsförhållanden anses därtill utgöra ett exempel på mänskliga rättigheter. Invånardialog och medskapande utgör i själva verket grundläggande förutsättningar för demokrati dvs för att den politik som bedrivs skall uppfattas som legitim och de beslut som fattas som demokratiskt förankrade. Den vanliga uppfattningen som finns att tjänstmännens genomförande av politiskt fattade beslut skall betraktas som, helt opolitisk är samtidigt en allvarlig förenkling. För att underlätta konsensus kring innehåll och genomförande av en *policy* lägger sig ofta tjänstemännen i sina TUs på en hög abstraktionsnivå. När beslut om genomförandet väl fattats måste tjänstemännen omskapa *policyn* utifrån sina egna tolkningar om vad det är som skall göras och varför. Här smyger det politiska sig åter in i processen på ett sätt som många gånger riskerar att sakna politiska mandat och demokratisk grund.

FÖRÄNDRAD KUNSKAPSSYN

Medskapande kräver genom sin strävan efter att bryta det postpolitiska tillståndet, och problematisera svaret på frågan varför någonting skall göras, också en förändrad syn på kunskap. De ökade krav på att förstå helheten som den ökande komplexiteten i samhällsproblemen medfört har gjort det allt viktigare att analysera problemen utifrån olika perspektiv. Betydelsen av den mer erfarenhetsbaserade kunskapen har därmed ökat. Platon definierade kunskap på ett sådant sätt att det endast omfattade den teoretiska kunskapen. Han talade här om Episteme – om kunskap som är vetenskaplig och allmängiltig.

Aristoteles var den första att vidga föreställningen om bildning och föra in begreppet praktisk kunskap. Det handlade inte bara om *Techne* – ordet för den kunskap som krävs för att framställa de varor och förnödenheter som vi behöver (hantverket är sinnebilden för praktisk kunskap). Det handlade också om *Fronesis* – den praktiska klokhet vi använder för att bygga ett gott samhälle. Den kunskapen är etisk och politisk genom sitt syfte att bidra till att göra mänskliga förhållanden bättre. Denna typ av kunskap är av demokratisk karaktär i den meningen att den inte förutsätter någon formell skolning. Praktiskt reflekterande och kloka människor kan man finna lite varstans och de utmärks främst genom att de bär på långvariga och djupgående livserfarenheter (Liedman, 2011).

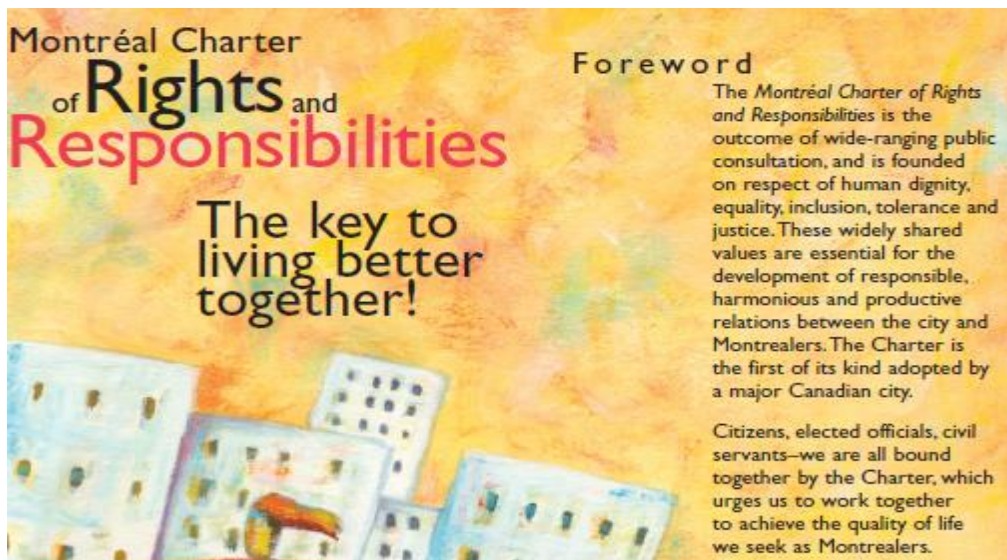
Till skillnad från *Episteme*, som bygger på vad som kommit att kallas för faktakunskap, bygger *Fronesis* på färdighets- och förtrogenhetskunskap. Medan *Episteme* med sin faktakunskap är möjlig att kodifiera – uttrycka i ord och sätta på pränt – är *Fronesis* med sin färdighets- och förtrogenhetskunskap exempel på tyst kunskap – det ofta osägbara som svårigen kan kodifieras. Människan är bärare av denna sorts kunskap utan att nödvändigtvis ha behov av att formulera kunskapen i ord och sätta ner den på pränt. Under senare tid har en ny form för kunskapsproduktion börjat växa fram och ta form genom vad som kallas för en transdisciplinär kunskapsproduktion. Den syftar till att utifrån en sådan bredare kunskapssyn tillvarata tyst kunskap och praktisk klokhet för att utveckla förhållnings- och arbetssätt som lättare kan hantera komplexa samhällsproblem, inte minst när det gäller de krav som en hållbar utveckling ställer (Brown, Harris & Russell, 2010).

