

Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer



Hans Abrahamsson, Birgitta Guevara, Åsa Lorentzi (redaktörer), Göteborg augusti 2016

Mistra Urban Futures report 2016:1

Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer.
KAIROS Slutrapport

Hans Abrahamsson
Birgitta Guevara
Åsa Lorentzi

Bild: Maria Nobel
E-boksproduktion: Erik Engren

Corresponding author: Hans Abrahamsson
© Mistra Urban Futures, 2016



Förord

KAIROS (Kunskap om och Arbetsätt I Rättvisa och socialt hållbara Städer) är ett samverkansprojekt där praktiker och forskare från Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen under drygt tre år arbetat med att ta fram kunskap om och arbetsätt i rättvisa och socialt hållbara städer.

I den här rapporten sammanfattas projektets uppdrag, dess genomförande och dess slutsatser. Förutom att redogöra för den kunskap som tagits fram under projekttiden så besvaras också projektets övergripande fråga - Varför blir det som det blir när vi vill så väl? – med en beskrivning av *ett antal hinder* som bland annat handlar om förekommande maktstrukturer och den tillhörande bristande viljan att identifiera och hantera målkonflikter liksom frågan om de aktuella formerna för samhällsstyrning och samhällsproblemets tilltagande komplexitet. Därefter presenteras ett antal *synvändor* som vi inom projektet menar måste till för att undanröja dessa hinder och för att kunna möta de krav som vi människor och den sociala hållbarheten ställer på säkerhet, utveckling och rättvisa.

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, Göteborgsre-

gionens kommunalförbund (GR), IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansiärer på de olika lokala plattformarna.

Rapporten är sammanställd av projektledarna Hans Abrahamsson och Åsa Lorentzi, samt projektkoordinator Birgitta Guevara. Vi vill tacka alla övriga projektmedlemmarna i KAIROS – Majsa Allelin, Mats Bengtsson, Gabriella Olofsson, Lars Paulsson, Soraya Post, Bernard le Roux, Jesper Svensson, Anna Tiger, Malin Widehammar och Mats Widigson för ett gott samarbete. Vi vill också tacka Inga-Lisa Adler, Leif Eriksson och Sanna Isemo som skrivit några av KAIROS underlagsrapporter. Ett tack riktas även till Göran Henriksson som skrivit en underlagsrapport och en synvända samt Lars Havstad som skrivit en synvända. Vi vill dessutom tacka våra praktikanter Jonatan Engström, Amy Guerrero och Anna Johansson för era underlag och all annan hjälp. Ett stort tack också till vår förläggare Erik Engren på BSIT för fräscha idéer om hur våra forskningsresultat bör förpackas och för ofattbart tålamod med att fånga in ändringar under resans gång och till slut få allting på plats.

Ett särskilt tack går dessutom, förutom till alla de som deltagit i de olika workshoppar som projektets arrangerat under arbets gång liksom till de som lämnat värdefulla kommentarer och förslag till förbättringar på våra olika kunskapsunderlag, till Lars Lilled, Lisa Ström, Karl Erik Engström, Jonathan Engström och Magnus Johansson, som läst slutrapporten och som kommit med värdefulla synpunkter och förslag till förbättringar. Återstående brister och eventuella felaktigheter är endast vårt eget ansvar.

Innehållsförteckning

Inledande sammanfattning

Projektets utgångspunkter:	6
Staden som faller isär och den stora samhällsomdaningen	7
Syfte, frågeställningar, metod och design	11
Forskningsresultat	13
Slutsatser - Om behovet av synvänder	18
Slutrapportens upplägg	20

Del I

Uppdraget - Om staden som faller isär

1 Uppdraget

1.1 Samhällsomdaningen förändrar samhället i grunden och driver på en ojämlik utveckling	22
1.2 Mistra Urban Futures och konsortieparternas bekymmer	37
1.3 Syfte och frågeställningar - Varför blir det som det blir?	38
1.4 Projektmedlemmar	38
1.5 Forskning och utredningar om städer som faller isär, ett urval	39

2 Genomförandet

2.1 Kunskapssyn	42
2.2 Projektarbetets fyra överlappande faser	44

3 Kvalitetssäkring, spridning och användning av resultaten

48

4 Självvärdering

50

Del II

Utgångspunkter - utifrån den stora samhällsomdaningen

1 Teoretiska utgångspunkter

1.1 Globalisering, migration och urbanisering	56
1.2 Vikten av att undvika den metodologiska nationalismens fälla	58
1.3 Global Politisk Ekonomi	59
1.4 Den nya ekonomiska geografin	62
1.5 Den funktionella utvecklingsteorin – nationellt och regionalt	63
1.6 En alternativ och mer territoriellt förankrad utveckling	66
1.7 Lokalsamhällets ökade betydelse	68
1.8 Social tillit – horisontellt och vertikalt	70
1.9 Samhällskontrakt	74
1.10 Styrning av offentlig förvaltning	74
1.11 Förändringsteori	76
1.12 Förändring genom medskapande	77
1.13 Förändring genom ökad kapacitet att hantera komplexa frågor	82

2 Konceptuella utgångspunkter

2.1 Social hållbarhet	89
2.2 En rättvis och socialt hållbar stadspolitik	94
2.3 Lokal sammanhållning	97
2.4 Civilsamhället	99
2.5 Medskapande	100
2.6 Makt	100
2.7 Demokrati och mänskliga rättigheter	102
2.8 Rättvisa	105

3 Forskningsprojektets avgränsningar

106

Del III

KAIROS forskningsresultat

- Om rättvisa och socialt hållbara städer

1 Kunskapsunderlag om utmaningar i samhällsodaningens spår 110

- 1.1 Makt och dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer 110
- 1.2 Segregation - Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder 111
- 1.3 Att genomföra politiska beslut, varför det blir som det blir när vi vill så väl 111
- 1.4 Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer 112
- 1.5 Diskriminerande strukturer - Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar våra livschanser 112
- 1.6 Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik i Göteborg 113
- 1.7 Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet 114
- 1.8 Urbant medborgarskap, en möjlighet till ökad social och politisk delaktighet för människor som bor, vistas och verkar i staden 114
- 1.9 Vår tids stora samhällsodaning - Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog, En introducerande forskningsessä 115

2 Kunskapsunderlag om möjliga vägar till förändring 116

- 2.1 Göteborg i världen - Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten 116
- 2.2 Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänk till en mer hälsosam samhällsutveckling 116
- 2.3 En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder 117
- 2.4 Invånardialogens roll och former: Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället 118
- 2.5 Demokratitorg: Vad händer med medskapandet när ungdomar och politiker möts? 118
- 2.6 Ungas medskapande: Lärande av ungas erfarenheter 119
- 2.7 Medskapardemokrati: Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt 120
- 2.8 Dialog om möjliga handlingsutrymmen för förändring - eftertankar från KAIROS dialogdag 10 juni 2015 120

3 Övriga rapporter, artiklar och bokkapitel 121

4 Varför det blir som det blir

- sex hinder som försvårar arbetet med rättvisa och socialt hållbara städer 122

- 4.1 Det postpolitiska tillståndet 122
- 4.2 Målkonflikter och maktstrukturer 123
- 4.3 Aktuella former för samhällsstyrning 124
- 4.4 Social ingenjörskonst 125
- 4.5 Bristande kapacitet att hantera komplexa samhällsfrågor 126
- 4.6 Mental strukturell diskriminering 127

5 SYNVÄNDOR för att hantera hindren 128

Del IV

Slutsatser - Om behovet av synvänder för en rättvis och socialt hållbar utveckling

- Synvänder 1: Från **negativ** till **positiv** säkerhet
- Om behovet av en inkluderande och medskapande stadspolitik 132
- Synvänder 2: Från bostadsbrist till arbete och ett gemensamt samhällsbygge
- Om behovet av att bryta onda cirklar och bygga ett hållbart samhälle 144
- Synvänder 3: Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling
- Om vikten av en ny syn på välfärdens betydelse 158
- Synvänder 4: Från styrning till medskapande
- Om elevens roll och skolans organisation 168
- Synvänder 5: Från ett arbete för medborgarna till ett arbete av och med medborgarna
- Om behovet av civilsamhällets hela bredd i deltagandet 180
- Synvänder 6: Från formella till reella rättigheter
- Om behovet av en bred jämlikhetsprincip 190
- Synvänder 7: Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta
- Om behovet av en ny samhällsstyrning och en mer medskapande ledning inom offentlig förvaltning 202
- Synvänder 8: Från **inbjuden** dialog till **medskapande** demokrati
- Om vägar till ett aktivt medborgarskap på lokal nivå 214

Litteraturförteckning

226

Inledande sammanfattning

Inkomst- och hälsoklyftorna ökar i Göteborgsregionen och hotar den sociala sammanhållningen. Utifrån en diskussion om den stora samhällsomdaning som präglar vår tid analyserar föreliggande forskningsrapport bakomliggande drivkrafter. I rapporten presenteras ett antal synvänder vilka vi inom projekt KAIROS menar måste till för att möjliggöra en rättvis och socialt hållbar utveckling. Rapporten vänder sig till alla engagerade medborgare som värnar om stadens och regionens samhällstillstånd.

⁶ Under senaste årtionden har den ojämna utveckling som präglar Göteborgs Stad liksom Göteborgsregionen och Västra Götalandsregionen förvärrats. En rad olika rapporter som knyter an till frågan om folkhälsa och den sociala hållbarhetens förutsättningar har producerats på uppdrag av Göteborgs Stad, Göteborgsregionen och Västra Götalandsregionen. De uppmärksammar alla hur inkomst- och hälsoklyftorna ökar och hotar den sociala sammanhållningen (Andersson et al. 2009, GR 2011, VGR 2012 och Göteborgs Stad 2014).

Denna forskningsrapport syftar till att analysera drivkrafterna bakom utvecklingen och till att besvara frågorna varför och på vilket sätt som staden riskerar att falla isär liksom vad som kan och bör göras för att en rättvis och socialt hållbar utveckling skall bli möjlig.

Forskningsprojektet, KAIROS – Kunskap om och arbetssätt i

rättvisa och socialt hållbara städer - tar med tanke på regionens beroende av omvärlden sin utgångspunkt i den globala politiska ekonomin. Processer som globalisering, migration och urbanisering flätar ihop det lokala med det globala och bidrar genom sin samverkan till en av de största samhällsomdaningarna i mänsklighetens moderna historia. Städernas betydelse för ekonomisk tillväxt och förnyelse ökar - det blir inte minst tydligt för en regional tillväxtmotor som Göteborg. Samtidigt förändras statens roll och den sociala polariseringen förstärks. Välfärden och den sociala sammanhållningen utmanas. Precis som så många andra medelstora städer runt om i världen, befinner sig Göteborg i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utvecklas till att bli en nod för en regionalt hållbar samhällsutveckling och å den andra att förvandlas till ett slagfält för sociala konflikter. Den riktning i vilken staden rör sig är emellertid politiskt påverkbar.

KAIROS är inte bara en förkortning på forskningsprojektets arbetsnamn. KAIROS är grekiska och betyder att tillfället är nu för att säga och göra det rätta. Ett antal sammanfallande intressen mellan allmänheten och regionens politiska och ekonomiska beslutsfattare medför gläntor i det politiska landskapet som öppnat upp manöverutrymmet och skapar ett gyllene tillfälle för att vrida samhällsutvecklingen i en mer rättvis och socialt hållbar riktning. För att tillfället skall kunna gripas och för att komma tillrätta med de hinder för en socialt hållbar samhälls-

utveckling som forskningsprojektet kartlagt och analyserat krävs inte bara politiskt mod, en handlingskraftig förvaltning, ett diversifierat näringsliv och ett engagerat civilsamhälle. Forskningsresultaten visar också på behovet av mentala skiften – ett antal synvändor – när det gäller vårt sätt att hantera de samhällsliga utmaningar vi står inför. Det räcker inte med att göra mer och bättre av det som redan görs. En rättvis och socialt hållbar utveckling kräver att vi gör andra saker och på ett annorlunda sätt.

Denna forskningsrapport består utöver en inledande sammanfattning av fyra delar. Den första delen beskriver uppdragets bakgrund och omfattning liksom forskningsarbetets genomförande. Den andra delen presenterar de teoretiska och konceptuella utgångspunkter som forskningsprojektet funnit relevanta för att förstå dynamiken i den samhällsömdaning som pågår och dess inverkan på den sociala hållbarhetens förutsättningar. Projektarbetets forskningsresultat diskuteras och svaret på forskningsfrågan ”varför det blir som det blir när en vill så väl” besvaras i den tredje delen. Forskningsrapporten avslutas med att i del fyra redogöra för de slutsatser som kan dras och vilka synvändor som krävs för att komma tillrätta med rättvisans och den sociala hållbarhetens förutsättningar.

Forskningsrapporten vänder sig, förutom till uppdragsgivarna och Mistra Urban Futures konsortiepartners, till alla engagerade politiker, tjänstepersoner och samhällsmedborgare som inser att utvecklingen är på väg åt fel håll men som saknat såväl tid för att reda ut varför och på vilket sätt, liksom nycklar att vrida på för att göra någonting åt det. Vi önskar er alla en givande läsning som också ger inspiration och kraft till handling.

Projektets utgångspunkter: Staden som faller isär och den stora samhällsömdaning

Ökade inkomst och hälsoskillnader

KAIROS tar avstamp i den stora samhällsömdaning som pågår världen över och de ojämlika levnadsförhållanden som följer i dess spår. Den ojämna utvecklingen blir speciellt märkbar i städer och så är också fallet i Västra Götalandsregionen och för Göteborgs Stad. Olika forskningsrapporter pekar på att staden håller på att glida isär (se Del I, avsnitt 1.1 och 1.5). Inkomst och hälsoklyftor ökar. Skillnaden i inkomster mellan Långe- drag och Östra Bergsjön uppgick år 2014 till hela 551 000. Räk- nat i 2014 års penningvärde var skillnaden mellan de områden som hade högst och lägst inkomstnivå 1992, som en jämförelse, endast 188 000. Skillnaden i förväntad medellivslängd för män 2014 i Stora Askim och i Bergsjön var 9,1 år och för kvinnor i Bergsjön jämfört med Stora Sigfridsplan 7,5 år (Göteborg 2014). Projektets övergripande syfte är, mot denna bakgrund, att besvara forskningsfrågan om vilka förutsättningar som krävs för en rättvis och socialt hållbar samhällsutveckling.

Vår tids samhällsömdaning

Globalisering, migration och urbanisering är tre pågående processer som genom sin samverkan alltmer flätar samman det lokala med det globala. De globala kontaktytorna ökar och världen krymper. En händelse långt borta får återverkningar här hemma. Den ekonomiska utvecklingen i Kina påverkar såväl

vardagslivet i gruvdistriktet Svappavaara som priset på spik på våra byggmarknader. Migration har blivit till ett naturligt flöde i en globaliserad tillvaro. De flesta söker sig till städer och urbana miljöer. Det har medfört en allt snabbare urbaniseringstakt. Många befinner sig i transit med sitt vardagsliv på två platser samtidigt. Det ekonomiska maktcentrat flyttar samtidigt österut och söderöver. Kina och Indien liksom Malaysia och Turkiet är några exempel på länder som blir allt viktigare som motorer för världsekonomin. Förbättrad tillgång till information förändrar maktstrukturer. Människor bemäktigas och självbild- en förändras. Västvärldens tolkningsföreträdare ifrågasätts och utmanas.

8 **Statens förändrade roll och de urbana regionernas ökade betydelse**

Internationaliseringen av ägandet har tillsammans med den teknologiska utvecklingen medfört att tidigare nationella produktionssystem brutits upp och dess livskraftiga delar förvandlats till länkar i globala förädlingskedjor. *Den Nya Ekonomiska Geografien* synliggör den betydelse som urbana regioner spelar för nationell ekonomisk tillväxt och sysselsättning (Krugman 2010). I en globaliserad värld skapas paradoxalt nog konkurrenskraften lokalt (Porter, 2008). Globaliseringen har medfört att nya aktörer tagit alltmer plats i det politiska rummet och pressat tillbaka nationalstaten. Dess roll har förändrats (Cerny 1997). Från att tidigare ha utgjort en buffert mot omvärlden för att absorbera störningar anstränger sig nationalstater nu alltmer för att dra till sig omvärldens intresse och investeringsflöden (Cox 1996). Transnationella företag, internationella

institutioner och regionala sammanslutningar har tillsammans med städer och deras gränsöverskridande nätverkssamarbete samtidigt minskat statens ekonomiska makt och politiska manöverutrymme (Hettne, 2009). Omvandlingen från en välfärdsstat till en konkurrensstat har medfört att den externa legitimiteten blivit viktigare än den interna. Utvecklingen har samtidigt medfört en bristande förmåga till samhällsstyrning och ett demokratiskt underskott. Många viktiga beslut fattas genom privat och offentligt partnerskap och inom olika former av nätverkssamarbeten. Både människors känsla av, och faktiska möjligheter till att vara med och påverka det som berör deras vardagsliv har minskat.

Städer i spänningsfält

8 Den svenska industriella utvecklingen har varit avgörande för framväxten av det svenska välfärdssamhället. Den har samtidigt skapat ett stort beroende av omvärlden och en känslighet för internationella konjunktursvängningar. Denna utveckling har förstärkts efter andra världskriget. Med tiden har landet utvecklat en framgångsrik förmåga att anpassa sina industriella näringar efter omvärldens krav. Den stora samhällsomdanning som präglar vår tid har emellertid kommit att bli speciellt märkbar för Sverige. Det gäller för Västra Götalandsregionen i stort och det gäller också i högsta grad för dess ekonomiska motor Göteborg som sedan sin tillblivelse varit starkt beroende av sin omvärld, först som sjöfarts-, och handelsstad och sedan som varvs- och industristad.

Till följd av den globala konkurrensen har kraven på den svenska arbetsmarknadens förmåga att anpassa sig efter oför-

utsägbara konjunktursvängningar ökat. Därtill kommer arbetsmarknadens utveckling där produktionssystemens övergång från massproduktion i långa serier till en mer specialiserad produktion efter en varierande efterfrågan har medfört stora krav på flexibilitet vilket också skapat osäkra anställningsförhållanden och försämrade arbetsvillkor.

Tidsbegränsade anställningar blir allt vanligare. Den ekonomiska tryggheten minskar. Den globala arbetsmarknadens utveckling och nya migrationsmönster gör det svenska samhället alltmer heterogent. Ny informationsteknologi knyter samman världen och ger samtidigt upphov till nya värdegrundskonflikter, inte minst mellan olika generationer. Den sociala polariseringen ökar, inte bara inom städer utan också mellan stad och land. Medan många inkluderas, finner sin plats i globaliseringen och kan förbättra sina livschanser upplever andra att de ställs utanför. Fattigdomens geografi förändras i takt med växande inkomst- och hälsoklyftor. Det globala nord och det globala syd växer fram sida vid sida i samma stad. Den sociala tilliten urholkas och det sociala kontraktet luckras

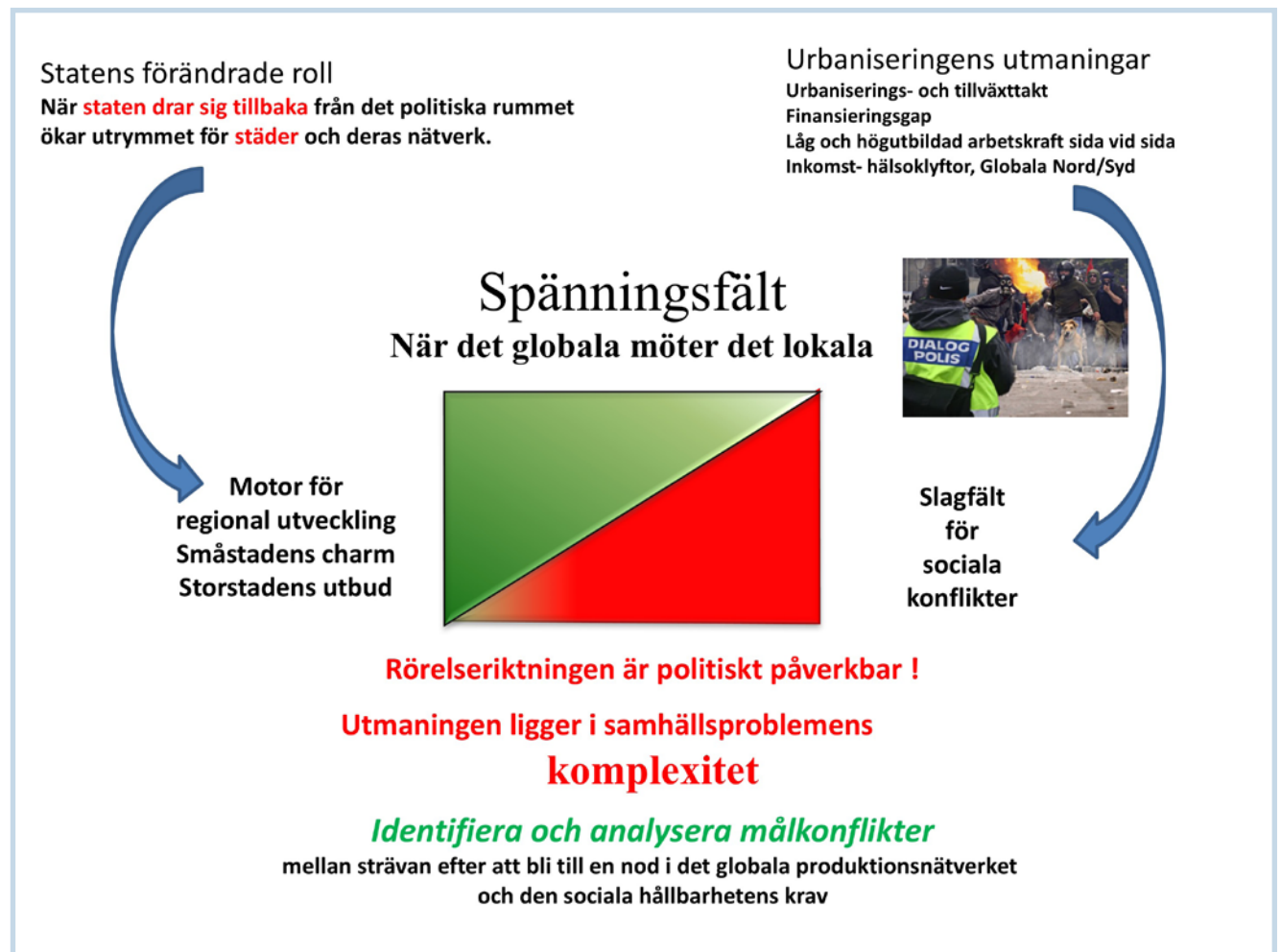
upp. Det gäller också för det civila samhället där skillnaderna i delaktighet och inflytande ökar mellan dess resursstarka och resurssvaga delar. Frustrationen ökar hos de människor som känner sig utestängda från samhällsutvecklingen och berövade sina möjligheter att tillvarata och förbättra sina livschanser.