Med transdisciplinär kunskapsproduktion menas att den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen kombineras med den erfarenhetsbaserade kunskapen (Polk & Kain, 2015). En ytterligare dimension i den transdisciplinära kunskapsproduktionen utgörs av dess normativa strävan efter att bidra till hantering av de komplexa samhällsfrågor som studeras och därigenom också att bidra till social förändring (Polk, 2014). Den transdisciplinära metoden uppfattas därmed vanligen som mer aktionsorienterad än andra kunskapsproducerande forskningsinriktningar. För att den transdisciplinära kunskapsproduktionen skall bli relevant blir det nödvändigt att den producerade kunskapen också kommer till användning. Det medskapande på vilket den transdisciplinära kunskapsproduktionen bygger ska därför inte begränsas till ett medskapande mellan olika yrkeskategorier, exempelvis mellan forskare inom akademien och tjänstemän inom förvaltningen. Det är av stor vikt att också näringslivets representanter och det civila samhällets medlemmar aktivt deltar i denna kunskapsprocess såväl i egenskap av kunskapsbärare som i egenskap av kunskapsanvändare. Etablerandet av de kunskapsallianser (Stigendal, 2013) som såväl den Europeiska Kommissionen, Malmökommissionen som nu också Göteborgs Stads Sociala Resursförvaltning under senare tid blivit starka förespråkare av riskerar härvidlag att bli problematisk. Som ordet allians antyder finns här en risk för att de som ingår i medskapandet blir alltför exklusiva och utgörs av de väletablerade och organiserade kunskapsbärarna medan sociala rörelser, flyktiga nätverk och det oorganiserade flertalet av kunskapsbärarna i det civila samhället förblir utestängda (Abrahamson, 2013b). Vi skall strax återkomma till vikten av att arbetet med att riva innanförskapets murar inte endast resulterar i att människor som känner sig utestängda och marginaliserade i samhällsutvecklingen skall känna sig välkomna att delta i samhällsgemenskapen på innanförskapets villkor genom någon form av postkolonial assimileringspolitik. Att riva innanförskapets murar måste innebära ökade möjligheter för alla invånare att delta i det offentliga rummet och då utifrån sina förutsättningar, erfarenheter och värdegrunder.

ETT NYTT SAMHÄLLSKONTRAKT

Vikten av naturliga mötesplatser för att bearbeta fördomar och förstärka social tillit och sammanhållning kan inte överdrivas. Ett socialt hållbart och rättvist Göteborg bör sträva efter en utveckling som bygger på medskapande och delaktighet och som medger alla människor som bor, vistas eller arbetar i staden rätten till mänskliga rättigheter alldeles oavsett var de är födda. Det viktigaste är att de vistas här och nu. Att sätta människan i centrum blir en helt nödvändig strategi för att klara morgondagens globala utmaningar. Det är också denna typ av strategi som kan förmodas ha störst framgång med att återupprätta invånarnas tillit till det politiska systemets företrädare i staden. Ett större förtroende för stadens förtroendevalda och en ökad tillit till det politiska systemet är en förutsättning för att människor skall vara beredda att inte bara se om sitt eget hus utan också för att ta ett större samhällsansvar. Vad som krävs är någon form av ett nytt samhällskontrakt som kan ta vid när nu den traditionella svenska modellen går ur tiden (se faktarutor sid 3 och sid 4). Ett sådant samhällskontrakt ligger också i linje med den nya välfärdsregim som krävs för att en fortsatt uppkoppling till de globala produktionssystemen skall bli framgångsrik och socialt hållbar.

Inspiration till hur ett sådant samhällskontrakt kan utformas får vi i den europeiska chartern för säkerställande av Mänskliga Rättigheter i Städer.^{xv} Dokumentet, som kan betraktas som en moralisk åsiktsförklaring utarbetades av Barcelona och har sedan godkänts och undertecknats av över 400 europeiska städer bl.a. av Stockholm.^{xvi} Montreal i Canada tillhör de städer som därefter tagit ett steg till. Frågan om stadsbefolkningens rättigheter har kompletterats med frågan om skyldigheter. Ett juridiskt bindande kontrakt har utarbetats mellan staden och dess invånare. Stadsbefolkningen har därtill definierats i sin breda bemärkelse och omfattar alla som bor i staden oavsett om de är kanadensiska medborgare eller inte.^{xvii}



Fritt översatt ur förordet: Montreal medborgarcharter om rättigheter och skyldigheter har kommit till stånd genom ett omfattande offentligt samråd, och grundar sig på respekten för människans värdighet, jämlikhet, integration, tolerans och rättvisa. Dessa gemensamma värderingar som ligger till grund för framväxten av ansvarsfulla harmoniska och skapande relationer mellan staden och Montrealers. Stadgan är den första i sitt slag som antagits av en stor kanadensisk stad. Medborgare, förtroendevalda, tjänstemän - vi är alla bundna samman av stadgan, som uppmanar oss att samarbeta för att uppnå kvaliteten på det liv vi söker som Montrealers.

Förutsättningarna för ett sådant nytt samhällskontrakt har ökat till följd av de sammanfallande intressen mellan arbetsmarknadens parter som de globala produktionsnätverkens fortsatta utveckling börjat ge upphov till. Som tidigare diskuterats byggde den välfärdsregim som låg till grund för Saltsjöbadsavtalet och efterkrigstidens svenska modell på vikten av samband mellan löner och vinster för att löntagarna skulle få tillgång till den köpkraft som producenternas avsättning av sin massproduktion krävde. Bakgrunden till dagens sammanfallande intressen av att etablera en ny välfärdsregim står att finna i de globala produktionsnätverkens och därmed arbetsmarknadens ökande krav på en arbetskraft med en tillräcklig kognitiv förmåga. Därtill kommer rädsla för att social oro skall följa med alltför stora löne- och hälsoskillnader och uppleva orättvisor och olika livschanser. Som vi tidigare redogjort för krävs innovation och självständigt lärande för att klara sig i den globala konkurrensen. Ett sådant självständigt lärande kräver arbetskraftens medskapande. Anders Nilsson och Örjan Nyström, aktiva inom arbetarrörelsens tankeverksamhet, visar på hur framgångsfaktorn många gånger utgörs av arbetsorganisationens förmåga att utveckla kunskap och kompetenser som inte är så lätta att kopiera.^{xviii} Genom att den kunskap som krävs samtidigt i allt högre grad bygger på ”tyst kunskap” eller för vad som kallas icke-kodifierbar kunskap, blir den emellertid inte bara svårare att överföra till andra utan också mer bunden till den person som innehar den och därmed också mer rörlig och flyktig. Arbetsmarknaden får därmed ökat behov av såväl en frisk och motiverad arbetskraft som kan delta i medskapandet som en arbetskraft som är lojal och som känner samhörighet med sin arbetsplats. Med hjälp av ett sådant samhällskontrakt kan de trygghetssystem byggas upp som krävs för att minska

osäkerhetsfaktorn och kostnaderna för produktionsomställning genom att göra det möjligt för såväl företag som för deras anställda att bli mer förändringsbenägna.

Ett sådant samhällskontrakt måste utformas utifrån de krav som nätverkssamhället med sina komplexa samhällsfrågor ställer på samhällsstyrningen. Den styrningsform, New Public Management, som infördes för att underlätta övergången från det nationalstatliga projektet till nätverkssamhället kom att baseras på utökat partnerskap där privata aktörer fick mer plats och på mer affärsmässiga principer för lönsamhet. Medborgarna kom att betraktas som kunder och strävan blev att öka den individuella behovstillfredsställelsen. Med facit i hand blev det en relativt dyrköpt erfarenhet. Marknaden var inte alla gånger den lämpligaste aktören för att tillhandahålla den bredare form av samhällsnytta som utgjorde välfärdens grundpelare. Alltfler av stadens invånare upplevde att såväl vård som skola och omsorg blev eftersatt. Inom förvaltningsforskningen har det under senare år vuxit fram tankar kring en ny form av styrning, public value management, som anses bättre lämpad för framtidens nätverkssamhälle. Denna styrningsform utgår ifrån att värdet av samhällsnyttan är större än summan av individuell behovstillfredsställelse och bygger mer på legitimitet och medskapande (Guevara 2015). En sådan på samhällsnytta måste ligga till grund för det samhällskontrakt vi här har i åtanke. Det blir därför viktigt att vidga begreppet mänskliga rättigheter från sitt fokus på individuella rättigheter till att också omfatta kollektiva rättigheter och samhällsnyttan i stort.