Människor söker olika sätt för att känna självrespekt, att de är behövda och att räkna med. Gängbildningar, ofta med våldsam inbördes rivalitet, blir vanligare. Många städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utgöra en motor för regional ekonomisk tillväxt och nod för en globalt hållbar utveckling och å den andra, att förvandlas till slagfält för sociala konflikter (Amen et al. 2011, Sassen 2011, Abrahamsson 2012a och Graham 2010).

En av projektets normativa utgångspunkter är att riktningen i det spänningsfält - i vilket också städer och kommuner i Västra Götalandsregionen befinner sig - är politiskt påverkbar. Utgångspunkten grundar sig i en människosyn som menar att ingen människa föds vare sig till social orosmakare, till kriminell eller till terrorist.

Människor formas i interaktion med det samhälle de växer upp i och alla har behov av att kunna leva anständiga och värdiga liv. Det är den sociala hållbarhetens främsta mål att skapa förutsättningar för att tillfredsställa sådana grundläggande behov. Alla människor kan bidra till en positiv samhällsutveckling om förutsättningarna finns som tillåter oss att göra det.



Syfte, frågeställningar, metod och design

Syftet med projekt KAIROS är att producera kunskap om och arbetssätt i rättvisa och hållbara städer som kan bidra till att förändra utvecklingen, sluta inkomst- och hälsoklyftor och bryta den tilltagande segregationen. Den ojämna utvecklingen har uppmärksamats av både regionala och kommunala beslutsfattare och en rad rapporter och handlingsplaner har under åren tagits fram i försök att säkerställa en socialt hållbar utveckling. *Varför blir det som det blir när vi vill så väl?* var därför frågan de politiskt styrda konsortieparterna i Mistra Urban Futures ställde när de tog initiativ till forskningsprojektet KAIROS i början av 2012. Denna övergripande frågeställning kom också att präglade inriktningen på projektets forskningsarbete och dess mer specifika frågeställningar:

1. Vilka är de huvudsakliga drivkrafter, bakomliggande målkonflikter och maktstrukturer som förklarar utvecklingen med avseende på ökad segregation, diskriminering, ökande inkomst- och hälsoklyftor samt förändrat politiskt deltagande i Göteborg?
2. Hur yttrar sig målkonflikterna och maktstrukturerna på lokal nivå i Göteborg och vilka är deras effekter?
3. På vilka sätt kan identifierade målkonflikter hanteras och hur kan rörelseriktningen i det beskrivna spänningsfältet påverkas för att utvecklingen skall bli mer socialt hållbar?

Projektarbetet har präglats av den kunskapssyn med krav på transdisciplinaritet som är ett framträdande drag för den kunskapsproduktion som sker inom ramarna för Mistra Urban

Futures. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen strävar efter att kombinera en teoretiskt och vetenskapligt förankrad kunskap med den erfarenhetsbaserade kunskap som tillägnas genom praktiskt arbete (Polk 2015). Genomförandet av projektarbetet kan delas in i fyra överlappande faser:

1) Under en första problemformulerande och identifierande fas genomfördes under våren 2012 i regi av Mistra Urban Futures politiskt styrda konsortiepartner tre större **inventerande workshoppar** för att diskutera igenom föreliggande problembilder, projektets syfte och övergripande målsättningar. Resultatet av de olika workshopparna sammanställdes via en extern konsultinsats till en [projektplan](#) som sedan låg till grund för det fortsatta arbetet.

2) Själva projektarbetet inleddes med en **forskningscirkel** som pågick under ett drygt år. Samtliga dåvarande projektmedlemmar deltog regelbundet i forskningscirkelns arbete vilken resulterade i en gemensam "[kappa](#)" som ringade in projektets syfte, frågeställningar samt teoretiska och konceptuella utgångspunkter. Projektets övergripande teoretiska ramverk presenteras utförligt i projekt KAIROS projektdokument och grundas i stor utsträckning på teoribildningen inom ämnesområdet Global Politisk Ekonomi. Den förändringsteori som kan härledas ur ämnesområdet knyter väl an till den transdisciplinära forskningsmetoden och till den kritiska realismen (Alvesson och Sköldbberg 2011). Den kritiska realismen utgår ifrån att det är aktörer som konstruerar strukturer och att de också under vissa förhållanden kan förändra strukturer (Cox 1987 och 1996).

Under forskningscirkeln identifierades också tre specifika delprojekt med syfte att renodla frågeställningar och forskningsmetod (1) [Ungas medskapande](#), (2) [Dialogens roll och former](#) och (3) [Civilsamhället i ett förändrat politiskt landskap](#).

3) När kappan slutgiltigt utformats och de **tre delprojekten** identifierats påbörjades under hösten 2013 själva grundforskningen och den konkreta kunskapsproduktionen i form av de tre delprojekten. Medan den tidigare fasen – arbetet i forskningscirkeln – förhållit sig på en relativt hög abstraktionsnivå med hög generaliserbarhet möjliggjorde delprojekten och den tredje fasen en djupdykning och framtagning av ny empiri. Utifrån projektets kunskapssyn och sammansättning blev det naturligt att använda den abduktiva forskningsansatsen. Till skillnad från den deduktiva (som utgår ifrån teorin eller en hypotes och går ner i empirin för att pröva hur teorin förhåller sig till verkligheten) eller den induktiva (som utifrån en empirisk verklighet med hjälp av teorin försöker förklara denna verklighet) rör sig den abduktiva metoden fram och tillbaka mellan empiri och teori. Användandet av denna forskningsmetod underlättades genom att delprojekten under våren 2013 sökt stora delar av sin finansiering utanför Mistra Urban Futures och ingått avtal med Västra Götalandsregionens Rättighetskommitté. För delprojektet *Dialogens roll och former* underlättades det abduktiva forskningsarbetet också genom ett samarbetsavtal med Sveriges Kommuner och Landsting, vars medborgardialogprojekt och nationellt omfattande nätverkssamarbete med många olika kommuner och landsting gav en god empirisk bas och möjligheter till ytterligare kvalitetssäkring av uppnådda resultat och vunna erfarenheter. Samtidigt kunde delprojektet

Ungas medskapande förstärka sin erfarenhetsbas och sina möjligheter till kvalitetssäkring genom att en utbildad forskare, och tillika medarbetare vid Center för Skolutveckling i Göteborgs Stad, kunde knytas till projektet. Projekten resulterade i tre rapporter:

- [Invånardialogens roll och former](#), Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället
- [Ungas Medskapande](#), Lärande av ungas erfarenheter
- [Demokratitorg](#) - Vad händer med medskapandet när ungdomar och politiker möts?

Parallellt med delprojektets arbete genomförde projektmedlemmarna relativt omfattande litteratur- och forskningsstudier (i form av s.k. desk-studies) kring specifika ämnen för att öka delprojektens teoretiska förankring och underlätta integrering av tidigare forskning. Totalt producerades ett femtontal sådana kunskapsunderlag (se Del III. kapitel 1 och 2).

4) En transdisciplinär, perspektiv- och förändringsinriktad kombination av grund- och syntetiserande forskning ställer speciella krav på **kvalitetssäkring**, inte minst när det gäller frågan om perspektivens relevans för att ge mening åt de samhällsprocesser som pågår liksom frågan om forskningsresultatens tillämpningsbarhet. Därtill kommer behovet av att väcka intresse för och gradvis **förankra** de transdisciplinära forskningsresultaten inom förvaltningens berörda delar för att de sektorsövergripande resultaten inte skall hamna mellan stolarna och utgöra ytterligare exempel på hyllvärmare. Under projektarbetets gång har därför en rad workshoppar genomförts såväl med personal från Göteborgs Stad, Göteborgsregionens

kommunalförbund (GR), Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län som med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i syfte att redogöra för uppnådda resultat och vunna erfarenheter. Arbetet med kvalitetssäkring har underlättats av att de flesta projektmedlemmarna aktivt deltagit i ett antal externa konferenser och sammankomster där de fått tillfälle att presentera och diskutera projektets preliminära forskningsresultat. En av projektledarna har därutöver parallellt deltagit i ett nordiskt forskarnätverk som särskilt studerat den sociala hållbarhetens förutsättningar i skandinaviska städer (Abrahamsson 2015d).

Forskningsresultat

13 Forskningsresultaten redogör för det sätt på vilket vår tids samhällsomdaning, framdriven i samverkan av processer som globalisering, migration och urbanisering flätar ihop det lokala med det globala och tar sig uttryck i Göteborg. Forskningsresultaten identifierar några av de komplexa samhällsproblem som följer med samhällets ökade heterogenitet och den sociala polarisering som hör samhällsutvecklingen till. Forskningsresultaten synliggör samtidigt det sätt på vilket den sociala hållbarheten kan definieras, och föreslår, utifrån forskningsarbetets analys av föreliggande hinder, sätt på vilket den sociala hållbarhetens krav kan mötas. Forskningsresultaten synliggör speciellt vikten av ett ökat medskapande och behovet av invånarnas delaktighet och inflytande när det gäller att såväl formulera problemen, identifiera åtgärder som att upprätta och genomföra beslutade åtgärder. Det gemensamma handlandet (görandet) spelar en central roll för att svara mot den sociala hållbarhetens krav.

Social hållbarhet

Projekt KAIROS ser på social hållbarhet som en dynamisk process och inte som ett statiskt tillstånd som kan uppnås en gång för alla. Arbetet för en socialt hållbar utveckling handlar därför om ett ständigt pågående arbete för att bevara och förstärka den sociala hållbarheten. Social hållbarhet handlar om ett samhälles förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor och att utifrån en sådan förmåga reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism. Denna förmåga formas och upprätthålls av sådana strukturella förhållanden som ger utrymme för individers delaktighet och möjlighet att förstå sammanhang och känna själv tillit. En socialt hållbar stad är en rättvis och trygg stad med många offentliga rum utan diskriminering och där de som bor, vistas och arbetar känner social tillit och samhörighet. Det kräver att invånarna såväl är faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen (KAIROS 2013a).

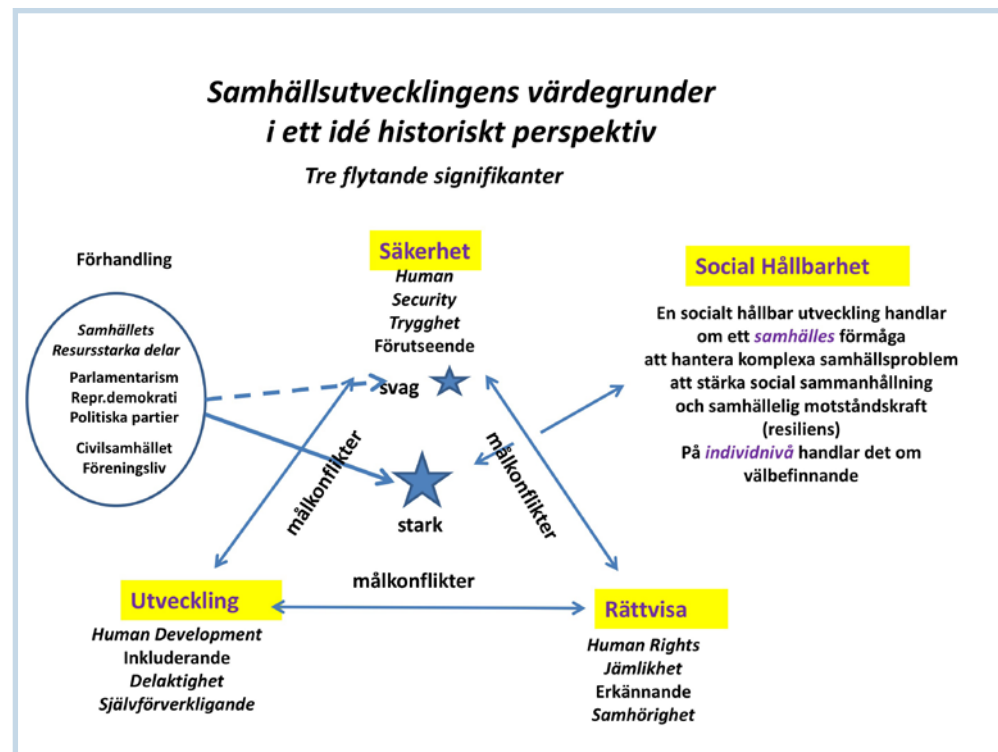
Utifrån denna förförståelse har projekt KAIROS föreslagit en definition på social hållbarhet som tar sin utgångspunkt i de tre värdegrunder som varit drivande krafter för samhällsutvecklingen under mänsklighetens historia och som format det politiska rummets ideologier; *säkerhet, utveckling och rättvisa*. Dessa tre värdegrunder präglar människors strävanden efter ordning (säkerhet och trygghet) frihet (utveckling, utbildning och hälsa) samt rättvisa (rättigheter och fördelning av resurser) och skall uppfattas som en strävan efter att realisera de samhälleliga förhållanden som anses viktiga för människors välbefinnande och för att undvika sociala konflikter. Dessa värdegrunder har kännetecknat det politiska rummets ideologier och varit pådrivande för samhällsutvecklingen i modern tid. Förutsättningarna för,

och de möjligheter som värdegrunderna erbjuder till mänsklig värdighet, varierar för olika situationer och kulturella sammanhang. Innehållet i begreppen är därför omtvistat och kan bara "förhandlas" fram genom dialog och medskapande utifrån den sociala verklighet i vilken människor befinner sig.

I den moderna historien har innehållet i den politiska ekonomin som präglat samhällsutvecklingen ofta förhandlats fram genom ett så kallat politiskt positionskrig mellan de dominerande ideologierna, realism, liberalism och socialism som var och en representerar olika tolkningar av dessa begrepp och värdegrunder. Förhandlingen och det politiska positionskriget har i modern tid utkämpats på en politisk arena som i västerländska demokratier formas av parlamentarism, representativ demokrati och allmänna val. Rådande politiska styrkeförhållanden skapar en balanspunkt mellan de tre värdegrunderna vars placering avgör om den sociala hållbarheten blir stark eller svag. Balanspunktens placering synliggör också de målkonflikter som oftast döljer sig mellan hur begreppen hanteras. Det är dessa politiska styrkeförhållanden som avgör balanspunktens placering och hurvida den sociala hållbarheten blir stark eller svag eller inte alls förekommande. Statens förmåga att utifrån en sådan balanspunkt identifiera åtgärder och också genomföra dem för att svara mot invånarnas behov av säkerhet, utveckling och rättvisa blir avgörande för styrkan i det sociala kontraktet och för statens legitimitet (KAIROS 2013a och Abrahamsson 2015b, Del III, avsnitt 1.9).

Vår tids samhällsodaning där det lokala alltmer flätats samman med det globala har medfört att innehållet i de värdegrunder som begreppen försöker fånga har blivit bredare och

djupare i sin innebörd. Säkerhet handlar numera inte bara om militär och polisiär säkerhet som skydd mot yttre hot utan också om individernas egen trygghet, förutsägbarhet och möjlighet till bättre kontroll över sitt eget liv. Utveckling handlar inte längre bara om ekonomisk tillväxt utan också om människors möjligheter till utbildning, hälsa och möjligheter till självförverkligande, och ett begrepp som rättvisa handlar inte bara om fördelning av materiella resurser utan också om erkännande både på individ- och grupp nivå, om fördelning av tillgång till det politiska rummet och om möjligheten att kunna vara med och påverka de samhälleliga förhållanden som har inflytande över det egna vardagslivet.



Varför det blir som det blir!

Hinder för en socialt hållbar utveckling

Svaret på den övergripande frågeställning som projekt KAI-ROS fick till uppgift att besvara, nämligen varför det blir som det blir när vi vill så väl, står att finna i sex sammanflätande och ömsesidigt förstärkande hinder som försvårar genomförandet av de åtgärder som behövs för att tillgodose den sociala hållbarhetens krav.

Det första hindret handlar om hur vår tids samhällsordning, där det lokala flätats ihop med det globala, skapat vad som i forskningslitteraturen kallas för ett **post-politiskt tillstånd** (Mouffe 2009). Stadens beroende av världsmarknaden och beslutfattarnas strävan efter att förstärka stadens internationella konkurrenskraft har minskat utrymmet för politiska alternativ och ökat behovet av partipolitisk konsensus. Politiken har, med sitt eget språkbruk, triangulerats och rört sig mot mitten. Detta postpolitiska tillstånd medför i sin tur ett **andra hinder** i det att **målkonflikter** mellan kraven på ekonomisk tillväxt och strävan efter hög attraktivitet å den ena sidan och de krav som ställs på social och ekologisk hållbarhet och människors välbefinnande å den andra inte synliggörs och hanteras. Ofta beror detta på rådande **maktstrukturer** och ideologiska uppfattningar om att det är marknadskrafterna som är bäst skickade att hantera liknande målkonflikter.

Dessa två hinder förstärker det **tredje hindret** som utgörs av de **aktuella formerna för samhällsstyrning** där det privata offentliga partnerskapen och kraven på en samhällsstyrning enligt företagsekonomiska lönsamhetskriterier begränsar invånarnas deltagande och där alltför stort fokus läggs på att göra

saker på rätt sätt med alltför lite utrymme för att diskutera huruvida man gör rätt saker. Samtliga dessa tre hinder har också sina ursprung i och förstärks av ett **fjärde hinder**, nämligen de **komplexa samhällsproblem** som följer i samhällsordningens spår och som innebär att det råder står osäkerhet om orsak och verkan, att problemen ofta är lokalt specifika och att de därtill är i ständig förändring vilket gör att det inte finns några enkla lösningar. Till detta skall läggas ett **femte hinder** som förklarar svårigheterna, inte bara med att implementera fattade beslut, utan också med att uppnå de resultat som de beslutade åtgärderna förväntades leda till. Detta hinder förklaras av tilltron till den **sociala ingenjörskonsten**. Denna sociala ingenjörskonst har framgångsrikt byggt upp det svenska välfärdssamhället genom att i hög utsträckning betrakta invånarna som objekt istället för som subjekt och präglar fortfarande stora delar av svensk förvaltning trots att samhällsutvecklingen med sina komplexa samhällsproblem fört ett liknande förhållningsätt ur tiden.

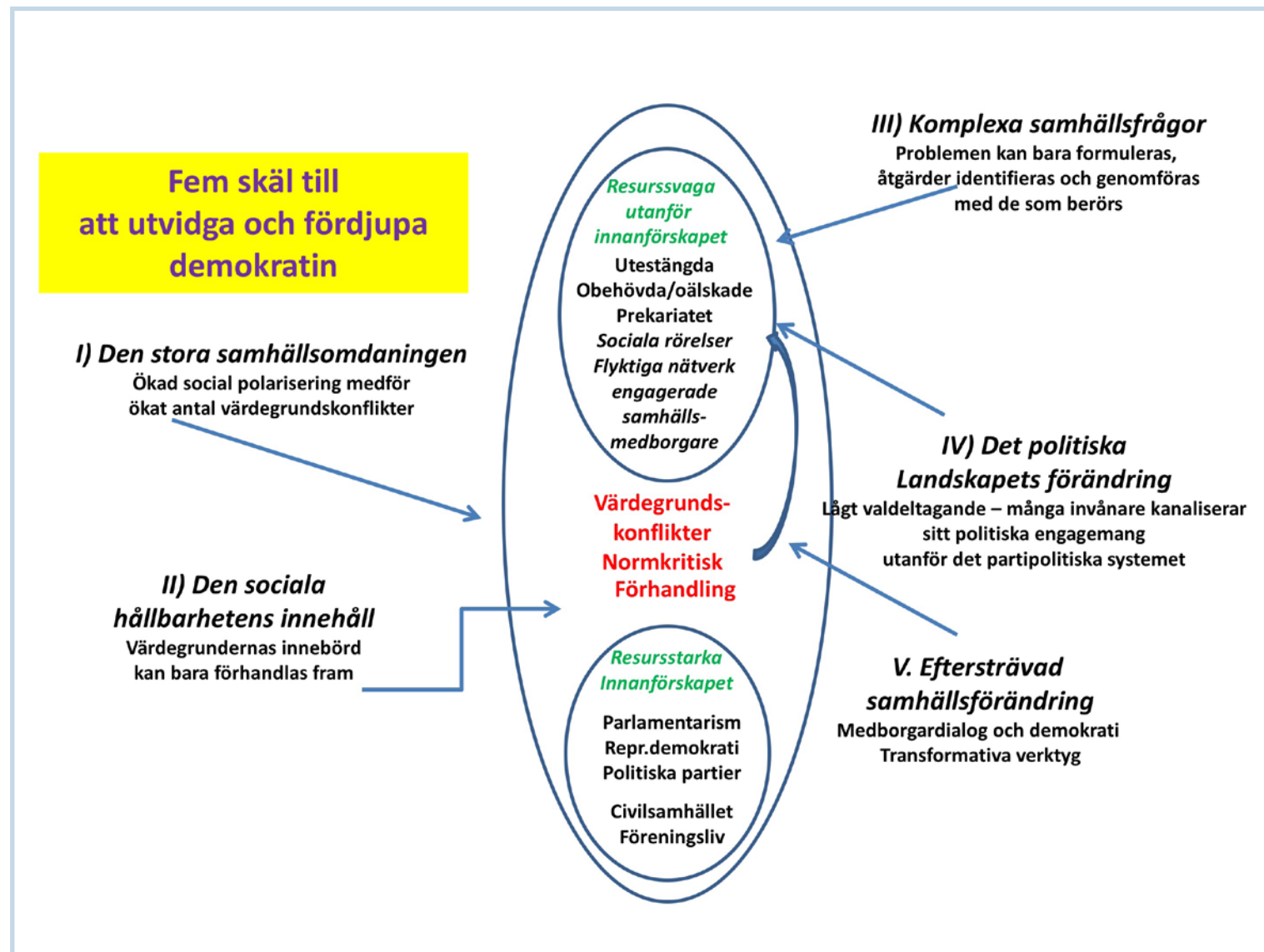
Den sociala ingenjörskonsten, som har sina rötter i upplysningstiden, kom också att prägla den europeiska koloniseringen som rättfärdigades med "den vite mannens uppgift" att civilisera ursprungsbefolkningar världen över. Med tiden kom tänkandet att utvecklas till rasism och en strukturell diskriminering som bitit sig fast och format ett antal **mentala strukturer** som präglar utvecklingen också i våra dagar. Sådana mentala strukturer utgör ett komplicerat och mycket viktigt **sjätte hinder** för beslutsfattande och genomförande av åtgärder som minskar skillnader i inkomster och hälsa eftersom de ofta medför att den ojämna utveckling som följer i samhällsom-

daningens spår uppfattas som ett normalt tillstånd som ligger i människans natur och i hennes olika förutsättningar och som det därför inte går att göra mycket åt.

Den gemensamma nämnaren för dessa sex hinder är att den sociala hållbarheten inte är ett konstant tillstånd utan hela tiden behöver definieras och värnas om utifrån invånarnas delaktighet och medskapande.

De invånare som är berörda behöver vara med och påverka utvecklingen om förändringarna ska bli långsiktigt hållbara, möjliga att genomföra och upplevas som legitima. Särskilt angeläget är det att beakta dem vars röster inte hörs, de mest utsatta i samhället. Vår tids stora samhällsmdaning och de komplexa samhällsfrågor som följer i dess spår gör det viktigt att skapa en kultur av dialog och medskapande på alla nivåer i samhället utifrån en förändrad syn på medborgaren. Vår tids stora samhällsmdaning har fört den sociala ingenjörskonsten ur tiden. Det handlar inte längre om att skapa ett samhälle för medborgarna utan om att

skapa ett samhälle med medborgarna. Dessa tankegångar, som gemensamt leder fram till behovet av att utvidga den representativa demokratin på ett sätt som medger en medskapande mellanvalsdemokrati och ett aktivt medborgarskap, kan sammanfattas med hjälp av följande figur.



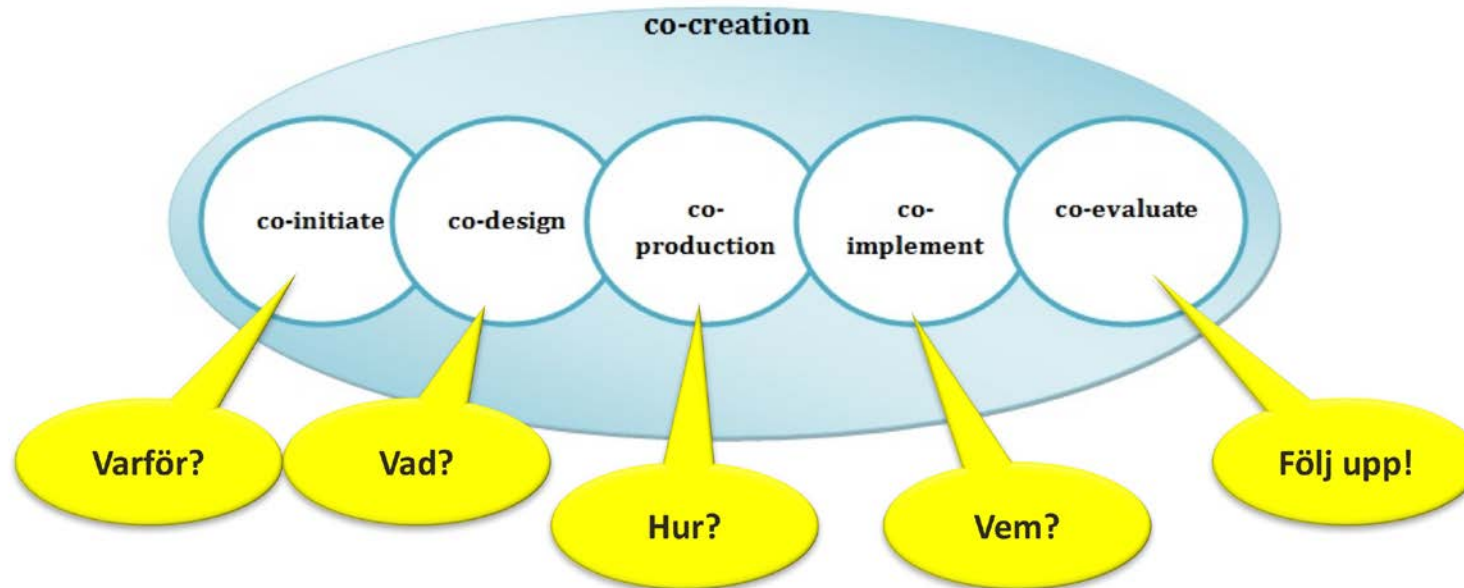
Medskapande och synen på makt

För projekt KAIROS handlar medskapande ytterst om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap. Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och om att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför tvingar fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt *till* någonting istället för makt *över* någonting (Abrahamsson 2013).

Ett medskapande arbetssätt strävar efter att få till stånd mer jämlika maktförhållanden. Medskapandet kan därmed delas in i fem olika faser. Det handlar för det första om att (1) berörda parter gemensamt formulerar det problem som skall åtgärdas och därmed också besvarar frågan *varför* (co-initiate), därefter identifieras (2) lämpliga åtgärder

(co-design), varpå (3) handlingsplaner utformas (co-production). Berörda parter deltar och tar gemensamt ansvar för (4) handlingsplanernas genomförande (co-implementation) och (5) tar därtill aktivt del av uppföljning och utvärdering av åtgärdernas faktiska resultat (co-evaluation).

Medskapande – som en process i fem faser



Slutsatser - Om behovet av synvändor

Behovet av medborgarnas medskapande utgör den huvudsakliga anledningen till att detta forskningsprojekt valt att inte presentera ett antal konkreta åtgärder som, tillsammans med checklistor för implementering och uppföljning, skulle kunna utgöra förslag till konkreta arbetssätt. Istället väljer vi inom projektet att utifrån vår producerade kunskap om sakernas tillstånd och framtida utmaningar presentera åtta stycken synvändor när det gäller kraven på förhållnings- och arbetssätt för att säkerställa en rättvis och socialt hållbar utveckling. Det är synvändor som vi anser måste till för att minska det demokratiska underskottet, öka medborgarnas delaktighet och inflytande och möjliggöra för medborgardialogen att bli till den transformativa och samhällsförändrande kraft som den socialt hållbara utvecklingen kräver.

Med begreppet synvända vill vi försöka fånga in vad som krävs för att hantera de komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår och som inte har några entydiga lösningar och givna svar. Det återinförande av det politiska samtal som projektet efterlyser måste tillåta, ja rentav uppmuntra, de politiska och ekonomiska makthavarna att tillsammans med medborgarna tänka på ett nytt sätt och utanför boxen som vi brukar säga till vardags.

De åtta synvändor som vi föreslår hänger ihop och är ömsesidigt förstärkande. De baseras på hur vi valt att definiera social hållbarhet – en balanspunkt som tillgodoser de tre värdegrunder som varit avgörande för mänsklighetens moderna utvecklingshistoria nämligen frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa. Mot bakgrund av de hinder och maktstrukturer

som forskningsarbetet identifierat som förklarar svårigheterna med att uppnå en socialt hållbar samhällsutveckling syftar de olika synvändorna till att dels förstärka inflytandet för respektive värdegrund och dels att underlätta framväxten av stödjande strukturer som möjliggör det medskapande med och mellan medborgarna som krävs för en sådan förstärkning. Med hjälp av figuren på sidan 20 försöker vi att åskådliggöra hur synvändorna hänger ihop och förstärker den sociala hållbarhetens förutsättningar.

Synvända 1:

Från negativ till positiv säkerhet – Om behovet av en inkluderande och medskapande stadspolitik

Synvändan beskriver behovet av en mer inkluderande och medskapande stadspolitik för att komma tillrätta med rådande maktstrukturer och målkonflikter. En incitamentstruktur måste utarbetas som ökar marknadsaktörernas intresse för lokal resursanvändning och avsättning och som möjliggör förstärkta samband mellan stad och land. Insatser uppifrån för att förbättra medborgarnas säkerhet och trygghet måste kompletteras med främjande och förebyggande insatser för att skapa ökad social tillit underifrån.

Synvända 2:

Från bostadsbrist till arbete och ett gemensamt samhällsbygge – Om behovet av att bryta onda cirklar och bygga ett hållbart samhälle

De ökande ekonomiska klyftorna och boendesegregationen utgör stora hinder för en socialt hållbar utveckling. Ett meningsfullt arbete, en regelbunden inkomst och möjlighet att välja

boende påverkar självkänslan både på individ- och gruppnivå. Bristen på självkänsla riskerar att föras vidare mellan generationer och påverka motivation till, och resultaten i skolan. För att bryta befintliga onda cirklar behövs en expansiv och omfördelande ekonomisk politik som skapar meningsfulla arbeten såväl för individen som för samhället.

Synvända 3:

Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling - Om vikten av en ny syn på välfärdens betydelse

Synvändan diskuterar vikten av att inte bara se på folkhälsa som en summa av individers hälsa och en funktion av livsstil och levnadsvanor utan framför allt som ett mått på samhälleligt välbefinnande utifrån jämlika livschanser och rättigheter till självförverkligande. Synvändan diskuterar hur välbefinnande inte bara kräver ekonomisk tillväxt utan hur välbefinnande blir allt mer avgörande för den ekonomiska tillväxten.

Synvända 4:

Från styrning till medskapande i skolan - Om elevens roll och skolans organisation

Synvändan diskuterar elevens roll och skolans organisation. Synvändan diskuterar kring skolans demokratiska uppdrag och möjligheterna till att inte bara lära om demokrati utan också att leva demokrati. Synvändan visar på vikten av medskapande i skolan för att rusta elever för hållbarhetens och världsborgarskapets krav.

Synvända 5:

Från ett arbete för medborgarna till ett arbete av och med medborgarna - Om behovet av civilsamhällets hela bredd i deltagandet

Synvändan diskuterar det civila samhällets roll och vikten av att inte bara uppfatta och bedöma det civila samhällets kapacitet att bidra till en socialt hållbar samhällsutveckling utifrån det etablerade föreningslivet utan också utifrån sociala rörelser, flyktiga nätverk och engagerade samhällsmedborgare. Synvändan pekar samtidigt på vikten av att civilsamhällets organisationer, sociala rörelser och flyktiga nätverk behandlas som samverkanspart och inte som en motpart.

Synvända 6:

Från formella till reella rättigheter - Om behovet av en bred jämlikhetsprincip

Synvändan utgår från vårt historiska arv och det sätt på vilket vår historia skapat en grogrund för diskriminerande strukturer utifrån etnicitet. Synvändan beskriver vilka uttryck denna diskriminering tar sig i ett antal offentliga organisationer och vilka stödjande strukturer och mekanismer som krävs för att formella rättigheter skall bli till reella rättigheter och göra skillnad i faktiskt utfall.

Synvända 7:

Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta - Om behovet av en ny samhällsstyrning och en mer medskapande ledning inom offentlig förvaltning

Synvändan beskriver svårigheterna för såväl den traditionella mer hierarkiskt baserade styrningsformen som för den mer

nätverksbaserade och horisontella styrningsformen New Public Management att hantera vår tids komplexa samhällsfrågor.

Synvändan redogör för några av de alternativa styrningsformer som växt fram under senare år. Synvändan diskuterar vägar till fokus på en bredare samhällsnytta samt till en kultur av dialog, medskapande och ökad kapacitet att hantera komplexa frågor. Synvändan pekar också på nödvändigheten av förändring i syn på ledarskap och organisation.

Synvända 8:

Från inbjuden dialog till medskapande demokrati - Om vägar till ett aktivt medborgarskap på lokal nivå

Synvändan krävs för att förändra maktstrukturer och öka utrymmet för medborgarnas delaktighet och inflytande. Synvändan diskuterar kring några instrument som kan användas för att bidra till den samhällsförändring som den sociala hållbarheten kräver och uppmärksammar speciellt den medskapande dialogen, medborgarbudget och behovet av att utfärda ett nytt samhällskontrakt.

Slutrapportens upplägg

Forskningsrapporten är indelad i fyra delar. Efter denna inledande sammanfattning följer **Del I** som beskriver bakgrunden till projektet – staden som faller isär, uppdragets omfattning, syfte och frågeställningar (kapitel 1), projektmedlemmarnas kunskapssyn, projektarbetets genomförande (kapitel 2), det sätt på vilka resultaten kvalitetssäkrats, spridits och hittills kommit till praktisk användning och nytta (kapitel 3) liksom en självvärdering av de erfarenheter från en transdisciplinär kunskaps

produktion som projektledarna tillägnat sig och som bedöms vara av ett allmänt värde (kapitel 4). Därefter presenteras i **Del II** de teoretiska och de konceptuella utgångspunkter som bedömts av relevans för att förstå den pågående samhällsodaningens politiska och sociala dynamik (kapitel 1 respektive 2) liksom de avgränsningar som projektet av naturliga skäl sett sig tvingad till att göra (kapitel 3). KAIROS uppnådda forskningsresultat och vunna erfarenheter presenteras i rapportens **Del III**, dels genom att sammanfatta de olika kunskapsunderlag som producerats när det gäller såväl de utmaningar som följer i samhällsodaningens spår (kapitel 1) som när det gäller möjliga vägar till förändring (kapitel 2). Dessutom redogörs för de övriga publikationer som producerats inom ramarna för projektet (kapitel 3). I samtliga kapitel finner du länkar som snabbt hjälper dig att få fram underlagen. Del III avslutas med en sammanfattande uppsummering av de olika hinder och maktstrukturer som projektet under arbetets gång kunnat identifiera och som i stor utsträckning förklarar svårigheterna med att uppnå de målsättningar om en rättvis och socialt hållbar utveckling som präglar stadens och regionens budget och styrdokument (kapitel 4). Forskningsrapportens slutsatser presenteras avslutningsvis i **Del IV**. De präglas av uppdragsgivarnas uttalade förhoppning om att forskningsprojektet skall bidra med kunskap och arbetssätt som kan bidra till en förändring av pågående utveckling så att den blir mer rättvis och socialt hållbar. Utifrån projektets syn på medskapandets vikt såväl för kunskapsproduktion som för samhällsförändring har vi valt att presentera de slutsatser som vi drar av vårt forskningsarbete i form av åtta stycken mentala skiften och synvänder som vi menar måste till för att en rättvis och socialt hållbar utveckling skall bli möjlig.

NÖDVÄNDIGA SYNVÄNDOR

för en rättvis och socialt hållbar utveckling

Säkerhet

1) Från negativ till positiv säkerhet –
Om behovet av en inkluderande och
medskapande stadspolitik

2) Från bostadsbrist till arbete och ett
gemensamt samhällsbygge – Om
behovet av att bryta onda cirklar och
bygga ett hållbart samhälle

8) Från inbjuden dialog till
medskapande demokrati
– Om vägar till ett aktivt
medskapande på lokal nivå

7) Från enbart kundnytta till en bredare
samhällsnytta – Om behovet av en ny
samhällsstyrning och en mer medskapande
ledning inom offentlig förvaltning

Utveckling

3) Från ett renodlat marknads-
orienterat tillväxttänkande till en
mer hälsosam samhällsutveckling

4) Från styrning till medskapande
– Om elevens roll och skolans
organisation

Rättvisa

5) Från ett arbete för medborgarna,
till ett arbete av och med
medborgarna – Om behovet av civil-
samhällets hela bredd i deltagandet

6) Från formella till reella
rättigheter – Om behovet av en
bred jämlikhetsprincip

Del I

Uppdraget - Om staden som faller isär

1 Uppdraget

Ett samhälles förmåga att fungera är beroende av att det hänger ihop. Det är därför problematiskt - inte bara på individnivå, utan även på samhällsnivå - att Göteborg är en av Europas mest segregerade städer och att ojämlikheten mellan människor ökar.

Den ojämna utvecklingen i Göteborg mellan olika befolkningsgrupper och bostadsområden, av inkomster, boendestandard, hälsa och tillgång till det offentliga rummet och dess kollektiva nyttigheter fortsätter att öka. Olika forskningsrapporter visar på att staden därmed håller på att glida isär.

(KAIROS 2013a)

Läget i Göteborg bekymrar inte bara Göteborgs Stad utan även Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Under hösten 2011 tog dessa parter därför ett gemensamt initiativ till att undersöka möjligheterna till att utforma och genomföra ett transdisciplinärt forskningsprojekt med fokus på hur staden kan vända den ojämlika utvecklingen och

istället arbeta för social hållbarhet. Projektet kunde knytas till Mistra Urban Futures, en nystartad plattform för ökad kunskap om hållbara städer. Projektets syfte blev därmed att producera Kunskap om och Arbetssätt I Rättvisa Och socialt hållbara Städer (KAIROS).

1.1 Samhällsomdaningen förändrar samhället i grunden och driver på en ojämlik utveckling

KAIROS tar avstamp i den ökande ojämlikhet som präglar samhället i sin helhet och städer som Göteborg i synnerhet. Genom den stora samhällsomdaning som pågår, där globalisering, migration och urbanisering flätas samman och ömsesidigt förstärker varandra, förändras samhället i grunden. Detta kan du läsa mer om i den inledande sammanfattningen och i del II där våra teoretiska och konceptuella utgångspunkter presenteras liksom i Vår tids stora samhällsomdaning, del III, avsnitt 1.9 (Abrahamsson 2015b). I flera av projekt KAIROS kunskapsunderlag som sammanfattas i del III, kapitel 1 och 2 i denna rapport kan du också mer fördjupat läsa om några av de utmaningar som följer i samhällsomdaningens spår.