BOSTADSOMRÅDETS ROLL I SAMHÄLLSBYGGET

Erfarenheterna visar att ett samhällskontrakt inte kan skapas uppifrån av välmenande beslutsfattare utan är någonting som måste tillåtas växa fram underifrån i interaktion med medborgarna. Det samhällskontrakt som kom att ligga till grund för den svenska modellen växte fram i en sådan samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Svårigheten som föreligger idag när det gäller möjligheterna att etablera ett nytt samhällskontrakt finns i det politiska landskapets förändring, framväxten av nätverkssamhället och det sätt på vilket globaliseringen omvandlat nationell ägarmakt till utländsk. Det civila samhällets sociala rörelser och organisationer kännetecknas av mångfald med många olika förhållningssätt och krav på samhällsförändring som ofta visar sig få svårt att identifiera gemensamma krav på vad som bör göras. Även näringslivet är splittrat utan samordning. Det är minst sagt oklart vem som kan bli förhandlingspartner för att utforma det samhälleliga kontrakt som skapar förutsättningar för den sociala hållbarheten och utgöra stadens framgångsfaktor. Vår tids nätverkssamhälle med sitt förändrade politiska landskap ställer därför krav på att samhällskontraktet förutom sin förankring på arbetsmarknaden också har sina rötter i de bostadsområden där människor befinner sig. Den pågående samhällsomdaningen medför behov av ökad kapacitet för att hantera komplexa samhällsfrågor inte minst när det gäller den hållbara utvecklingens olika dimensioner. Det är på lokal nivå som många av de globala utmaningarna skapas och dess effekter blir tydliga och måste hanteras. Platsens och den fysiska miljöns betydelse för innovativt tänkande liksom betydelsen av städernas gränsöverskridande internationella nätverkssamarbete kan härvidlag inte nog betonas.

Renovering av miljonprogrammen ger möjligheter att bidra till att ett sådant samhällskontrakt kan växa fram med förmåga att hantera flera av dessa komplexa problem. Förestående renoveringar handlar inte minst om energianvändning och den ekologiska hållbarheten. Det handlar också om att identifiera finansieringsmodeller som möjliggör nya former för samverkan mellan olika aktörer och bidrar till ekonomisk hållbarhet. Utifrån de sociala investeringsfondernas principer skulle exempelvis en sådan samverkan mellan fastighetsbolag, boende och försäkringskassan kunna medge en ökad lokal sysselsättning

med reducerade behov av försörjningsstöd. Miljonprogrammets förestående renoveringar ger även möjlighet att minska många invånares känsla av att vara utestängda från att delta i det beslutsfattande som berör förhållanden med stort inflytande över vardagslivet. Dialog och medskapande med de boende blir här viktiga byggstenar. Inte minst handlar det om att komma överens om renoveringsarbetets och standardhökningsens önskvärda omfattning.

GÖTEBORG I VÄRLDEN

Dessa synvänder hjälper till för att vi skall klara av att göra ytterligare en. Som vi inledningsvis redogjorde för har omvärlden allt sedan stadens tillblivelse haft ett mycket stort inflytande över stadens utveckling. Internationellt samarbete har därför utgjort ett självklart och naturligt inslag. De riktlinjer som nyligen tagits fram för stadens internationella samarbete framhåller också betydelsen av ett sådant samarbete förstärks. Det handlar emellertid inte bara om att Göteborg skall klara sig bättre i världen. Vi göteborgare måste också bidra till att skapa en bättre värld. Det klarar vi inte av att göra ensamma. Ett fortsatt och förstärkt gränsöverskridande nätverkssamarbete med städer runt om i världen är oerhört betydelsefullt, också av andra skäl. Många städer befinner sig i samma spänningsfält och har samma behov av globala regelverk som möjliggör och underlättar en hållbar utveckling på lokal nivå. För städer i västvärlden gäller det att tålmodigt bidra till att bygga upp den legitimitet för ekonomiskt och politiskt samarbete som raserats av finansiella kriser och det sätt på vilket de hanterats utifrån nationalstaters kortsiktiga säkerhetsintressen. Det gäller därför nu att föregå med gott exempel och i praktisk handling visa på att man menar allvar med de konventioner om mänskliga rättigheter och jämlika livschanser som man skrivit under. Det gränsöverskridande nätverkssamarbetet blir också viktigt för att staden skall ha möjlighet att påverka inriktningen av det arbete som pågår globalt med att etablera de övernationella regelverk som den hållbara utvecklingen kräver.

Medan arbetet pågår för att etablera erforderliga globala regelverk finns det samtidigt mycket som kan göras lokalt för att förändra inriktningen på den dominerande stadspolitik. Framför allt gäller det att skapa mötesplatser för interkulturell samverkan vars medskapande kan hjälpa oss att fostras till de ansvarstagande världsmedborgare som framväxande nätverkssamhällen med fortsatt sammansmältning av det lokala med det globala ställer krav på. Det handlar om att värna om det öppna och välkomnande samhället. Som vi tidigare diskuterat handlar det om att riva innanförskapets murar på ett sätt som gör det möjligt för människor från olika delar av världen med olika förutsättningar och erfarenheter att bidra till den mångfald som krävs för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem. Vi måste komma till insikt om att människor som av olika skäl väljer att tillbringa delar av sin livstid i vår stad utgör en viktig resurs istället för att som nu i bästa fall uppleva dem som offer vars behov kräver att vi ”öppnar våra hjärtan” och erbjuder stöd för den goda sakens skull och i sämsta fall enbart ser dem som tärande problem. Bara att klara av de umbäranden som så många utsätter sig för genom att ta sig upp genom Europa till ett så avlägset Sverige vittnar om en osedvanlig personlig innovativ och kreativ förmåga som skulle kunna tillföra mycket till det svenska samhällsbygget.

I sammanhanget förtjänar det återigen att påpeka att rivandet av innanförskapets murar inte handlar om någon form av assimileringspolitik som syftar till att människor skall integreras in i det svenska samhället på innanförskapets villkor. Det handlar mer om att riva innanförskapets murar för att möjliggöra en breddad och fördjupad interkulturell samverkan utifrån människors egna villkor och förutsättningar. Vår tids förändrade migrationsmönster gör ett sådant förhållningssätt än viktigare. Folk befinner sig mer i transit än tidigare. De upplever sig vara på väg någon annanstans – även om tiden för deras ”tillfälliga besök”

ibland sträcker sig över tio år. De lever också genom den moderna informationstekniken sina vardagsliv på flera platser samtidigt. De är redan integrerade i sina nätverk som sträcker sig ut i världen. De har inget större behov av att integrera sig i Sverige, speciellt inte om de upplever sig diskriminerade såväl i samhället i stort som på arbetsmarknaden i synnerhet. Den tid det tar för att validera de kunskaper de bär på är ett tydligt exempel på hur innanförskapets mekanismer verkar.

Det andra förhållandet som gör det angeläget att medvetet verka för att riva innanförskapets murar hittar vi i allt fler studier som visar på de mentala barriärer och den rädsla för det som avviker från svenska normer som traditionellt legat till grund för den svenska staten och den harmoniska relationen mellan civil samhället och staten. Många etniska svenskar är inte lika toleranta och inbjudande som den svenska självbilden försöker få oss alla att tro. Flera personer från en rad olika samhällssektorer vittnar i sammanhanget om att innanförskapets murar i Göteborg i förhållande till en rad andra platser känns speciellt svåra att forcera. De menar att ”goa gubbar” i Göteborg är en myt och att såväl näringslivsföreträdare som politiker betackar sig för externa influenser och hela tiden utgår ifrån att vi själva vet bäst när det gäller vad som bör göras här i Göteborg (Magnusson, Nilsson 2015).

En förändrad stadspolitik handlar således om att möjliggöra en mer inkluderande och välkomnande stad. Därtill kommer en förändrad syn på ekonomisk tillväxt, en förändrad produktionsinriktning och nya konsumtionsmönster. Denna omställning är nödvändig för den minskad resurs- och energianvändning som ett globalt ansvarstagande kräver. Minskningen i denna del av världen är ett sätt för att ge människor runt om i världen med sämre levnadsstandard tillgång till det miljöutrymme som krävs för att också de skall kunna leva anständiga liv. Bli inte internationellt samarbete och fortsatt globalisering bra för alla, blir det snart inte heller bra för någon.

Manöverutrymmet

Frågan som inställer sig efter denna genomgång av Göteborgs Stads historia och dess aktuella utveckling är hur vi kan förstå avståndet mellan den politiska viljeinriktningen som framgår av budgeten – stadens främsta styrdokument – när det gäller att se till hållbarhetens samtliga tre dimensioner och den stadspolitik som genomförs i praktiken. Svaret tycks stå att finna i i rådande maktstrukturer och det tolkningsföreträde som de ekonomiska beslutsfattarna lagt beslag på när det gäller hur stadspolitiken bör utformas för att Göteborg skall klara sig så bra som möjligt i världen. Över tiden under stadens historia har denna stadspolitik skapat produktionsstrukturer och en spårbundenhet vars inriktning det politiska ledarskapet inte haft möjligheter att förändra under den mandatperiod som de suttit vid makten. Detta har i sin tur medfört en rad olika målkonflikter som det politiska ledarskapet visat sig inte heller ha haft någon förmåga att hantera.