Samhällsomdaningen har förändrat statens och det offentliga roll genom att dessa pressats tillbaka från det politiska rummet och ersatts av nya och mer diffusa maktstrukturer. När också offentliga verksamheter alltmer drivs affärsmässigt och med lönsamhetskrav förändras villkoren för samhällsstyrningen och därmed makten över det gemensamma. I enlighet med den nuvarande formen för samhällsstyrning kallad New Public Management står dessutom mätbara resultat och kundnytta i förgrunden framför samhällsnytta och förståelse av komplexa

samband. Tidigare forskning pekar på att detta sammantaget förstärker makten för dem som redan har positioner, resurser och makt (Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö 2013). Som framgår av redogörelsen för vår begreppsanvändning har KAIROS under forskningsarbetets gång uppmärksammat innanförskapets förstärkande mekanismer som en orsak till den ojämlika utvecklingen, vilket du kan läsa om i del II avsnitt 2.3. Hur vi ser på samhällsutvecklingen och angelägenhetsgraden för att få en förändring till stånd, påverkas i hög grad av den position vi har och vilka privilegier det för med sig. Frågor som alla som har makt och inflytande i samhällsutvecklingen därför behöver ställa sig är, hur makten är fördelad, vilka intressen som finns där makten finns, vem som formulerar problem och behov och vem som blir lyssnad på? Om vi vill vända utvecklingen till en mer rättvis och socialt hållbar utveckling behöver tillgången till makt utjämnas och politiker bemäktigas för att kunna agera mer kraftfullt för en rättvis och socialt hållbar utveckling. Du kan läsa mer om hur vi i KAIROS ser på förändring i teori och praktik i del II avsnitt 1.11–1.13.

Samhällsordningen med den ökade rörligheten gör också att världen blivit mer heterogen och att det skapas nya grupp-tillhörigheter vid sidan av, eller istället för, den nationalstatliga identiteten. Det medför också att allt fler människor känner tillhörighet till flera platser samtidigt. Samtidigt är fattigdom inte längre något som är begränsat till landsbygden i låginkomstländer utan växer parallellt med rikedom i städer världen över, även i Sverige och i Göteborg. Skillnaderna mellan olika bostadsområden vad gäller makt och inflytande ökar och är kopplade till klass, kön och etnicitet; samverkande maktord-

ningar som förstärker skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor.

Göteborg liksom många andra städer och samhällen präglas av ökande skillnader i hälsa, skillnader i barns uppväxtvillkor, ökande inkomstskillnader samt skillnader i delaktighet och inflytande över sin vardag och samhällsutvecklingen (Göteborgs Stad 2014a och Amnå et al. 2013). I det följande beskriver vi utvecklingen inom några områden, främst med fokus på Göteborg. Det finns en mängd rapporter med beskrivningar och statistik över de socioekonomiska och hälsomässiga skillnader som råder i samhället. Här väljer vi att göra några nedslag för att föra in dig som läsare i bakgrunden till varför KAIROS år 2012 fick uppdraget att arbeta med frågan ”Varför blir det som det blir fast vi vill så väl?” och den oro som initiativtagarna kände för den sociala hållbarheten i Göteborg.

God folkhälsa hänger samman med jämlika samhällen

Det råder en allt större samstämmighet om att människors hälsa framför allt påverkas av sociala bestämningsfaktorer (Göteborgs Stad, 2014a).¹

1 De sociala bestämningsfaktorerna för hälsa utgörs av strukturella förhållanden och vardagslivets villkor. Den ojämna fördelningen av makt, inkomster, varor och tjänster orsakar till stor del ojämlikheterna i hälsa mellan och inom länder. Orättvisor i människors direkta levnadsbetingelser, tillgång till hälsovård, skolor och utbildning, arbetsförhållanden och fritid, bostäder, samhällen eller städer, förhindrar därför möjligheten att uppnå en hög livskvalitet. Den ojämna fördelningen som skadar hälsan är inte på något vis ett ”naturligt” fenomen utan ett resultat av en hälsovådlig kombination av bristfällig socialpolitik och bristfälliga sociala program, orättvisa ekonomiska strukturer och dålig politik i allmänhet (WHO 2008).

Dessa sociala bestämningsfaktorer påverkas av politiska, sociala och ekonomiska krafter och är därmed möjliga att påverka. Om det ska vara möjligt behöver dock politiska åtgärder och insatser vara breda, omfatta alla och inte bli stigmatiserande samtidigt som de i sina effekter träffar de mest behövande. Politiska beslut har till exempel avgörande betydelse för om ett barn får möjlighet att växa upp och utvecklas till sin fulla potential eller om dess utveckling kommer att hämmas (WHO 2008).

Den samlade kunskapen säger oss att de ekonomiska förutsättningarna har stor inverkan. Ju högre inkomst en individ har desto bättre är hälsan, men forskningen visar även att inkomstspridning har betydelse. I Göteborg är till exempel skillnaden i förväntad medellivslängd för män i Bergsjön och Stora Askim 9.1 år och för kvinnor i Bergsjön jämfört med kvinnor i Stora Sigfridsplan 7.5 år (Göteborgs Stad, 2014a).

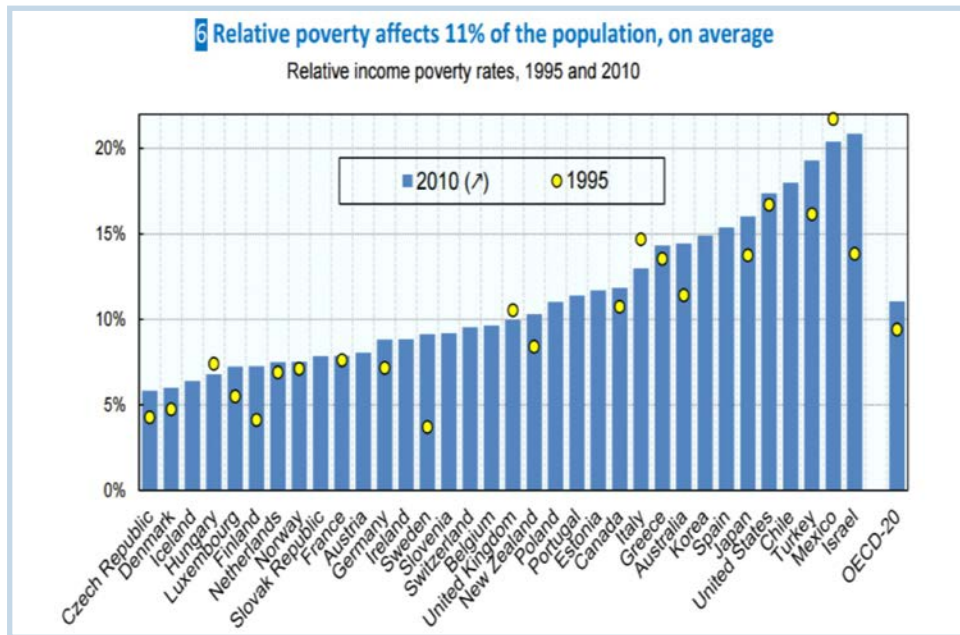
Figur 1 Förväntad medellivslängd, män respektive kvinnor, uppdelat på mellanområden i Göteborg, 2012



Källa: Göteborgs Stad 2014

I samhällen med liten spridning av inkomstskillnader har befolkningen överlag bättre hälsa än i sådana med stora (Rotsila & Toivanen (red) 2012). Även om Sverige är ett av världens mest jämlika länder, ekonomiskt sett, så är skillnaden jämfört med våra nordiska grannländer större än tidigare och skillnaderna ökar (OECD 2013). Sverige är också det OECD-land där inkomstskillnaderna växte snabbast mellan 1995 och 2010, vilket framgår av figur 2.

Figur 2 Relativ fattigdom 1995 och 2010 i OECD länder, i procent



Källa: OECD (OECD 2013)

Delaktighet och inflytande är grundläggande förutsättningar för folkhälsan. Brist på makt, inflytande och möjlighet att påverka de egna livsvillkoren har ett starkt samband med ohälsa (Statens Folkhälsoinstitut 2010). Hälsa har också en avgörande

betydelse för individers utveckling där delaktighet i samhället utgör grunden för social välfärd och jämlik hälsa (WHO 2008). Delaktighet och inflytande i samhället är det första av Sveriges elva nationella folkhälsopolitiska målområden. Här finns alltså en tydlig koppling mellan de maktstrukturer i den rådande samhällsutvecklingen som förstärker innanförskapet och den ojämnt fördelade hälsan i samhället och i Göteborg.

Goda uppväxtvillkor är en nödvändighet för rättvisa och hållbara samhällen

Klass, kön, etnicitet² och plats är samverkande maktordningar som påverkar och förstärker skillnader i barns uppväxtvillkor. Barn som växer upp under svåra ekonomiska och sociala omständigheter får en ökad sårbarhet för sociala problem och psykisk ohälsa. Allt fler föräldrar och barn i Sverige lever i hushåll med låg ekonomisk standard. Detta trots en minskning av absolut fattigdom under 2000-talet som bland annat beror på ökade realinkomster. Den relativa fattigdomen har dock ökat under samma tid. Dels beror det på en ökande inkomstspridning i samhället men också på att de fattigaste grupperna har halkat efter. Skillnaderna i barns uppväxtvillkor ökar därmed (Rädda barnen 2014). Detta är särskilt allvarligt då skolorna inte förmår kompensera olika familjebakgrund och eftersom samhället i förväntan på stöd med skolarbete, läsning och socialt stöd lägger fokus på att detta ska ske inom familjen.

² KAIROS lägger särskilt fokus vid dessa maktordningar men det finns även andra maktordningar som funktionsförmåga, religion och sexuell läggning som påverkar barns uppväxtvillkor och folkhälsan.

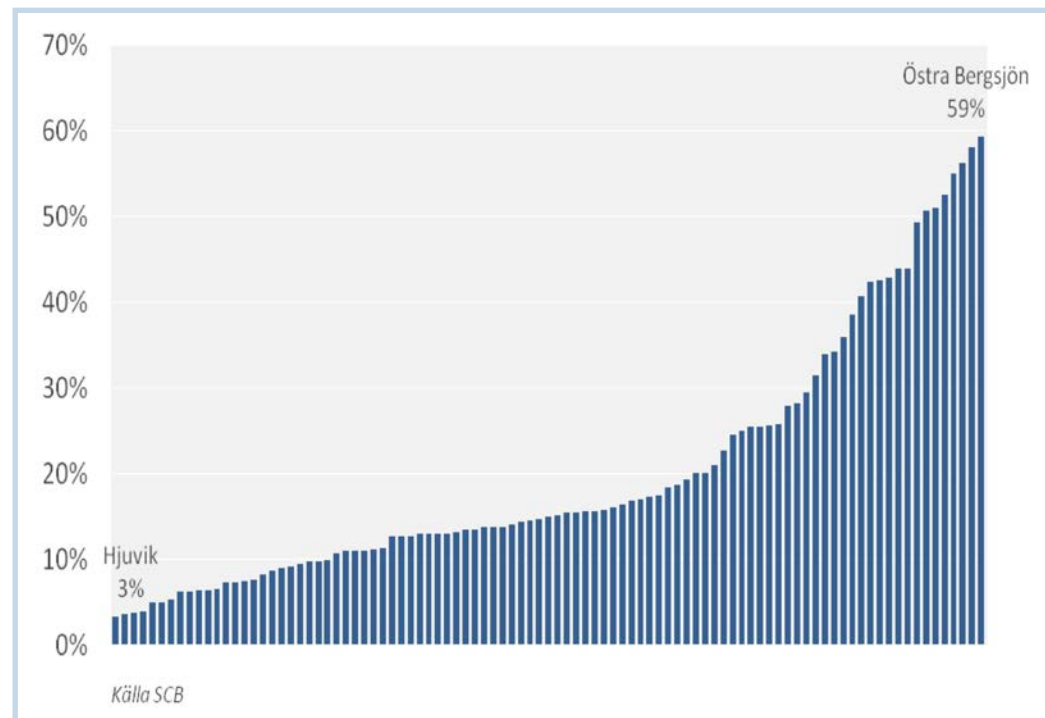
I en tid med ökande ojämlikhet är det allt viktigare att stärka de gemensamma resurserna i samhället, som till exempel förskola och skola, för att kompensera de barn som växer upp med mindre individuella resurser i familj och nätverk.³ De gemensamma institutionerna behöver också arbeta med djup förståelse för det kompensatoriska uppdraget. I KAIROS rapport Ungas Medskapande från 2015 skriver vi att:

Normkritik och interkulturellt förhållningsätt är verktyg som bör användas på alla nivåer i organisationer. Det är en förutsättning för verklig lyhördhet och ett stödjande arbetsätt som bemäktigar individer och grupper. Det behövs också för att öka medvetenheten om den egna positionen och de samverkande maktstrukturer som har utestängande effekter och upprätthåller innanförskapet.

(Widigson et al. 2015:78)

3 Detta framhöll Olle Lundberg, ordförande i nationella kommissionen för jämlik hälsa, vid mötesplats Social hållbarhet, nationell konferens 17-18 maj 2016 i Göteborg

Figur 3 Barnhushåll i relativ fattigdom, per primärområde i Göteborg 2014



Källa: SCB, sammanställt av Statistikenheten Göteborgs Stad, 2016

I figur 3 illustreras de ökande skillnaderna i uppväxtvillkor genom att visa andel barnhushåll i relativ fattigdom per primärområde i Göteborg. Figuren är samtidigt en illustration över staden som faller isär. I Hjuvik är det endast 3 procent av barnen som växer upp i relativ fattigdom medan det i Östra Bergsjön är 59 procent av barnen som lever i familjer med så låg ekonomisk standard att de räknas in bland de barn som lever i relativ fattigdom.

Begreppet relativ fattigdom används och beräknas på olika sätt. Det sätt som används här innebär att ha en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i Göteborg.⁴

Att växa upp i en familj med låg ekonomisk standard innebär att föräldrarna tvingas neka sina barn mycket av det som andra barn i skolan, bostadsområdet och det omgivande samhället självklart kan köpa och göra. Detta skapar olika villkor för känslan av delaktighet i samhället, det som sociologen Mikael Stigendal kallar för social integration, för såväl barn som vuxna. Av rapporten *Ung idag 2013* framgår att unga vars föräldrar är ekonomiskt marginaliserade har ett betydligt svagare politiskt självförtroende (Ungdomsstyrelsen, 2013). Med ökande skillnader i uppväxtvillkor följer också ökande skillnader i ungas makt och inflytande i sin vardag och i samhällsutvecklingen. Att växa upp i en familj med låg ekonomisk standard och dessutom på en plats där många befinner sig i samma situation påverkar även den faktiska delaktigheten, eller systemintegrationen (Stigendal 2012).

4 Det finns olika sätt att räkna relativ fattigdom vilket gör att siffrorna på hur många som lever i ekonomisk utsatthet eller relativ fattigdom varierar. Enligt Socialstyrelsen är det vanligaste sättet att räkna i Europa baserat på inkomstfördelningen och de gränser som brukar användas för att definiera fattigdom enligt denna metod är disponibla inkomster som är lägre än 50 procent (OECD) alternativt 60 procent (EU) av landets medianinkomst (Socialstyrelsen 2013:13). Statistiska centralbyrån (SCB) använder kriteriet ”risk för fattigdom” när familjen har en inkomst, inklusive bidrag och kapitalinkomster, som är lägre än 60 procent av medianinkomsten i landet, räknat per hushåll/konsumtionsenhet (Guevara 2014).

Med detta avses sådant som att ha arbete, bostad, gå i skola och kunna komma vidare på högre utbildningar. Det finns en bred samstämmighet om att grannskapseffekter har betydelse för barns framtida livsvillkor (Widigson et al. 2015; Guevara 2014, Del III, avsnitt 1.2 och 2.6).

Bristande likvärdighet i skolresultat

Staden som faller isär visar sig även i skolresultaten. I juni 2015 var det endast 66,6 procent av alla elever i årskurs nio i Göteborg som hade betyg i alla ämnen motsvarande de kunskapskrav som grundskolan ska uppnå. Endast 78,2 procent hade behörighet till något av gymnasieskolans nationella program.⁵

Tittar man på enskilda skolor ser man stora skillnader mellan olika stadsdelar vilket synliggör hur segregerat Göteborg är. På mer än var femte skola i Göteborg är det färre än 60 procent av eleverna som har kunskaper i alla ämnen på den nivå som grundskolan ska uppnå för elever i årskurs nio. Dessa skolor ligger till största delen i områden som ofta benämns som förorter: Hjällbo, Hammarkullen, Gårdsten, Bergsjön, Kortedala, Biskopsgården och Frölunda, men också i Lundby, Örgryte och Kungsladugård.

5 För att ha reella valmöjligheter till gymnasiet krävs i praktiken uppnådda kunskapskrav, dvs. lägst betyget E, i alla ämnen. För behörighet till gymnasiet högstskoleförberedande program krävs uppnådda kunskapskrav i 12 av 16 ämnen med inriktning på det program man söker. För behörighet till gymnasiet yrkesprogram krävs uppnådda kunskapskrav i nio av grundskolans ämnen (Skolverket, Statistik&Utvärdering, skolverket.se 2016).

Ojämligheten uppkommer genom skillnader i villkor och resurser inom en rad olika livsområden och yttrar sig därför också på olika platser runt om i Göteborg. Genom det fria skolvalet är bostadsadress och skolans geografiska plats inte nödvändigt samstämmiga eftersom elever idag åker till olika skolor i olika delar av staden. Bland skolorna med en andel under 60 procent finns även några fristående skolor. På sju skolor i Göteborg, vilka alla ligger i nordöstra Göteborg eller Biskopsgården, är andelen elever som har kunskaper i alla ämnen på den nivå som grundskolan ska uppnå, endast 19-35 procent.

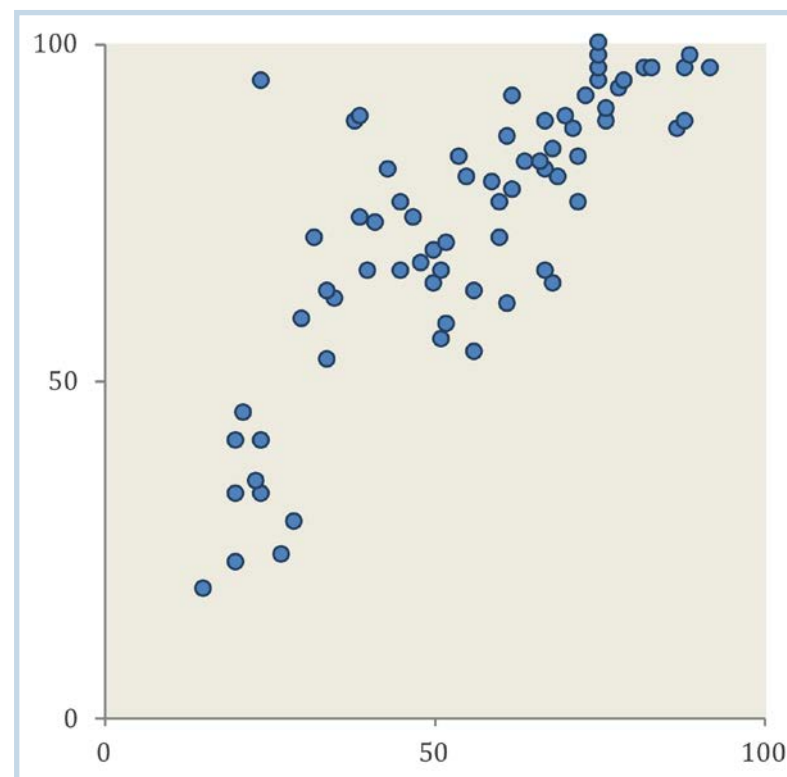
Eftersom skolornas förmåga att kompensera föräldrarnas utbildningsnivå (figur 4) är oerhört begränsad med de metoder och den samhällsstyrning som används idag, förstärker skolan segregationen i stället för att kompensera för den (Widigson et al. 2014, Guevara 2014, Bunar 2012, Skolverket 2012). Med det följer också en stigmatisering av de skolor som har sämst skolresultat vilket påverkar framtida val av skola. Det blir som en ond spiral. Figur 4 visar sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå (andel elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning) och elevernas slutbetyg (andel elever med godkänt i alla ämnen) år 2015 i samtliga skolor (fristående och kommunala) i Göteborg.

Ibland betonas i debatten elevernas utländska bakgrund när skolresultaten diskuteras. Skolverket liksom Statens folkhälsoinstitut visar dock att elevernas socioekonomiska bakgrund har större betydelse för studieresultaten än utländsk bakgrund. (Skolverket 2012, Statens folkhälsoinstitut 2013). För att citera Nihad Bunar, forskare i barn- och ungdomsvetenskap vid Stockholms universitet i en av rapporterna till Malmökommissionen:

...den "elaka" segregationsformen är inte att tio irakiska familjer bor i samma trappuppgång, utan att tio familjer med lågutbildade föräldrar och med någon form av välfärdsstöd bor i den trappuppgången.