Som diskuteras i ett kommande kunskapsunderlag (Abrahamsson, 2015b) visar den kritiska samhällsforskningen samtidigt på att strukturer skapas av aktörer och också under vissa omständigheter kan förändras av aktörer. Den kritiska teorins dialektiska förhållningssätt till samhällsförändring blir här intressant att använda (Cox 1999). Under min egen forskning har jag under åren observerat hur det från och till uppstår gläntor i det politiska landskapet som gör att utrymmet för att göra olika synvänder och förändra strukturer ökar (Abrahamsson 2003). Sådana tillfällen till förändring skapas när de motsättningar, som oftast byggs in i samhällsstrukturer, inte minst till följd av den politiska demokratins ständiga behov av olika kompromisser, blir så stora att de hotar de grunder på vilka samhällsordningen och marknadsekonomin ytterst vilar. Den kritiska teorin pekar härvidlag på hur frö till förändring skapas i det spänningsfält som varje struktur bär på och som utgörs av det dialektiska samspelet mellan strukturens koherens och strukturens inneboende motsättningar. Samtidigt finns det många exempel på att det faktum att det skapas tillfällen för förändring inte automatiskt medför att sådana tillfällen kan gripas. Historiska erfarenheter pekar härvidlag på att politiska och ekonomiska makthavare sällan kan uppbåda den förändringskraft som krävs för att utgöra historiens subjekt. Förändringskrafterna visar sig ofta som störst när ledarskapets vilja till förändring sammanfaller såväl mellan olika maktgrupper som finner beröringspunkter och kan kroka fast i de krafter med intresse av samhällsförändring som växer fram underifrån ur invånarnas och det civila samhällets politiska engagemang och förmåga till opinionsbildning.

Det finns flera tecken som tyder på att Göteborg närmar sig en sådan glänta i det politiska landskapet och ett sådant vägskäl som medför utrymme för synvänder och förändrad färdriktning. Stadens ökade sociala polarisering gör att staden befinner sig i ett läge där risken är påtaglig för att staden utvecklas till ett slagfält för sociala konflikter. Hanteringen av de komplexa samhällsfrågor på ett sätt som medger en gravis förändrad färdriktning kräver ett antal synvänder. Det är här som frågan om ett nytt samhällskontrakt som grundas på en medskapande dialog mellan stadens beslutsfattare och dess invånare blir så höggradigt aktuell.

ⁱ Underlaget till detta kunskapsunderlag bygger, förutom analys av litteratur och diverse policydokument, på ett tjugotal samtal som författaren genomfört i samband med ett större bokprojekt om Göteborgs historia under 2014. Dessa samtal har skett med olika beslutsfattare i staden som varit verksamma under olika utvecklingskedor. Bland de samtalsparter som gjort störst

avtryck i mina anteckningsböcker finns Göran Johansson, Sören Mannheimer, Bengt Tengroth, Johny Magnusson, Anna Johansson, Mats Arnsmar, Dario Espiga, Mats Pilhem, Johan Lönnroth, Johan Nuhaus, Thomas Martinsson, Bengt Delang, Anders Nilsson och Tord Karlsson.

ⁱⁱhttp://www.grkom.se/download/18.5a876c76141e5f5e1b47fa/1383126057740/2010_soc_hallb_utv_i_gbgregionen.pdf

ⁱⁱⁱ <http://www4.goteborg.se/prod/g->

[info/statistik.nsf/34f4087fac810b1ac1256cdf003efa4b/05392b6b3966be1bc1257b3600313abb!OpenDocument](http://www4.goteborg.se/prod/g-info/statistik.nsf/34f4087fac810b1ac1256cdf003efa4b/05392b6b3966be1bc1257b3600313abb!OpenDocument)

^{iv}

http://www.businessregion.se/download/18.44147ce6147fa9aaf32bd969/1408951704144/Facts_Figures_2014_SE.pdf

^v »En politik för tillväxt och livskraft i hela landet» (2001/02:4).

^{vi} Fredrik Rakar och Pontus Tallberg (2013), Behövs regioner? Reglab

^{vii} <http://www.gp.se/ekonomi/1.2069252-stora-klyftor-sanker-goteborg>

^{viii} Erik Sundström 2014: Europeiskt skitliv – om en osäker europeisk arbetsmarknad, Stockholm: Arena Idé

www.arenaide.se/rapporter

^{ix} (<http://www.konj.se/download/18.11ffd0001429b7f50dd2e42/Den-langsigtiga-hallbarheten-i-de-offentliga-finanserna.pdf>)

^x http://www.mistraurbanfutures.org/sites/default/files/hallbarhetspolitik_i_goteborgsregionen_-_om_sammanhallning_och_spanningar_mellan_stark_och_svag_hallbarhet_mistra_urban_futures_report_2014.7.pdf

^{xi} Erik Sundström 2014: Europeiskt skitliv – om en osäker europeisk arbetsmarknad, Stockholm: Arena Idé

www.arenaide.se/rapporter

^{xii} Enligt Nationalencyklopedin är en synvända liktydigt med ett paradigmskifte. I det sammanhang ordet används i denna text handlar det om att se saker och ting på ett annat sätt än vad som är brukligt – nästan som att tänka tvärtemot dominerande uppfattningar.

^{xiii} Ett sådant förhållningssätt knyter an till de rekommendationer från de utredningar om olika sätt att mäta ekonomisk tillväxt som såväl den brittiska som den franska regeringen tagit initiativ till:

Jackson, T (2011) *Prosperity without growth: Economics for a finite planet*

http://www.google.se/books?hl=sv&lr=&id=8C2IIPr0tMYC&oi=fnd&pg=PP2&dq=prosperity+with+out+growth&ots=q8Nr7N5YXK&sig=JOrBo-ESza2UtV6biJpEvNz-IF4&redir_esc=y#v=onepage&q=prosperity%20without%20growth&f=false

Stiglitz, Sen & Fitoussi (2009) Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès

[socialhttp://ilo.ch/public/french/region/eurpro/paris/actualites/download/rapportstiglitz.pdf](http://ilo.ch/public/french/region/eurpro/paris/actualites/download/rapportstiglitz.pdf)

^{xiv}

[http://www.industrikommitten.se/home/IK2/res.nsf/vRes/ik_1281449305484_ier_infor_2011_ars_avtalsrorelse_pdf/\\$File/IER%20Inf%C3%B6r%202011%20%C3%A5rs%20avtalsr%C3%B6relse.pdf](http://www.industrikommitten.se/home/IK2/res.nsf/vRes/ik_1281449305484_ier_infor_2011_ars_avtalsrorelse_pdf/$File/IER%20Inf%C3%B6r%202011%20%C3%A5rs%20avtalsr%C3%B6relse.pdf)

^{xv} Värdet av ett sådant samhällskontrakt ligger också i att det bidrar till att säkerställa de mänskliga rättigheterna enligt de konventioner som Sverige skrivit på. Inte minst skulle det underlätta att informera stadens invånare om vilka rättigheter och skyldigheter som de har. I den nuvarande svenska lagtexten tenderar detta att falla bort. Lagtexten baseras snarare på medborgarnas behov än på deras rättigheter. Problemet med ett sådant behovsperspektiv är att det vid resursbrist blir lättare för beslutsfattarna att prioritera behov (som man kan tillfredsställa eller inte) än rättigheter (som man är skyldig att respektera och tillhandahålla). Se vidare Abiri, Elisabeth (2009). ”Mänskliga Rättigheter i Sverige” i Spång, Mikael (2009) *Mänskliga Rättigheter – Ett ofullbordat uppdrag*. Malmö: Liber A.

^{xvi} (<http://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/european-charter>)

^{xvii}

(http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL)

^{xviii} <http://www.tankeverksamheten.se/>

Litteraturförteckning

- Abrahamsson, Hans. 2003. *Understanding World Order and Structural Change, Poverty, Conflict and the Global Arena*, Basingstoke: Macmillan
- Amen, Mark et.al, ed. 2011. *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Borja, Jordi, and Castells, Manuel. 1996. *Local & Global – Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan
- Brown, Wendy. 2010. *Walled States, Waning Sovereignty*, Massachusetts: Zone Books
- Burton, John. 1990. *Conflict: Resolution and Prevention*, Basingstoke: MacMillan
- Business Region Göteborg Tillväxt i Göteborgs regionen. Nedladdningsbar från http://goteborg.se/wps/wcm/connect/d40efc25-75c1-429a-8226-23f3b9a8b78e/Tillv%C3%A4xt%2Bi%2BG%C3%B6teborgsregionen_underlag%2BBRG.pdf?MOD=AJPERES den 6.6.2015
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots, a cross-cultural theory of urban social movements*, London: Edward Arnold
- Castles, Stephan. 2008. *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, Paper delivered for the conference on Theories of Migration and Social
- Castles, Stephan, De Haus, Hein, and Miller, Mark. 2014. *The age of migration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cerny, Philip. 1997. Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political. In *Globalization Government and Opposition* Volume 32, Issue 2, pages 251–274, April 1997
- Cox, Robert, and Sinclair, Timothy. 1996. *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press
- Dempsey, Nicola et.al. 2009. *The social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability*, i Sustainable Development. Published on line in Wiley InterScience 2009
- Dikec, Mustafa. 2007. *Badlands of the Republic*, Oxford: Blackwell Publishing
- Eastmond, Marita and Åkesson, Lisa. 2007. *Globala Familjer – Transnationell migration och släktskap*, Riga: Gidlunds förlag
- Fainstein, Susan. 2010. *The Just City*, London: Cornell University Press
- Falkemark, Gunnar. 2010. Göteborgsandan i Holgersson et.al. (red). *Göteborg utforskat*, Hässleholm: Glänta
- Fierke, Karin. 2007. *Critical Approaches to International Security*, Cambridge: Polity
- Florida, Richard. 2006. *Den kreativa klassens framväxt*, Göteborg: Daidalos,
- Friedman, John. 1992. *Empowerment – The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell Publishers
- Fritz, Martin. 1996. *Göteborgs Historia, näringsliv och samhällsutveckling – från handelsstad till industristad 1820-1920*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Graham, Stephen. 2010. *Cities under Siege – the new military urbanism*, London: Verso
- Guevara, Birgitta. 2015. *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer, Kunskapsunderlag KAIROS, Göteborg: Mistra Urban Futures*
- Göteborgs Stad, Social Resursförvaltning. 2015. *Skilnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*. Nedladdningsbar från http://www.e-magin.se/v5/viewer/files/viewer_s.aspx?gKey=qjh0zs06&gInitPage=1 den 6.6.2015
- Harvey, David. 2003. *The new imperialism*, New York, Oxford University Press