(Bunar 2012:31)

Figur 4 Relationen skolresultat årskurs nio och föräldrarnas utbildningsnivå. Varje punkt är en skola i Göteborg, 2015.



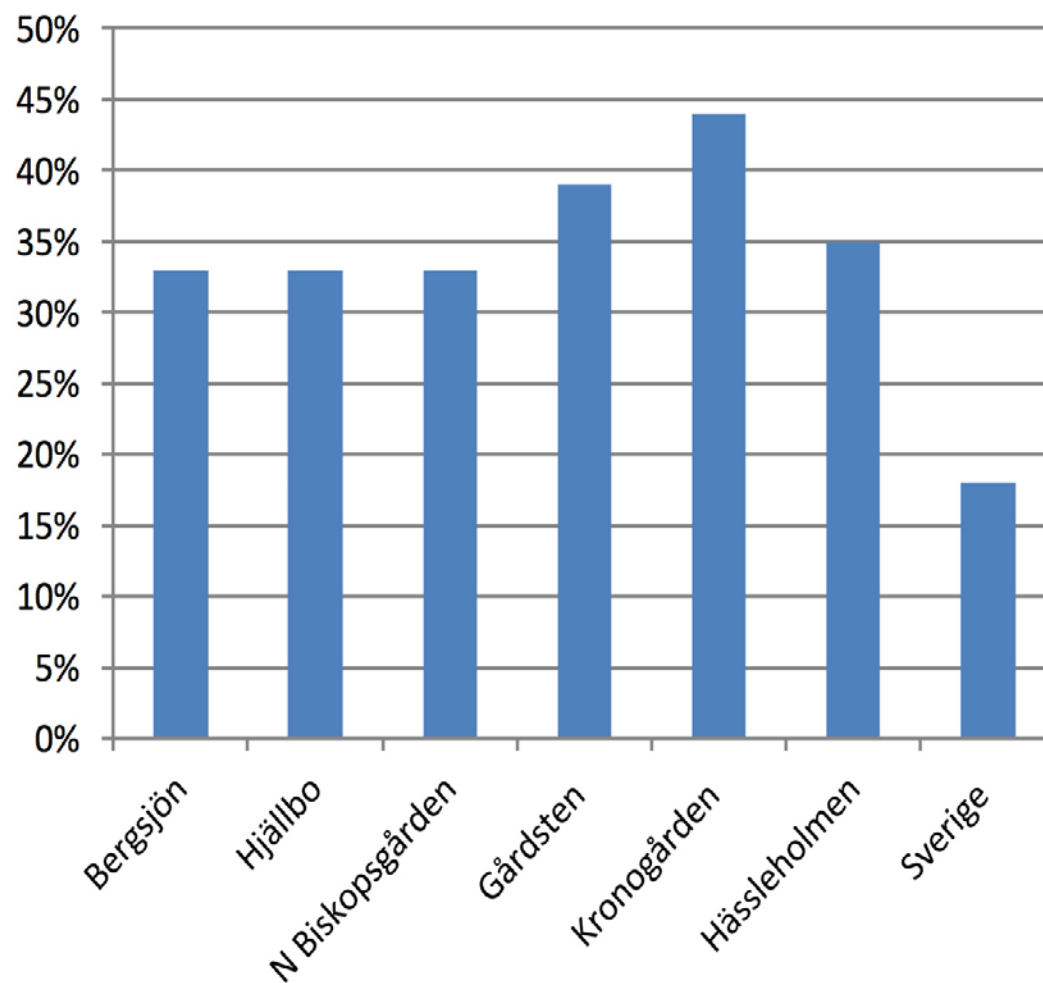
Källa: Göteborgs Stad, statistikenheten, maj 2016 2016

Unga som varken arbetar, studerar eller praktiserar – NEETs

Ungdomars väg till vuxenvärlden har tidigare kunnat beskrivas som linjära steg som följer på varandra från skola till arbete. I takt med samhällsomdaningen förändras ungas levnadsmönster och tar sig mer olikartade uttryck. Utvecklingen under ungdomstiden är mer komplex och utdragen i tid idag än tidigare. Unga tenderar att gå in och ur arbetsmarknad och utbildningssystem vilket gör att traditionella mått som använts för att beskriva situationen för unga, till exempel officiella siffror för ungdomsarbetslöshet, inte längre räcker till.

Behovet av att komplettera den befintliga statistiken med nya beskrivningar dök först upp i Storbritannien i slutet av åttiotalet i samband med stora nedskärningar i välfärdssystemen vilka ställde grupper av unga mellan 16 och 18 år utanför skyddsnetet inom arbetsmarknadsområdet. Begreppet NEET (Not in Education, Employment or Training) används numera som begrepp av såväl forskare, nationella myndigheter som internationella organisationer för att beskriva de unga som saknar sysselsättning och därmed är att se som en riskgrupp vad gäller möjligheterna på arbetsmarknaden och risken för social exkludering. I EU:s agenda för Europa 2020 är NEETs tydligt omnämnda som en grupp att särskilt uppmärksamma (Eurofund 2012). Frågan om NEETs är uppmärksammas även i Sverige där en offentlig utredning presenterades 2013: "Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar" (SOU 2013:74).

Figur 5 Andel 20-25 åringar som varken arbetar, studerar eller praktiserar i sex stadsdelar i Västra Götaland, jfr med riket, 2011



Källa: Arbetsmarknadsdepartementet 2013

Begreppet NEET är vidare än statistiken över arbetslöshet då det omfattar hela ungdomspopulationen och inte enbart de som tillhör arbetskraften. Begreppet innefattar unga i många olika livssituationer exempelvis backpackers, föräldralediga, sjuka, traditionellt arbetslösa och även unga som inte är registrerade som arbetslösa samt de unga som hoppat av skolan och saknar sysselsättning (Eurofund 2012). Sättet att räkna skiljer sig mellan olika länder och i figur 5 liksom i texten nedan används svensk nationell statistisk från det urbana utvecklingsarbetet som den förra regeringen bedrivit i 15 av landets mest utsatta stadsdelar. Variationerna inom landet och inom städer är stora efter vad som kan kallas sociospatiala mönster. Med sociospatial menas här att i den segregerade staden Göteborg sammanfaller lägre social klass, låg utbildningsnivå och högre andel av befolkningen med utländsk bakgrund med geografiska platser i staden, som är att betrakta som socialt underprivilegierade och kan beskrivas som flerfaldigt marginaliserade (Widigson 2010; 2013).

I en uppföljning inom det urbana utvecklingsarbetet (Arbetsmarknadsdepartementet 2013) redovisades andelen unga mellan 20 och 25 år som varken arbetade eller studerade i de för utvecklingsarbetet aktuella stadsdelarna år 2011. I figur 5 framgår att andelen som varken arbetade eller studerade hösten 2011 i de aktuella stadsdelarna i Göteborg var 33 procent i Bergsjön, Hjällbo och Norra Biskopsgården. Motsvarande andel i Gårdsten var 39 procent, medan andelen i stadsdelen Kronogården i Trollhättan var 44 procent och andelen i Hässleholmen i Borås 35 procent. För Sverige som helhet är andelen NEETs strax under 20 procent (Guevara 2014 och Widigson et al. 2015 Del III, avsnitt 1.2 och 2.6).

Bland NEETs är socialt deltagande, tillit till samhället och det politiska intresset lägre än hos unga som studerar eller arbetar. Störst risk att bli NEET har de unga som växer upp i hushåll med låga inkomster, de som växer upp i så kallade utanförskapsområden eller småstäder, de med låg utbildningsnivå, de som upplever sin hälsa som dålig eller har en funktionsnedsättning samt unga med invandrarbakgrund (Eurofund 2012). Förekomsten av NEETs är ett mått på samhällets förmåga att vara socialt inkluderande. Hög förekomst av NEETs är otvivelaktigt en riskfaktor för ett samhälle som eftersträvar social hållbarhet. Inom gruppen NEETs finns många unga som har ett stort behov av väl fungerande samhällsinstitutioner och de utmanar i och med detta dessa institutioners kompetens och arbetssätt.

Numera är kravet på lägst gymnasieutbildning för att få ett arbete betydligt vanligare än tidigare och andelen anställningar som kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan har minskat under 1990- talet (Regeringskansliet 2012). Det kan därför konstateras att utbildning får allt större betydelse för ungdomars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden samtidigt som spridningen i resultat mellan skolor och mellan elever har ökat (Skolverket 2012). Eurofund konstaterar i en rapport om NEETs från 2012 att den viktigaste och främsta insatsen för att minska andelen NEETs i samhället är att skolor arbetar inkluderande och stödjande för att undvika att elever får stor frånvaro och hoppar av skolan (Eurofund 2012). Detta bör särskilt uppmärksammas i den svenska grundskolan. Samtidigt bör alla verksamheter som kommer i kontakt med NEETs mot denna kontextuella bakgrund ha arbetssätt för att

vägleda unga tillbaka till lärande. De ungdomar som intervjuades i KAIROS rapport Ungas Medskapande, var väl medvetna om betydelsen av att utbilda sig för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och skapa ett självständigt liv. (Widigson et al. 2015, del III, avsnitt 2.6)

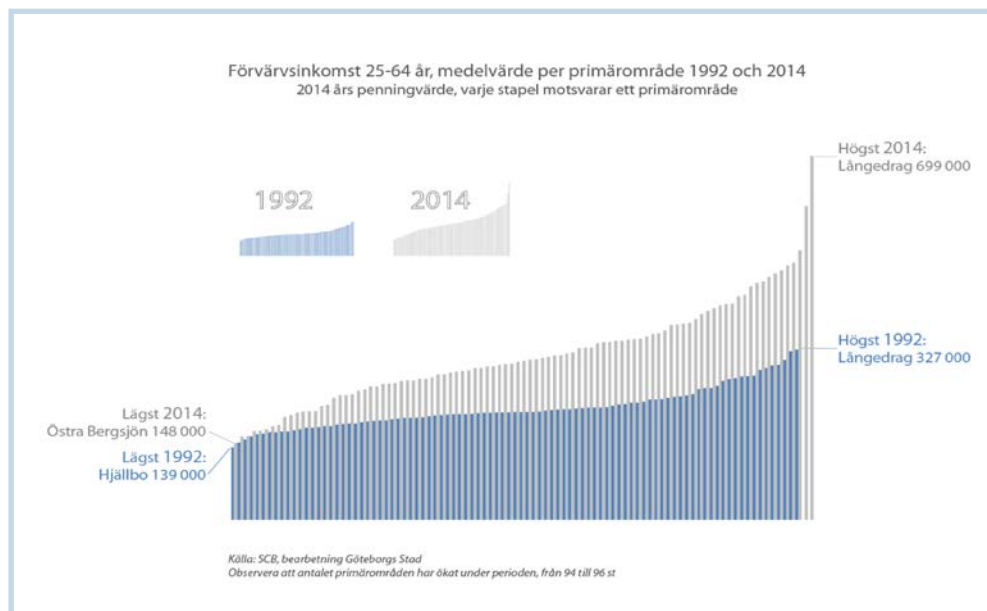
Att under någon period befinna sig i en NEET situation är allvarligt, inte minst då det är en tydlig riskfaktor för att återigen hamna i en NEET situation (Mirza Davies, 2014). Detta är i linje med vad utredningen *Unga utanför* för mer än tio år sedan konstaterade, då ett av huvudbudskapen var att många av ungdomarna utan arbete och studier löper stor risk att hamna i omfattande och långvariga utanförskap (SOU 2003:92). OECD konstaterade 2014 att sviktande utsikter på arbetsmarknaden kan leda till "ärrbildningar" i form av negativa långtidseffekter (OECD 2014). Det ökande antalet NEETs är därmed av särskild betydelse då det får effekter även på lång sikt, inte bara för individen, utan även för samhället i stort.

Vuxnas makt och inflytande över sin livssituation

Liksom för barns uppväxtvillkor är vuxnas levnadsvillkor knutna till kön, klass, plats och etnisk bakgrund. Människors inkomst är nära relaterad till var vi bor och boendesegregationen har ökat de senaste decennierna både utifrån ekonomiska och "etniska" variabler (Guevara 2014, del III, avsnitt 1.2).

Figur 6 Förvärsinkomst 25-64 år, 1992 och 2014

Källa: SCB, bearbetning Göteborgs Stad, statistiskenheten, maj 2016

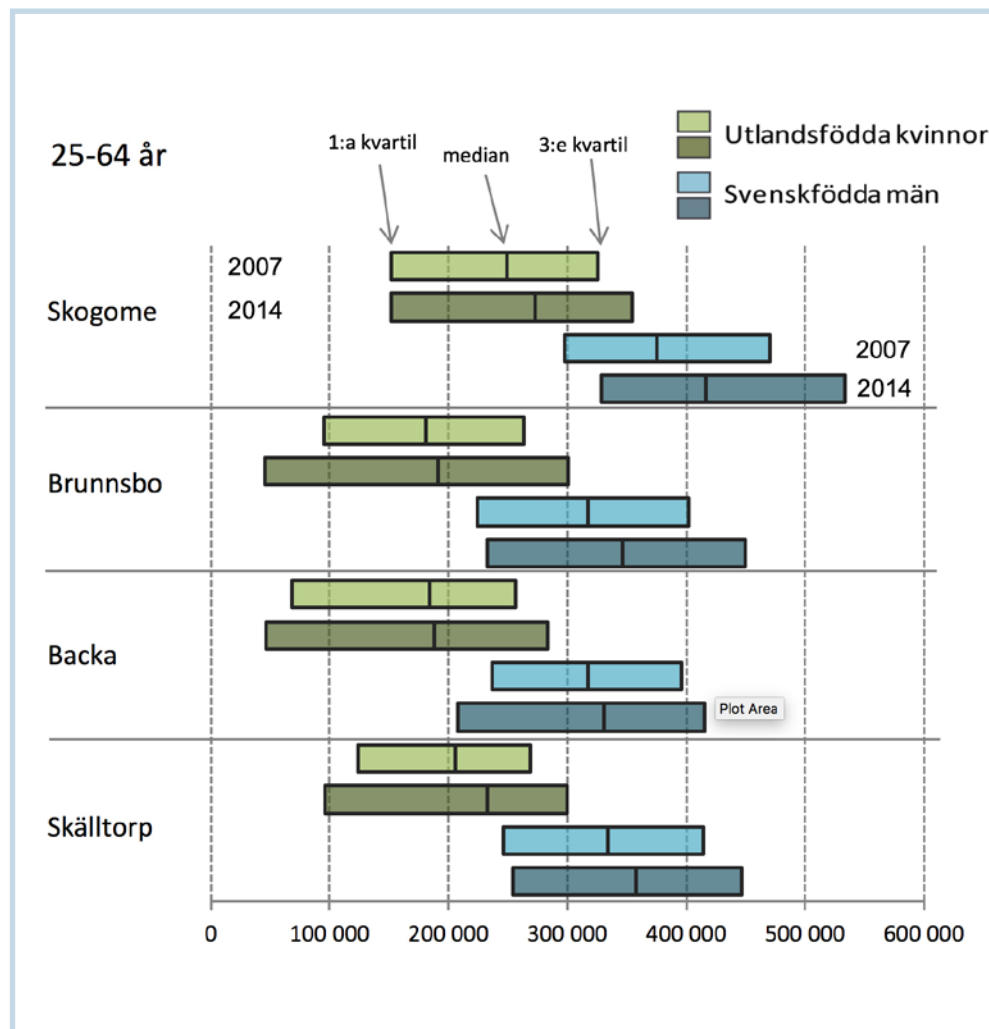


I figur 6 visas statistik som visar utvecklingen de senaste decennierna inom Göteborg och synliggör "staden som faller isär". Boendesegregationen slutar dock inte vid kommungränsen. I en studie från 2009 visar Roger Andersson att segregationen i Göteborg är en regional problematik. Anderssons studie visar att knappt 30 procent av befolkningen i Göteborg bor i egna hem medan andelen i kommunerna runt omkring, med några få undantag, är uppe i 70 procent eller mer. Dessutom visar studien att ju större andel som bor i egen ägd bostad desto högre är den genomsnittliga inkomsten och sysselsättningsgraden och desto lägre andelen personer med utländsk bakgrund (Andersson et al. 2009; Guevara 2014, del III, avsnitt 1.2). Effekter-

na av denna boendesegregation och att vuxna har olika makt att påverka sina barns uppväxtvillkor får konsekvenser för barnen. Det finns en bred samstämmighet om att grannskapseffekter har betydelse för barns framtida livsvillkor. Men även för vuxna har grannskapseffekter betydelse menar bland andra Roger Andersson som i begreppet lägger tre betydelser: *socialiseringsteorin*; enligt vilken grannar och omgivningen påverkar våra strategier och beteenden, *nätverksteorin*; som innebär att vi missgynnas om vi inte har resursmässigt starka kontaktnät och *stigmatiseringsteorin*; enligt vilken vissa grupper eller boenden i vissa områden särbehandlas och eller diskrimineras (Andersson et al. i Guevara 2014, del III, avsnitt 1.2).

Under de 20 år som figur 6 visar, har medelinkomsten förändrats mycket lite i primärområden med låga inkomster, samtidigt som den i det närmaste har dubblats i de primärområden som har högst medelinkomst. 1992 var medelinkomsten i Hjällbo 43 procent av medelinkomsten i Långedrag. År 2014 var motsvarande siffra endast 22 procent för det primärområde med lägst medelinkomst, vilket då var Östra Bergsjön.⁶ I det arbete för en socialt hållbar utveckling som Göteborgs Stad Norra Hisingen bedrivit sedan 2012 syns också hur skillnaderna i inkomst inte bara är kopplade till plats utan att också kön och bakgrund har betydelse för inkomstnivå och inkomstutveckling.

Figur 7 Jämförelse över tid, 2007 och 2014, i medianinkomst, uppdelat på utlandsfödda kvinnor respektive svenskfödda män, 25-64 år fyra primärområden i stadsdelen Norra Hisingen, 2014 års penningvärde



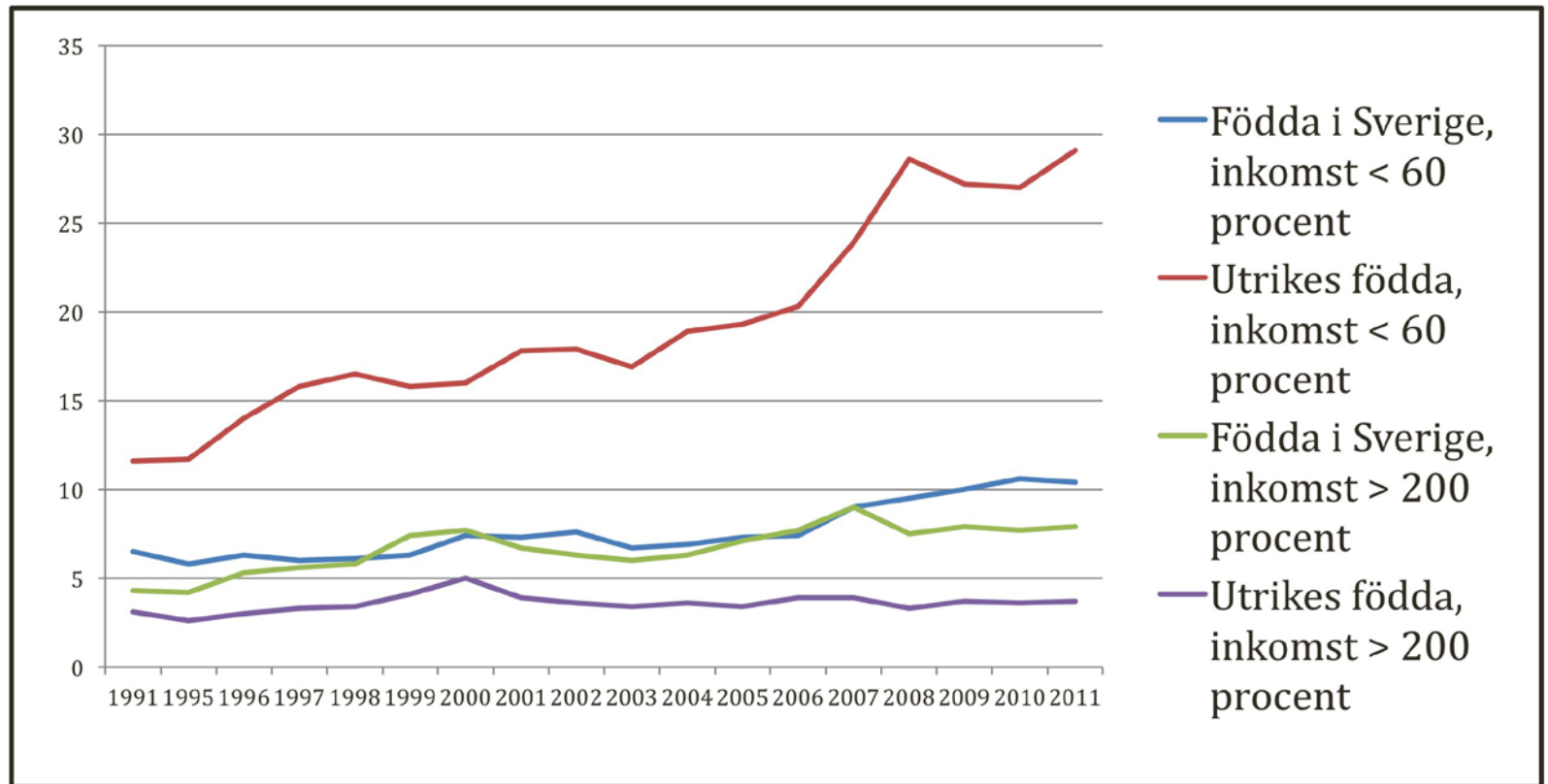
Källa: (Göteborgs Stad, statistikenheten, maj 2016)

I figur 7 redovisas två kategorier av befolkningen, utlandsfödda kvinnor och svenskfödda män i fyra primärområden i stadsdelen Norra Hisingen i Göteborg. För den som inte är bekant med stadsdelen Norra Hisingen kan det vara på sin plats att kort berätta att Skogome är ett område vid kanten av landsbygd, dominerat av radhus och villor. De övriga tre primärområdena är områden bestående av både villor och flerfamiljshus från miljonprogramstiden, i såväl hyres- som bostadsrätt.

När vi som i denna figur studerar olika kategorier i befolkningen i dessa områden får vi en mer komplex och fördjupad bild av den ojämlika utvecklingen. I figuren visas två befolkningskategorier: svenskfödda män och utlandsfödda kvinnor. Staplarna visar medianinkomst samt inkomster vid första och tredje kvartilen. Genom att anlägga ett intersektionellt perspektiv kan vi se hur olika maktstrukturer i samhället samverkar och påverkar människors levnadsvillkor och barns uppväxtvillkor. Skillnaderna i inkomst ökar mellan grupper och människor i samhället och barns uppväxtvillkor skiljer sig stort beroende på föräldrars sociala klass, födelseland och var de bor (Göteborgs Stad Norra Hisingen 2014).

Samma mönster ses också i nationell statistik som följer inkomstutvecklingen under 20 år uppdelat på svensk- och utlandsfödda. Figur 8 visar andelen med hög respektive låg inkomst i förhållande till medianinkomsten.

Figur 8 Andel personer födda i Sverige respektive utrikes födda i hushåll med låg respektive hög inkomst i förhållande till medianen, 1991-2011, i procent



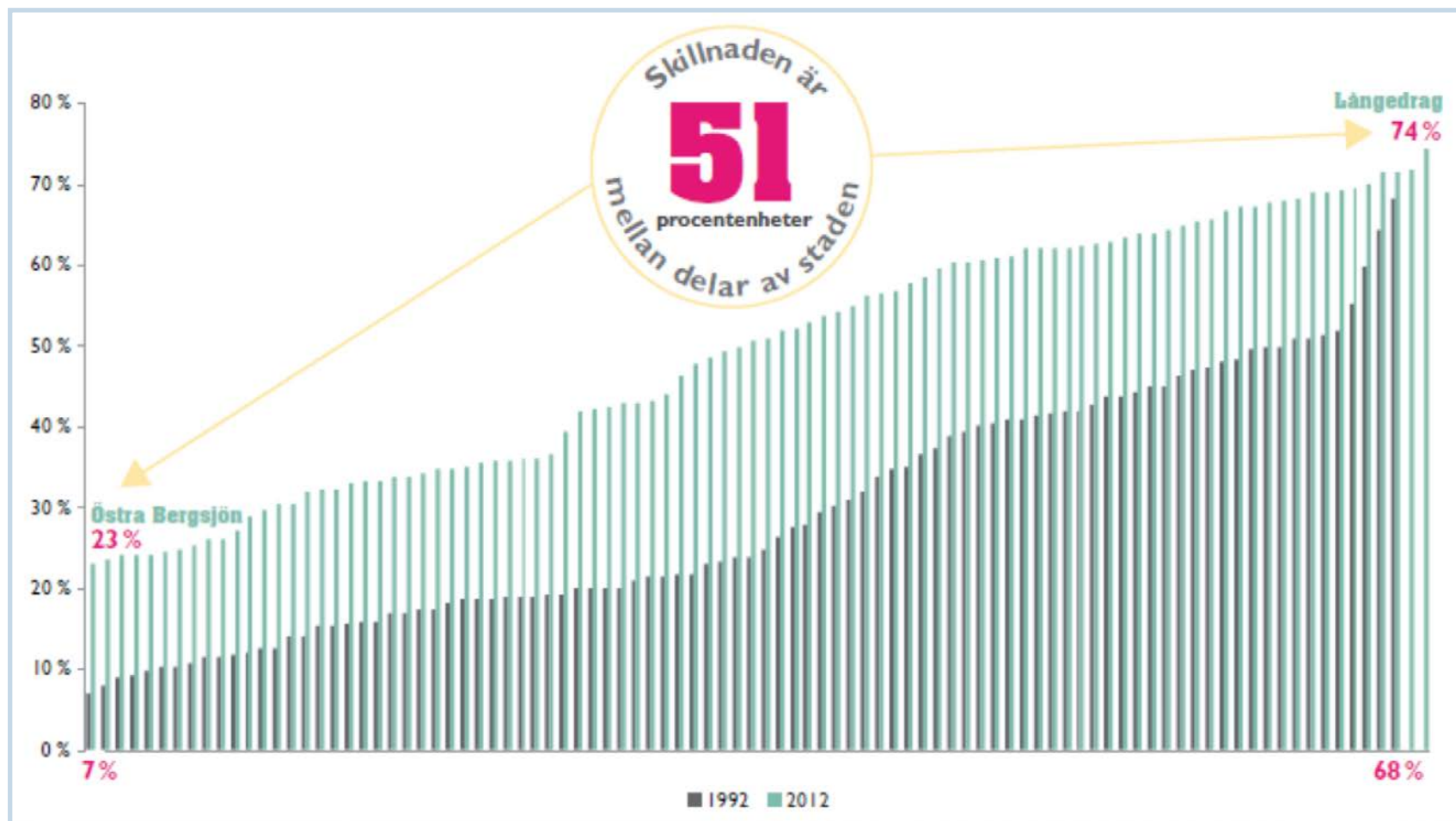
Källa: Statistiska centralbyrån (statistikdatabasen)⁷

⁷ Siffrorna är baserade på en urvalsundersökning. De visar alltså inte exakt antal men fungerar vid mätningar av trender över tid.

Stadens ojämlika utveckling får ännu en dimension när vi parallellt med inkomstutvecklingen också tittar på hur utbildningsnivåerna förändrats över tid. I primärområden med låg utbildningsnivå har andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning ökat från 7 procent till 23 procent. Gapet i

utbildningsnivå är trots det stort mellan olika primärområden, vilket syns i figur 9, även om det minskat från 61 procent till 51 procent. Trots detta har alltså inkomstskillnaderna mellan primärområdena ökat under samma period, se figur 6.

Figur 9 Andel av befolkningen i ålder 25-64 år per primärområde som har eftergymnasial utbildning. Jämförelse mellan 1992 och 2012



Källa: (Göteborgs Stad 2014a)

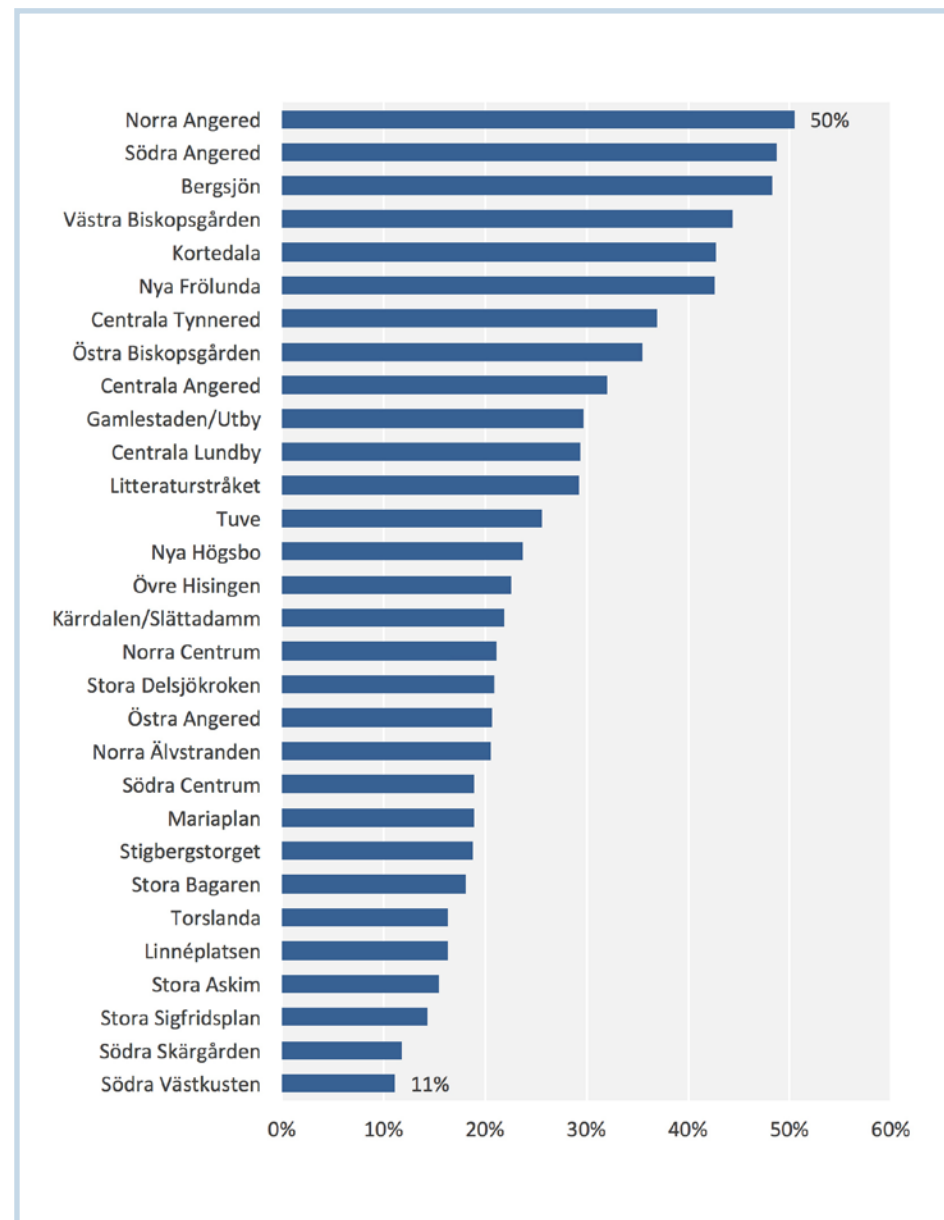
Ojämlighet i tillit

Att lita på andra människor kan förutom att rent intuitivt ses som en tillgång för individen, också beskrivas som social tillit eller social kapital. Det sociala kapitalet kan beskrivas som graden av tillit mellan individer, grupper och samhällen samt omfattningen av kontakter dem emellan (Rothstein 2003 i Sandstig, 2013). Tillit kan därför också ses som ett kitt som håller ihop människor, grupper och samhällen genom sociala nätverk som underlättar samarbete för gemensam samhällsnytta. Brister i den mellanmännsliga tilliten kan dels få konsekvenser för den enskilde individens välbefinnande men också för medborgarnas vilja att bidra till det gemensammas bästa och fortlevnad. I figur 10 ser vi att mönstret för i vilken utsträckning människor känner tillit till människor i allmänhet⁸, följer mönstret för ojämlikhet i levnadsvillkor.

Det finns samband mellan mellanmännslig tillit och väl fungerande demokratiska samhällen. Tillit kan både ses som en indikator på civilsamhällets och demokratins tillstånd men också som drivkraften i demokratins framväxt (SOM-institutet, Sandstig 2013). Det finns olika teorier om hur tillit byggs och stärks. Som vi skall återkomma till och närmare redogöra för i del II avsnitt 1.8 anser statsvetaren Robert Putnam att tillit byggs underifrån i horisontella processer. Han menar att stärkandet av ett socialt kapital både påverkar den enskilda individen och är en process som påverkar samhället i stort. Den svenske statsvetaren Bo Rothstein talar istället om att tilliten byggs uppifrån och ner. Genom att samhälleliga organisationer,

8 Människor i allmänhet är människor vi inte har i vår vän- eller familjekrets, eller som närmaste grannar.

Figur 10 Andel (%) vuxna (30–64 år) som upplever låg tillit till andra människor, uppdelat efter mellanområde (2006–2014).



Källa: Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor, bearbetning VGR

och de som företräder dessa: rektorer, poliser, vårdpersonal och så vidare är okorrupta och uppfattas som rättfärdiga och korrekta i sina beslut menar Rothstein att tilliten "sipprar" neråt och får som följd att vi även litar på människor i allmänhet. Detta kallas institutionell tillit. Inom KAIROS menar vi att för en rättvis och socialt hållbar samhällsutveckling så behöver tilliten mellan människor både skyddas och stärkas. Detta innebär att civilsamhället med dess föreningar, sociala rörelser och nätverk behöver goda förutsättningar att verka och bli lyssnade på. Särskilt gäller det grupper i utsatta områden och grupper med svag position. Tillit är en grund för den kultur av dialog som KAIROS menar behövs. Offentlig sektor och dess företrädare behöver göra flera synvändor (se rapportens del IV) för att välfärdens tjänster och samhällets utveckling ska vara verkligt tillgänglig även för människor i utsatta positioner och områden.

I stadsdelen Norra Hisingen i Göteborg genomfördes 2014 en dialog på temat tillit. Frågan som ställdes var "Vad är din sanning om livet i Backa? – Vad kan vi göra tillsammans för att skapa mer trygghet och tillit?" Under några veckor uppmanades medborgarna att berätta sin berättelse utifrån dessa frågor. Berättelserna kunde skrivas, berättas muntligt och filmas eller ritas som en teckning.

Ett barn i mellanstadieåldern ritade teckningen i figur 11. Hennes bild får avsluta avsnittet om staden som faller isär och de olika livsvillkor som präglar Göteborg. Som läsare kan du stanna till här för att själv reflektera över de ojämlika livsvillkor som barn i en stad som Göteborg växer upp med och vilka

konsekvenser det har för en demokratisk samhällsutveckling, en rättvis och socialt hållbar stad i allmänhet och för tilliten mellan människor i synnerhet. När du sedan läser vidare i rapporten återkommer vi till både frågor om tillit, om samhällets sammanhållning och till vad vi i KAIROS menar behöver ske för att en socialt hållbar och rättvis samhällsutveckling ska vara möjlig.

Figur 11 "Vad är din sanning om livet i Backa?" - bild ritad av ett barn i 11-årsåldern - i bilden står ett barn på en brygga och säger "hejdå liv".



Källa: Göteborgs Stad Norra Hisingen, dialog om tillit i Backa 2014

1.2 Mistra Urban Futures och konsortieparternas bekymmer

Mot bakgrund av de ökande skillnader i människors livsvillkor och ungas uppväxtvillkor som synliggjorts i föregående avsnitt tog den offentliga förvaltningens olika parter inom Mistra Urban Futures; Göteborgs Stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen (VGR) initiativ till projekt KAIROS. De ansåg att Göteborgssamhällets ojämna socioekonomiska utveckling skapat behov av att komplettera diskussionen på forskningscentret kring den ekologiska och ekonomiska hållbarhetens villkor med fördjupad kunskap om den sociala dimensionens förutsättningar. Det ömsesidiga och förstärkta beroendet mellan Göteborg och dess omland gjorde att stadens sociala hållbarhet bedömdes vara av central betydelse inte bara för Göteborg, utan även för utvecklingen i hela regionen.

Under hösten 2011 tillsatte konsortieparterna en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en översiktlig projektplan utifrån såväl erfarenhetsbaserad som teoretiskt förankrad kunskap. Sommaren 2012 fattade Mistra Urban Futures beslut om att finansiera projektet enligt projektdokumentets budget för perioden 2013-2015.

Mistra Urban Futures

Mistra Urban Futures, som projekt KAIROS är en del av, är ett internationellt centrum för hållbar stadsutveckling där kunskap utvecklas i nära samverkan mellan teoretisk och erfarenhetsbaserad kunskap. Mistra Urban Futures har fyra regionala

plattformar i Göteborg, Kapstaden, Kisumu och Manchester och centrumet arbetar med en av dagens viktigaste samhällsutmaningar: **Hur kan vi åstadkomma hållbar stadsutveckling, så att vi håller oss inom vad vår planet tål?** Mistra Urban Futures vision är en hållbar stadsutveckling och begreppen rättvisa, gröna och tillgängliga städer vägleder centrumets arbete:

- **Rättvisa städer** handlar om att säkerställa jämlikhet, social delaktighet och allas tillgång till gemensamma nyttigheter.
- **Gröna städer** handlar om hållbar förvaltning och hantering av knappa resurser, stadsmiljöer, ekosystem och klimatförändringar.
- **Tillgängliga städer** handlar om att främja en effektiv och rättvis tillgång till städernas kvaliteter, möjligheter och tjänster.

Forskningscentrets strategi är att föra samman teori och praktik genom gemensam kunskapsproduktion och problemlösning. På så sätt överbryggas traditionella gränser mellan vetenskap och praktik. Medskapande - att gemensamt definiera, utveckla och tillämpa kunskap över olika discipliner och ämnesområden - är grundbulten i centrets sätt att arbeta. Arbetet som samlar flera olika discipliner och ämnesområden, är "reflekterande", det vill säga med ständig återkoppling av erfarenheter, och bedrivs på lokal och global nivå. Mistra Urban Futures är övertygade om att nya och avgörande insikter utvecklas när forskare och praktiker från olika discipliner arbetar tillsammans i olika projekt.

Centrumet finansieras av forskningsstiftelsen Mistra och Sida, tillsammans med ett konsortium bestående av: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Göteborgs Stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansiärer på de olika lokala plattformarna. Projekt av olika slag utgör kärnan i Mistra Urban Futures verksamhet.

1.3 Syfte och frågeställningar - Varför blir det som det blir?

38 Konsortieparternas syfte med projektet var att producera kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer och den övergripande fråga som parterna genom forskningsprojektet sökte svar på var: Varför det blir som det blir när vi vill så väl? Bakgrunden till frågan var att det i olika handlingsplaner, strategier och måldokument ofta står om vikten av att satsa på den sociala hållbarheten, om vikten av att arbeta för mer rättvisa och jämlika städer och att arbetet för att motverka ojämlikheter i livsvillkor och uppväxtvillkor är prioriterat. I Göteborgs Stads budget 2013 står det exempelvis att:

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.

(Kommunfullmäktiges budget i Göteborg 2013:5)

Trots det går utvecklingen ofta åt motsatta håll, skillnaderna i människors livsvillkor och barns uppväxtvillkor ökar. Fokus i projektet har därför varit att leta efter de drivkrafter, målkonflikter och maktstrukturer som kan tänkas förklara avvikelser mellan politiska ambitioner och den faktiska socioekonomiska utveckling som verkligheten uppvisar. Utifrån den övergripande frågeställningen har projektet sökt svar på följande specifika frågeställningar:

1. Vilka är de huvudsakliga drivkrafter, bakomliggande målkonflikter och maktstrukturer som förklarar utvecklingen med avseende på ökad segregation, diskriminering, ökande inkomst- och hälsoklyftor samt förändrat politiskt deltagande i Göteborg?
2. Hur yttrar sig målkonflikterna och maktstrukturerna på lokal nivå i Göteborg och vilka är deras effekter?
3. På vilka sätt kan identifierade målkonflikter hanteras och hur kan rörelseriktningen i det beskrivna spänningsfältet påverkas för att utvecklingen skall bli mer socialt hållbar?

1.4 Projektmedlemmar

Med utgångspunkt i den transdisciplinära kunskapsproduktionens grundantagande att ny kunskap och nya insikter skapas när forskare och praktiker från olika organisationer arbetar tillsammans har vi inom KAIROS strävat efter ett brett deltagande i projektgruppen. Projektmedlemmarna kommer både från akademien och från praktiken, men även från civilsamhällets organisationer.