-
- Hettne, Björn. 2009. *Thinking about development*, London: Zed Books
- Johansson, Börje et.al. 2010. *Storstadsregionerna och ekonomins utveckling*, Jönköping: Jönköping International Business School, Jönköping University
- Johansson, Thomas, and Sernhede, Ove, ed. 2006. *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos
- Kanbur, Ravi, and Sumner, Andy. 2011. *Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty*. Working paper, New York: Cornell University
- Kazepov, Yuri. 2005. *Cities of Europe – Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- Kennedy, Paul. 2010. *Local lives and global transformations – towards world society*, Basingstoke: Macmillan
- Krugman, Paul. 2010. *The new economic geography – now middle aged*. Paper prepared for presentation to the Association of American Geographers, April 16, 2010 to be downloaded from <http://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>
- Lidskog, Rolf. 2006. *Staden. Våldet och tryggheten – om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos
- Listerborn, Carina. 2013. "Suburban women and the 'glocalisation' of the everyday lives: gender and glocalities in underprivileged areas in Sweden." *Gender, Place and Culture*, Vol. 20 (3): 290-312
- Lundahl, Mikaela. 2010. Den enfaldiga Göteborgaren i Holgersson et.al. (red). *Göteborg utforskat*, Hässleholm: Glänta
- Lönnroth, Johan. 2014. Kan Göteborg gå runt? i Magnusson, Åke & Anders Nilsson (red). 2014. *Vart är Du på väg älskade stad?* Göteborg: Tre Böcker
- Magnusson, Åke & Anders Nilsson (red). 2014. *Vart är Du på väg älskade stad?* Göteborg: Tre Böcker
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno, and Palme, Joakim. 2011. *Towards a social investment welfare state? - Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press
- Mouffe, Chantal. 2009. *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- Munck, Ronaldo. 2005. *Globalization and Social Exclusion*, Blomfield: Kumarian Press
- Nilsson, Anders & Örjan Nyström. 2012. *Jämlikhetsnormen*, Göteborg: Tankeverksamheten
- Olsson, Kent. 1996. *Göteborgs Historia, näringsliv och samhällsutveckling – från industristad till tjänstestad 1920-1995*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Polanyi, Karl. 2001.[1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Polèse, Mario and Stren Richard Stren. 2000. *The Social Sustainability of Cities – Diversity and Management of Change*, Toronto: University of Toronto Press
- Putnam, Robert. 1996. *Making Democracy work – Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press
- Righard, Erica. 2008. *The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund dissertations in Social Work.
- Robertson, Roland. 1995. *Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity*, in M.Featherstone, M.S. Lash and R. Robertson (eds); *Global Modernities*; London: Sage
- Sassen, Saskia (2006): *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press
- Sassen, Saskia. 2011. *The Global City Today: Advantages of Specialization and Costs of Financialization*: in Amen, Mark et.al (ed), 2011. *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate

Scholte, Jan Aart. 2000. *Globalization: A Critical Introduction*, London: Macmillan
Taylor, Peter et.al. 2007. *Cities in Globalization*, London:Routledge
Wacquant, Loic. 2009. *Punishing The Poor - The Neoliberal Government of Social
Insecurity*, Duke University Press