Hans Abrahamsson (Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet), Birgitta Guevara (Enheten för social hållbarhet, Länsstyrelsen Västra Götalands län), Åsa Lorentzi (Norra Hisingens stadsdelsförvaltning, Göteborgs Stad), Lars Paulsson (avdelning folkhälsa, Västra Götalandsregionen) och Jesper Svensson (avdelning mänskliga rättigheter, Västra Götalandsregionen) har deltagit under hela projektperioden. Mats Bengtsson (Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet) deltog under 2012. Soraya Post (avdelning mänskliga rättigheter, Västra Götalandsregionen) deltog mellan 2012 och 2013 och Bernard le Roux (Social resursförvaltning, Göteborgs Stad) mellan 2012 och 2014. Majsja Allelin (doktorand vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet) liksom Anna Tiger (Social resursförvaltning, Göteborgs Stad) och Mats Widigson (Center för skolutveckling, Göteborgs Stad) deltog under 2013 och 2014. Gabriella Olofsson (Barnrättsakademin, Örebro universitet) deltog under perioden 2014-2015 och Malin Widehammar (Staden vi vill ha, en NGO som verkar i Göteborg) under 2015. Därtill har projektet haft förmånen att involvera och tillägna sig kunskap och erfarenheter från flera studenter och dragit god nytta av deras olika inspel (se del III, kapitel 3).

1.5 Forskning och utredningar om städer som faller isär, ett urval

Det fanns mycket kunskap och mycket skrivet om de ökande skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor och hur dessa skillnader påverkar, både på individnivå och på samhällsnivå, vid

starten av projekt KAIROS. Inom KAIROS har vi använt oss av delar av denna kunskap vilket redan synliggjorts i den inledande diskussionen i det här kapitlet. Vi har också sammanställt delar av den befintliga kunskapen i ett kunskapsunderlag om Segregation, utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder (se del III, avsnitt 1.2).⁹ Den kunskap, och de erfarenheter, vi tagit till oss kommer från många olika håll och det är omöjligt att uppmärksamma allt här. Efter tre och ett halvt års arbete är det också svårt att veta exakt vilken kunskap, och vilka forskningsunderlag eller utredningar som ledde till vilka tankar och diskussioner och i förlängningen till att ny kunskap producerades.

9 KAIROS uppdrag handlar dels om att ta fram kunskap om, och dels om att ta fram arbetssätt för, rättvisa och socialt hållbara städer. Vi återkommer till arbetssätten framför allt i del IV, där vi presenterar ett antal synvänder vi bedömer krävs för att berörda aktörer ska hitta de arbetssätt som behövs i arbetet för rättvisa och socialt hållbara städer. Den kunskap som ligger till grund för synvänderna har sammanställts i ett femtontal kunskapsunderlag som finns sammanfattade i del III, kapitel 1 och 2 i rapporten, samt på KAIROS hemsida. Flera av kunskapsunderlagen behandlar de delar inom projektets kunskapssyn och den förändringssyn vi ansluter oss till som beskrivs i nästa kapitel (kap 2 i denna del I), men några av kunskapsunderlagen fokuserar mer specifikt på de ökande skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor som behandlas i det här kapitlet. Det handlar framför allt om kunskapsunderlaget om segregation, del III, avsnitt 1.2, men också exempelvis underlaget om ungas medskapande, del III, avsnitt 2.6.

Figur 12 Exempel på rapporter om de ökande skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor och dess effekter.



Foto: Birgitta Guevara

Ett av de områden vi tagit till oss kunskap från är forskning inom folkhälsa. Nämnas inom folkhälsområdet bör särskilt Världshälsoorganisationens rapport: *Closing the gap in a generation* (WHO 2008), på svenska: *Utjämna skillnaderna i livsvillkor inom en generation*. Folkhälsomyndigheten sammanfattar rapportens resultat som följer:

I kommissionens rapport konstateras att social rättvisa bokstavligen är en fråga om liv och död. I vissa delar av världen ökar medellivslängden och folkhälsan blir bättre medan den stagnerar i andra. Hälsoklyftorna är enorma med 40 års skillnad i förväntad medellivslängd mellan olika länder. Också inom länderna finns mycket stora hälsoklyftor som är nära förbundna med sociala förhållanden – hälsans sociala bestämningsfaktorer. Kommissionen gör en ingående analys av en rad sådana bestämningsfaktorer; uppväxtförhållanden, miljön, arbetsförhållanden och arbetsmiljö, betydelsen av social välfärd och en hälso- och sjukvård som är tillgänglig för alla. Man framhåller att det behövs ett starkt handlingsprogram för att åstadkomma en jämlig global hälsa inom en generation. Kommissionen ger tre övergripande rekommendationer: Förbättra förutsättningarna för människors dagliga liv. Angrip den ojämlika fördelningen av makt, pengar och resurser – globalt, nationellt och lokalt. Utveckla och använd metoder för att mäta och följa ojämlikheten i hälsa, utveckla kunskapsbasen, utbilda människor som är tränade att se hälsans sociala bestämningsfaktorer och utveckla människors medvetenhet om dessa.

(www.folkhalsomyndigheten.se 160523)

Ordförande i den kommission som tog fram rapporten var Sir Michael Marmot, professor i epidemiologi och folkhälsa vid University College i London. Marmot har även på egen hand skrivit rapporter som varit en del av vår kunskapsbas inom KAIROS (exempelvis Marmot 2004). Inom folkhälsovetenskapen har vi också tagit till oss kunskap från bland andra Richard Wilkinson och Kate Pickett vars forskning visar att alla människor mår bättre i mer jämlika samhällen (Wilkinson och Pickett 2010).

Kunskaperna inom folkhälsovetenskapen var en av anledningarna till att kommunstyrelsen i Malmö Stad 2011 beslutade om en forskningsstödd satsning för att minska skillnaderna i livsvillkor i Malmö. Under två år publicerade den så kallade *Malmökommissionen* tillsammans med forskare och experter drygt 30 vetenskapliga underlagsrapporter. Inom KAIROS har vi läst och tagit till oss kunskap från många av dessa rapporter, inte minst de som skrivits av Mikael Stigendal, professor i sociologi på Malmö Högskola (Stigendal 2011 och 2012) som, tillsammans med Per-Olof Östergren, var redaktör för Malmökommissionens slutrapport¹⁰.

En annan forskare vars kunskaper vi tagit del av är Roger Andersson, professor i kulturgeografi, och verksam på Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) samt vid Uppsala universitet. Andersson skrev 2009 tillsammans med Åsa Bråmås

och Jon Hogdal en forskningsrapport om utvecklingen i Göteborg: *Fattiga och rika – segregationen ökar, Flyttningsmönster och boendesegregation i Göteborg 1990-2006* (Andersson et al. 2009).

Vi har inte bara tagit hjälp av forskningen för vår kunskapsbas när det gäller de ökande skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor. Bland de myndigheter vars rapporter varit oss behjälpliga för att förstå utvecklingen kan nämnas Boverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) och Ungdomsstyrelsen (numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor). Vi har också använt oss av kunskap från civilsamhällesorganisationer som Rädda barnen liksom från statliga offentliga utredningar och statistik från både Statistiska centralbyrån (SCB) och Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Men vi har även tagit till oss kunskap som tagits fram regionalt och lokalt. Då KAIROS började arbeta var Västra Götalandsregionens arbete med *Handlingsplan för jämlik hälsa* en viktig inspirationskälla, och några år in i KAIROS arbete påbörjades det som sedermera blev Göteborg Stads rapport *2014 Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*.

Dessutom förde projektmedlemmarna med sig kunskap in i KAIROS. Hans Abrahamsson hade med sig kunskap från många år inom freds- och utvecklingsforskningen men också från sitt deltagande i Malmökommissionens arbete där han skrev ett av underlagen *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter* (Abrahamsson 2012a). Den rapport som KAIROS projektdokument hänvisar till. Många av KAIROS teoretiska utgångspunkter kommer från Abrahamssons forskning i Malmö. På samma sätt kommer

10 I Malmökommissionens slutrapport betonas att klyftan mellan de som har den bästa och den sämsta hälsan ökat påtagligt de senaste decennierna globalt men också lokalt i en stad som Malmö. För att motverka en fortsättning av den här utvecklingen föreslår kommissionen satsningar på en social investeringspolitik och breda kunskapsallianser (Malmö Stad 2013).

många av KAIROS mer erfarenhetsbaserade kunskap från Åsa Lorentzis arbete i olika stadsdelar i Göteborg, bland annat i Norra Hisingen och än mer specifikt från Backa, med att leda förändringsarbete för en jämlik och socialt hållbar samhällsutveckling. Birgitta Guevara bidrog bland annat med kunskap om bostads-, segregations- och integrationsfrågor genom sitt arbete vid olika myndigheter bland annat Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Lars Paulsson som till vardags arbetar med folkhälsofrågor bidrog med kunskap från det området på samma sätt som Jesper Svensson och Soraya Post bidrog med kunskaper om mänskliga rättigheter och ett rättighetsbaserat arbetssätt. Bernard le Roux och Anna Tiger, liksom senare Gabriella Olofsson bidrog med både praktiska och teoretisk erfarenhet från dialogarbete. Gabriella Olofsson tillförde också kunskap om barnrättsfrågor. Mats Bengtsson tillförde projektet kunskap från förvaltningsforskningen på samma sätt Mats Widigson bidrog med forskarkompetens samt kunskap från utbildningssfären och om skolans utmaningar. Majsa Allelin och Malin Widehammar bidrog bland annat med sina kunskaper och erfarenheter från de utmaningar som civilsamhällets organisationer brottas med. Majsa hade också med sig erfarenheter från studier om ungas delaktighet och medskapande i förortsmiljö och skola.

Ett tidigare forskningsprojekt inom Mistra Urban Futures som haft betydelse för KAIROS och som tidsmässigt föregick KAIROS var *”Mellanplats – samspelet mellan medborgarinitiativ och inbjudet deltagande i stadsplanering, ett interaktionsforskningsprojekt”*. Hans Abrahamsson ingick i projektgruppen och skrev också två kapitel i projektets bok *Framtiden är redan här* (Sten-

berg et al. 2013). Då Mellanplats också hade delar av sin forskning förlagd till Backa i stadsdelsförvaltningen Norra Hisingen i Göteborg hade projektet också påverkan på och koppling till projektet *”För socialt hållbar utveckling – med Backa i Fokus”* som startade 2012. Forskarseminarier genomfördes i samarbete mellan dessa två projekt och samarbetet fortsatte sedan mellan Norra Hisingen och KAIROS för att utveckla och lära tillsammans om dialog, makt och hur invånare kan vara medskapare i samhällsutvecklingen.

2 Genomförandet

I detta kapitel kommer vi kort att redogöra för projektets kunskapssyn och de metodologiska överväganden som gjorts. Den förförståelse som projektmedlemmarna bar på när det gällde att se på projektarbetet som en sökande process har förstärkts under arbetets gång. Vi skall därför också redogöra för kunskapsproduktions olika faser. I nästa del (del II) kommer vi att presentera de teoretiska och konceptuella utgångspunkterna på vilka kunskapsproduktionen vilar samt den förändringsteori som vi använt oss av.

2.1 Kunskapssyn

Projektarbetet har präglats av den kunskapssyn med krav på transdisciplinaritet som är ett framträdande drag för den kunskapsproduktion som sker inom ramarna för Mistra Urban Futures. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen strävar efter att kombinera en teoretiskt vetenskapligt förankrad kun-

skap med den erfarenhetsbaserade kunskap som tillägnas genom praktiskt arbete. Genom att kombinera teori och praktik och i högre grad ge plats åt förtrogenhetskunskap (den tysta eller intuitiva kunskapen) visar erfarenheterna på att såväl teoretisk kvalitet som praktisk tillämpbarhet ökar. Grundläggande för den transdisciplinära kunskapsproduktionen är dess normativa strävan efter att kunna bidra till eftersträvansvärd förändring.

Den kritiska realismen skiljer på transitiv och intransitiv verklighet. Med det senare begreppet avses den värld som existerar alldeles oberoende av vår kunskap om den medan den transitiva världen omfattar den (socialt konstruerade) värld som vi kan uppfatta och som vi genom vårt sökande efter kunskap om också strävar efter att förändra (Alvesson och Sköldberg 2011 och Stigendal 2016). Den kritiska realismen bryter härigenom med empirismen som med sin positivistiska tro på faktakunskap menar att verkligheten endast är vad vi människor kan uppfatta, vad vi ser runt omkring oss och kan beräkna och mäta. I förlängningen medför den kritiska realismens uppfattning att "det som är, inte alltid är vad som synes vara" att alla anspråk på forskningens neutralitet, objektivitet och värderingsfrihet måste upphöra (Abrahamsson 2015a och Stigendal 2016). "Teori är alltid skapad av någon och med ett bestämt syfte" (Cox 1995). De forskare som ansluter sig till detta perspektiv menar att den vetenskapliga kunskapens sanning därför aldrig kan anses en gång för alla bevisad, utan att den alltid är öppen för framtida revideringar (Alvesson & Sköldberg 2011, Widigson 2013).

Det ligger i sakens natur att den transdisciplinära metoden är

företrädesvis kvalitativ till sin inriktning. Till skillnad från den kvantitativa forskningen som är mätbar och bygger på siffror och statistik bygger den kvalitativa kunskapen på tolkningar av de empiriska observationer som görs (hermeneutik). Den kunskap som produceras utgör ofta en kombination av grundforskning (en helt ny forskning genomförs) och en så kallad syntetiserande kunskapsbildning (som bygger på att redan känd kunskap från en rad olika ämnes- och kunskapsområden sammanförs på ett nytt sätt). Detta medför också att det blir svårt att evidens- och faktabasera den kunskap som produceras utan denna skall främst uppfattas som olika teoretiskt och vetenskapligt förankrade perspektiv. Värdet av sådana perspektiv (heuristiska deviser) ligger i den utsträckning som de kan förankras i ett historiskt perspektiv och därutöver ge mening åt det som människor uppfattar präglar omgivningen där de befinner sig just nu. En väl utförd kvalitativ analys möjliggör för läsaren att se någon aspekt av verkligheten på ett nytt sätt. En motsvarande perspektivorienterad syntetiserad kunskapsproduktion ställer speciella krav på kontaktytor för regelbunden prövning av relevans och kvalitetssäkring. Utifrån en sådan kunskapssyn blir det förståeligt att många av dess anhängare främst söker sig till praktiker och den erfarenhetsbaserade kunskapen för att där söka kunskap om hur forskningen skall bedrivas och verkligheten uppfattas för att forskningen också skall bli relevant, praktiskt tillämpningsbar och därigenom kunna bidra till eftersträvansvärd samhällsförändring.

Under inledningen av KAIROS forskningsarbete fördes samtal om innebörden av denna kunskapssyn och den roll de så kallade praktikerna kunde ha inom ramen för sina uppdrag i ett

transdisciplinärt forskningsprojekt. De flesta av projektmedlemmarna var under hela projekttiden offentligt anställda tjänstepersoner inom någon av Mistra Urban Futures konsortiepartner och samtidigt på deltid verksamma inom projekt KAIROS. I det övergripande projektdokumentet kom kunskapssynen till uttryck på detta sätt:

Samtliga projektmedlemmar vill med sin medverkan i projektet göra skillnad och att projektresultaten på olika sätt skall kunna bidra till en socialt hållbar stadsutveckling. Projektmedlemmarna avser att efter bästa förmåga försöka överskrida sina traditionella roller såväl när det gäller krav på evidensbaserade forskningsresultat som när det gäller hänsyn till gällande regelverk och myndighetsansvar. Forskningsprojektets explorativa karaktär gör det viktigt för projektmedlemmarna att kollektivt kunna ställa sina erfarenheter och kunskaper till projektets förfogande utan krav på förankring hos berörda arbetsgivare.

(KAIROS 2013a:17)

2.2 Projektarbetets fyra överlappande faser

Projektarbetet kan delas in i fyra överlappande faser:

1) Förberedande workshops

Under en första problemformulerande och identifierande fas under våren 2012 genomfördes i regi av Mistra Urban Futures politiskt styrda konsortiepartner tre större workshoppar. På respektive workshop deltog mellan 60-80 personer, företrädesvis tjänstepersoner från Västra Götalandsregionens och Göteborgs Stads förvaltningar, som tillsammans diskuterade igenom föreliggande problembilder, projektets syfte och övergripande målsättningar. Workshopparna, som hanterade tre olika teman (1) *Folkhälsa, jämlikhet och delaktighet*, (2) *Styrning och drivkrafter i ett övergripande perspektiv* och (3) *Styrning och drivkrafter som verktyg för att uppnå rättvisa städer och socialt hållbara städer* inleddes med någon eller några föreläsningar som låg till grund för efterföljande gruppdiskussioner. Resultatet av de olika workshopparna sammanställdes av utsedda rapportörer. Dessa sammanställningar låg sedan till grund för den externa konsultinsats som fick i uppgift att ta fram och utarbeta en [projektplan](#) som sedan kunde ligga till grund för det fortsatta arbetet.

2) Forskningscirklar

Projektets specifika frågeställningar, metod samt teoretiska och konceptuella utgångspunkter mejslades fram, utifrån den framtagna projektplanen, under en första inledande forskningscirkel som tog vid efter förberedelsefasen och som pågick under ett drygt år. Samtliga dåvarande projektmedlemmar ingick i, och deltog regelbundet, i forskningscirkelns arbetsmöten.

Forskningscirkelar har långa anor. I Sverige växte de fram under efterkrigstiden som ett resultat av arbetarrörelsens behov av folkbildning i form av ordnade studiecirkelar. Till skillnad från studiecirkeln, som oftast utgår ifrån en i förväg utvald litteratur, fastställda frågeställningar och diskussionsfrågor är en forskningscirkel mer öppen där frågeställningar och arbetsmetoder växer fram under arbetets gång (Hallin 2015). En forskningscirkel bygger på den transdisciplinära forskningsmetodens strävan efter att kombinera teoretiskt förankrad och erfarenhetsbaserad kunskap under medskapande. Metoden knyter an till aktionsforskningen (Action Research – Kurt Lewin) och den betydelse av interaktion och medskapande på vilken denna bygger (Eriksson 2015 del III, avsnitt 1.7). Den knyter också an till den kritiska realismen och delar dess förhållningssätt till hur vi skall förstå världen och hur kunskap om världen kan skapas (Abrahamsson 2015c). Samtliga av projektets medarbetare deltog i forskningscirkeln i sin kapacitet som bärare av och producenter av kunskap.

Forskningscirkelns uppgift var primärt att utifrån deltagarnas perspektiv kritiskt granska projektdokumentet för att utifrån en gemensam förståelse av samhällsliga förändringsprocesser och under beaktande av konsortiepartnerns förväntningar, målbilder och generella frågeställningar såväl utarbeta mer konkreta syften som specifika frågeställningar. Forskningscirkelns uppgift bestod därutöver i att, identifiera lämpliga teoretiska utgångspunkter och utifrån dessa göra erforderliga metodologiska överväganden.

Forskningscirkeln arbetade under perioden oktober 2012 fram till september 2013 och träffades varannan vecka (totalt

20 tillfällen). Arbetet resulterade i en gemensam ”[kappa](#)” som ringade in projektets syfte (se del I, avsnitt 1.3), frågeställningar samt teoretiska och konceptuella utgångspunkter. Dessutom identifierades tre specifika delprojekt med syfte att renodla frågeställningar och forskningsmetod (1) [Ungas medskapande](#), (2) [Dialogens roll och former](#) och (3) [Civilsamhället i ett förändrat politiskt landskap](#).

Arbetets framåtskridande stämde av med en referensgrupp bestående av representanter från Mistra Urban Futures konsortieparter för att säkerställa att syfte och frågeställningar låg inom ramen för konsortiepartnerns förväntningar. Totalt genomfördes under den här fasen tre olika referensgruppsmöten.

3) Metodologiska överväganden och delprojektens kunskapsproduktion

När kappan utformats och de tre delprojekten identifierats påbörjades under hösten 2013 den konkreta kunskapsproduktionen i två av de tre delprojekten. Medan den andra fasen – arbetet i forskningscirkeln – förhållit sig på en relativt hög abstraktionsnivå med hög generaliserbarhet möjliggjorde delprojekten och den tredje fasen en djupdykning och grundforskning i form av produktion av ny empirisk kunskap.

Utifrån projektets kunskapssyn och sammansättning blev den abduktiva forskningsansatsen naturlig att använda. Till skillnad från den deduktiva (som utgår ifrån teorin eller en hypotes och går ner i empirin för att pröva hur teorin förhåller sig till verkligheten) eller den induktiva (som utifrån en empirisk verklighet med hjälp av teorin försöker förklara denna verklighet) rör sig den abduktiva metoden fram och tillbaka mellan empiri

och teori. Metoden strävar på så sätt efter att inte bara förklara verkligheten utan också efter att bidra till teoriutveckling. Ofta krävs här någon form av deltagande observation eller aktionsforskning där forskaren ingår i praktisk samverkan med de förhållanden i empirin som studeras. Det är emellertid relativt sällan som forskningsprojekt orkar med att leva upp till de krav som den abduktiva metoden medför i praktiken. Det är heller inte alltid som forskaren har tillgång till en empiri som möjliggör sådan samverkan. Sammansättningen av KAIROS arbetslag skapade, genom deltagarnas vardagliga arbete i offentlig förvaltning, emellertid extraordinära förutsättningar för den abduktiva metoden.

Användandet av denna forskningsmetod underlättades genom att delprojekten under våren 2013 sökte finansiering utanför Mistra Urban Futures och kunde ingå avtal med Västra Götalandsregionens rättighetskommitté. Genom det samarbete som både delprojektet *Dialogens roll och former* och delprojektet *Ungas medskapande* inledde med rättighetskommittén blev projekten till hälften finansierade med dessa medel och till hälften med medel från Mistra Urban Futures.

För invånardialogprojektet innebar detta att en god empirisk grund ställdes till förfogande genom möjligheten att närvara vid ett stort antal av kommitténs samrådsmöten med representanter för det civila samhällets olika organisationer och sociala rörelser. Invånardialogprojektets abduktiva forskningsarbete underlättades också genom att ännu ett samarbetsavtal, med viss delfinansiering kunde ingås med Sveriges Kommuner och Landsting, vars medborgardialogprojekt och nationellt omfattande nätverkssamarbete med många olika kommuner och

landsting gav en god empirisk bas och möjligheter till ytterligare kvalitetssäkring av uppnådda resultat och vunna erfarenheter.

Samtidigt kunde delprojektet *Ungas medskapande* genom avtalet med rättighetskommittén förstärka projektet dels med en forskningsassistent med erfarenhet av tidigare studier om ungas delaktighet och skolsituation, dels med en utbildad forskare som nyligen disputerat på ett näraliggande ämne och som genom sin anställning på Center för Skolutveckling i Göteborgs Stad förstärkte delprojektets erfarenhetsmässiga förankring i, och koppling till, nätverk inom skolektorn. Genom övriga projektmedlemmar fanns dessutom sedan tidigare nätverk uppbyggda med tjänstepersoner med lång erfarenhet av ungas delaktighet och inflytande, både i Göteborgs Stad och i Skövde. Dessa bjöds in att på olika sätt vara referenspersoner under forskningsarbetets gång. Västra Götalandsregionen öppnade också upp en ny arena för forskning genom uppdraget att genomföra en studie av de demokratitorg som Västra Götalandsregionen anordnar på ett antal gymnasieskolor varje år för att regionpolitiker och gymnasieungdomar ska mötas.

Arbetet med de två delprojekten pågick från hösten 2013 till hösten 2014 och grundforskningen resulterade i tre delrapporter som presenterades och diskuterades under arbetets gång. Du hittar rapporterna i del III, avsnitt 2.4, 2.5 och 2.6.

Parallellt med arbetet med de två delprojekten tog arbetet vid för att söka delfinansiering för det tredje delprojektet – *Civilsamhället i ett förändrat politiskt landskap*. En forskningsansökan utarbetades under våren 2013 och tillställdes Ungdomsstyrelsen. Ansökan beviljades inte. I avvaktan på att hitta andra

47 forskningsmedel påbörjades delprojektet i en begränsad omfattning främst genom att olika uppsatsskrivande studenter knöts till projektet. Dessa studenter gjorde en rudimentär genomgång av forskningslitteraturen inom området civilsamhälle och dialog. En av dem gjorde också en första kartläggning av det civila samhällets potentialer i en av stadens stadsdelar. Under våren 2015 kunde vissa omdisponeringar av budgetmedel göras och en samhällsengagerad aktivist från det civila samhället i Göteborg knyts till projektet på deltid med uppgift att genomföra en studie av relationerna mellan det civila samhällets organisationer och rörelser och stadens kommunala förvaltning (se del III, avsnitt 1.6). Därutöver genomfördes under 2015 två självständiga bidrag till detta delprojekt bestående av dels en studie kring EU-migranteras situation och upplevelse av myndighetskontakter och dels en studie om medskapardemokrati kring såväl möjligheter och hinder för medskapande inom förvaltning som mellan förvaltning och boende. Dessa studier finner du i del III, avsnitt 1.7 och 2.7.

Parallellt med delprojektens arbete genomförde projektmedlemmarna fortlöpande relativt omfattande litteratur- och forskningsstudier (i form av så kallade desk-studies) kring specifika ämnen för att öka delprojektens teoretiska förankring och underlätta integration av tidigare forskning. Totalt producerades under projekttiden ett femtontal sådana kunskapsunderlag.

4) Kvalitetssäkring och förankring

En transdisciplinär, perspektiv- och förändringsinriktad kombination av grund- och syntetiserande forskning ställer speciella krav på kvalitetssäkring, inte minst när det gäller frågan om perspektivens relevans för att ge mening åt de samhällsprocesser som pågår liksom frågan om forskningsresultatens tillämpningsbarhet. Därtill kommer behovet av att väcka intresse för, och gradvis förankra, de transdisciplinära forskningsresultaten inom förvaltningens berörda delar för att de sektorsövergripande resultaten inte skall hamna mellan stolarna och utgöra ytterligare exempel på hyllvärmare. Under projektarbetets gång har därför en rad workshops genomförts såväl med personal från Göteborgs Stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Länsstyrelsen i Västra Götaland, Västra Götalandsregionen (VGR) som med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i syfte att redogöra för uppnådda resultat och vunna erfarenheter. Arbetet med kvalitetssäkring har underlättats av att flera av projektmedlemmarna aktivt deltagit i ett antal externa konferenser och sammankomster och där fått tillfälle att presentera och diskutera projektets preliminära forskningsresultat. En av projektledarna har under projekttiden arbetat med KAIROS forskningsperspektiv i reflekterande seminarier och uppföljningsprocesser inom ramen för socialt hållbar utveckling på lokal nivå i stadsdelen Norra Hisingen i Göteborg samt ingått i ett nationellt nätverk med internationella kopplingar, av praktiker som lär, tränar och utvecklar medskapande ledarskap och processer för att bättre hantera dagens komplexa frågor, byggt på Art of Hosting and Harvesting Conversations that matters (AoH) (www.artofhosting.org).

47

Den andra projektledaren har därutöver parallellt deltagit i ett nordiskt forskarnätverk som särskilt studerat den sociala hållbarhetens förutsättningar i skandinaviska städer (Abrahamsson 2015d).

3 Kvalitetssäkring, spridning och användning av resultaten

Samtliga kunskapsunderlag som producerats inom ramar-
na för projektet har enligt Mistra Urban Futures föreskrifter
granskats av minst två externa läsare för att kvalitetssäkra
innehållet. KAIROS har dessutom under hela projekttiden haft
sporadiska kontakter med politiska företrädare från främst
Göteborgs Stad men även på nationell nivå. Stadens stadsse-
kreterare inbjöds till föredragning på Mistra Urban Futures
2013 och KAIROS presenterade då projektets frågeställningar
och utgångspunkter. Under KAIROS sista år (2015) har delar
av projektets resultat presenterats för såväl stadens kommunal-
råd som medlemmar av den svenska regeringen. Utöver dessa
föredragningar har KAIROS projektledare vid olika tillfällen
haft möten med kommunala politiska företrädare från olika
partigrupper och nämnder samt kommunstyrelser. Genom det
pågående samarbetet med Sveriges Kommuner och Landsting
(SKL) har KAIROS projektledare även mött och samtalat med
en stor mängd politiker från kommuner från hela Sverige vid
utbildningar, konferenser och nätverksmöten.

Samarbetet mellan projekt KAIROS och Sveriges kommuner
och Landsting har inte bara inneburit breda kontaktytor med

ett hundratal svenska kommuner som underlättat kunskaps-
produktion och kvalitetssäkring. Resultaten från KAIROS
kunskapsproduktion utgör också ett väsentligt inslag i den
diplomerade högskolekurs för Sveriges Kommuner och Lands-
ting som utarbetats och påbörjats under projektarbetets gång.
Samtliga föreläsningar har spelats in på video och kommer
tillsammans med projekt KAIROS framtagna kunskapsunder-
lag utgöra kursmaterial för den distansutbildning som Sveriges
Kommuner och Landsting kommer att erbjuda sina medlem-
mar runt om i landet från och med våren 2017.

Stadsdelsförvaltningen Norra Hisingen, Göteborgs Stad har
sedan 2012 bedrivit ett arbete för en socialt hållbar stadsdel.
Först i form av ett treårigt projekt som tillkom efter en period
av social oro i Backa, en del av Norra Hisingen. Under projek-
tets första år genomfördes vid ett par tillfällen kunskapssemi-
narier i samarbete med dels projekt Mellanplats och sedan med
KAIROS. Den ena av KAIROS projektledare var under samma
tid även projektledare för arbetet i Norra Hisingen och en av
praktikanterna inom KAIROS knöts till det lokala arbetet i
Norra Hisingen. Projekt *Backa i fokus* bedrevs som ett lärande
projekt där ett tjugotal aktiviteter var i fokus och där gemen-
samma strategier som vilade på några gemensamma kun-
skapsperspektiv la grunden för uppföljning och utveckling av
de olika aktiviteterna. Ett av kunskapsperspektiven var ”positiv
och negativ säkerhet” och genom att projektet i Norra Hisingen
arbetat med detta perspektiv i praktiken har det ömsesidigt bi-
dragit till både praktik och teoriutveckling. Ett annat perspek-
tiv som genomsyrat projektet i Norra Hisingen är tillit och den
insikt som vuxit fram är att ömsesidig tillit är en förutsättning

för medskapande. Även här har den praktik som utvecklats för medskapande arbetssätt i Norra Hisingen, successivt både inom förvaltningen och med medborgare, bidragit till KAIROS kunskapsproduktion. Norra Hisingen har efter det treåriga projektet format en process för ett *Jämligt Norra Hisingen – socialt hållbar stadsdel*, som ska omfatta hela förvaltningen och som syftar till att öka förvaltningens kapacitet att hantera komplexa frågor, göra skillnad i arbetssätt och få effekter i stadsdelen. Det ska också vara ett arbetssätt där de som har kompetens, erfarenheter och är berörda bjuds in och kan bidra, och som därmed skiftar arbetssätt från det traditionellt hierarkiska till att successivt öppna för att arbeta mer utforskande och ta vara på kollektiv kunskap. På så sätt ökas kapaciteten att hantera de lokalt prioriterade komplexa samhällsfrågorna.

Länsstyrelserna arbetar sedan lång tid tillbaka med krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser. Traditionellt har detta arbete fokuserat på risker som översvämningar, elavbrott och pandemier, men sedan några år tillbaka innefattar det även social oro. Social oro är naturligtvis inget nytt fenomen, det som är nytt är att det uppmärksammas i risk och sårbarhetsarbetet. En av de tidigaste ansatserna att inkludera det sociala perspektivet i arbetet gjordes 2012 i den så kallade Västra Götalandsmodellen. Modellen utgick från lokal statistik vilket innebar att ett fåtal personer, grupper eller stadsdelar riskerade att ringas in som en samhällsrisk. I och med detta betonades inte de bakomliggande orsakerna och det förebyggande perspektivet i tillräcklig hög grad. I stället riskerade analysen att leda till att de insatser som genomfördes fokuserade på att dämpa effekterna av den sociala oron, vilket försvårar för kommuner, länsstyrel-

ser och andra berörda myndigheter att arbeta med orsakerna till oron på strategisk nivå. Utifrån dessa dilemman har länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland utvecklat en ny vägledning som ersätter Västra Götalandsmodellen. Utgångspunkten för den nya vägledningen är att människors framtidstro och tillit till samhället påverkas av deras livsvillkor. Det skyddsvärda blir därmed tillit, både mellan människor och till samhällets institutioner, och metoden för att uppnå tilliten blir att arbeta för goda livsvillkor och uppväxtvillkor. Projekt KAIROS var en av de aktörer som uppmärksammade problematiken med den förstnämnda modellen och dess arbetssätt och KAIROS kunskaper och kunskapsunderlag har använts i utvecklingen i den nya modellen. Kunskapen från KAIROS används bland annat för att synliggöra vikten av generella insatser som når ut till alla invånare eftersom det stärker samhällets förmåga att ansvara för människors säkerhet, utveckling och rättvisa – vilket i sin tur ökar tilliten till samhällets institutioner, och i förlängningen även den mellanmänniska tilliten.

Även inom arbetet med det urbana utvecklingsarbetet som riktade sig till landets femton mest socioekonomiskt utsatta stadsdelar har Länsstyrelsen integrerat kunskap från KAIROS. Dels kontinuerligt genom att en av projektmedlemmarna i KAIROS samordnade länsstyrelsernas arbete med uppdraget nationellt, men också genom att en av KAIROS synvänder som betonar vikten av en annan form av styrning av offentlig sektor bortom New Public Management och ett annat ledarskap inom offentlig sektor presenterats på ett antal nationella konferenser.

4 Självvärdering

Det övergripande syftet med projekt KAIROS är att producera kunskap om den sociala hållbarhetens urbana betingelser och föreslå arbetssätt som kan bidra till förändring. Den kunskapssyn som ligger till grund för projekt KAIROS forskningsarbete är transdisciplinär och medskapande. Vår tids samhällsordning har tillsammans med de komplexa samhällsproblem som följer i dess spår ökat vikten av att kombinera en teoretiskt förankrad kunskap med en erfarenhetsbaserad kunskap. Problemen som skall hanteras är kontextuella och i ständig förändring. Problemen kan bara formuleras och åtgärder identifieras och genomföras tillsammans med dem som berörs. De former för samhällsstyrning som är förhärskande innebär samtidigt att den transdisciplinära forskningsmetodens, liksom medskapandets fulla potential, inte kan tillvaratas. Denna självvärdering fokuserar huvudsakligen på två viktiga aspekter som bedöms ha en hög generaliserbarhet. Det handlar om deltagarnas tid och resurser och det handlar om initiativtagarnas förankring hos kunskapsanvändarna.

Den transdisciplinära kunskapsproduktionens kunskapssyn

De ökade krav på att förstå helheten som den tilltagande komplexiteten i samhällsproblemen medför har inte bara gjort det allt viktigare att analysera problemen utifrån olika vetenskapliga perspektiv. Det har också blivit allt viktigare att få med den erfarenhetsbaserade kunskapen. Kunskapsproduktionen stäl-

ler större krav på medskapande och bottnar i en kunskapssyn präglad av vad Aristoteles kallade för Fronesis – den kunskap, klokhet och förtrogenhet som krävs för att bygga det goda samhället. Denna kunskapsform är etisk och politisk genom dess syfte 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 djupgående livserfarenheter. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen bygger förutom på vetenskaplig och teoretisk stringens därför således också på praktisk klokhet. Den eftersträlvade kombinationen av teoretiskt förankrad forskning och erfarenhetsbaserad kunskap förväntas underlätta förmågan att omsätta producerade kunskaper och vunna erfarenheter i en praktisk handling – att i konkreta situationer kunna avgöra hur man ska handla – i syfte att det som skall göras kan göras bättre. Medskapande är således en fråga om gemensamt lärande. Som den brasilianske pedagogen Paulo Freire påvisade så handlar detta lärande om ett bemäktigande genom att kunna sätta ord på det man ser och förstå att andra upplever samma sak (Freire 1972). Tankarna knyter an till Franz Fanon som genom sin forskning kring det algeriska befrielsekriget visat på hur handling ökar medvetenheten om det man gör och varför (Fanon 1969). En ytterligare dimension i det transdisciplinära begreppet är således dess normativa strävan efter att bidra till hantering av de komplexa samhällsfrågor som studeras och därmed också bidra till social förändring (Polk 2015). Den transdisciplinära metoden uppfattas därmed vanligen som mer aktionsorienterad än

de andra kunskapsproducerade forskningsinriktningarna. Detta är också förklaringen till att medskapandet blir centralt för den transdisciplinära kunskapsproduktionen.

Kraven på medskapande ställer emellertid samtidigt denna form av kunskapsproduktion inför stora påfrestningar. De som medskapar representerar många gånger olika arbetskulturer inom vilka det råder olika strukturella arbetsförhållanden. Som ett konkret exempel för att belysa dessa svårigheter skall vi i följande avsnitt diskutera villkoren för den transdisciplinära kunskapsproduktionen med hjälp av de erfarenheter från gemensam kunskapsproduktion mellan akademien och den offentliga sektorn som vi tillgodogjort oss under projektarbetets gång.

51 **Hinder för medskapande vid transdisciplinär kunskapsproduktion**

De två samverkande kulturer som representerar den kombination av teori och praktik som utgör den transdisciplinära kunskapsproduktionens grund har sina respektive karaktäristiska kännetecken som riskerar att krocka med varandra och skapa stor frustration hos de samverkande parterna. Det som kännetecknar dessa kulturer kan något hårddraget beskrivas på följande sätt:

Den vetenskapligt förankrade kunskapen produceras mestadels genom att *observera, läsa, reflektera och skriva*. Ofta riskerar skrivandet att hamna på en generaliserbarhets- och teoretisk nivå som gör att resonemanget blir alltför abstrakt för att det skall kännas relevant och upplevas tillämpbart i de specifika situationer som många beslutsfattare befinner sig. Utrymmet

för medskapande för de som representerar den teoretiska och vetenskapliga kunskapsproduktionen begränsas samtidigt av rådande syn på vad som är kunskap respektive vetenskap. Forskarvärlden har utsatts för ökad global konkurrens när det gäller den forskningsfinansiering och möjligheter till publicering som ligger till grund för forskarens meritering. Värdering och säkerställande av forskningens kvalitet har i allt större utsträckning kommit att ske med hjälp av kvantitativa kriterier. Den kunskap som går att mäta blir lättast belönad. Kraven på excellens gör att faktakunskap prioriteras framför förståelse och förtrogenhet, även om den kunskap som produceras därmed blir mindre relevant. Vi blir duktigare på att analysera delarna samtidigt som helheten försvinner och den kunskap som produceras blir alltmer ”snuttifierad” och intetsägande.

Detta förhållande som i hög grad kommit att prägla den svenska samhällsforskningen förstärks till följd av förändrad tillgång till kanaler för kunskapsspridning. Utrymmet för publicering av forskningsresultat där den erfarenhetsbaserade och mer tysta kunskapen får en framträdande plats blir allt mindre (Liedman 2011). Olika erfarenheter tyder på att detta förhållande minskar forskarnas intresse för den transdisciplinära kunskapsproduktionen. En sådan form för kunskapsproduktion upplevs som mindre attraktiv när det gäller meritering och karriär med tanke på den stora tidsåtgång som krävs för att kunskapsbärarnas olika perspektiv och begreppsanvändning skall hitta sina gemensamma beröringspunkter. Tidsåtgången blir speciellt betydande i situationer där kunskapsnivåer och vana vid abstrakt tänkande varierar mellan de samverkande parterna. Denna tidskrävande forskningsmetod strider nämli-

gen mot de krav som ställs på omfattningen av forskarens kunskapsproduktion när det gäller antal publicerade artiklar. De ytterst osäkra arbetsförhållanden som också kommit att prägla merparten av forskarsamhället reducerar samtidigt forskarnas riskbenägenhet. Något utrymme för att arbeta flera månader med att producera kunskap som riskerar att inte kunna publiceras finns helt enkelt inte. Den forskning som de tvingas prioritera är den som har en chans att publiceras och citeras i välrenommerade forskningstidsskrifter.

Denna rådande kunskapssyn som följer i spåren av New Public Management och det sätt på vilket den påverkar arbetsmiljön för forskarsamhället får således allvarliga konsekvenser för forskarnas möjligheter att samverka med de mer erfarenhetsbaserade kunskapsbärarna och att använda sig av den förtrogenhets- och tysta kunskap de är bärare av. Denna möjlighet till samverkan och medskapande begränsas därtill ytterligare av den kunskapssyn och de arbetsförhållanden som i sin tur samtidigt präglar de mer erfarenhetsbaserade kunskapsbärarna.

De som sitter på den erfarenhetsbaserade kunskapen representerar en *talande och görande kultur*. Här är främsta syftet inte att producera kunskap, utan för offentlig sektor är huvuduppgiften att producera någon form av verksamhet kopplat till politiska beslut, lagar och förordningar. Verksamhet kan sägas utvecklas i den talande och görande kulturen bland annat genom samtal under olika arbetsmöten. För administrativa tjänstepersoner avlöser det ena mötet ofta det andra. En rimlig arbetsmiljö i en sådan möteskultur föreskriver att den schemalagda arbetstiden blir viktig att respektera för att alla skall kunna delta på lika villkor. Inom de tidsramar som står till buds

försöker de som representerar den talande kulturen att då och då avsätta några timmar för att reflektera över utfört arbete och skriva ner sina tankar. Många tvingas emellertid alltför ofta flytta över sitt intresse till någonting annat innan man ens kunnat dra sig till minne hur det nu var som man egentligen tänkte. De komplexa samhällsproblem som formar tjänstepersonerna vardag och de ständiga brandkårsuttryckningar som måste företas gör att de många gånger inte hinner läsa, tänka eller reflektera särskilt mycket. Många klagar på att de aldrig får chansen att älja de frågor och utmaningar som är en stor del av vardagen och heller inte hålla på med själva gruvarbetet där saker och ting får den tid på sig som behövs för att mogna fram. Många tjänstepersoner upplever själva att de därför sällan hinner med att komma lika väl förbereda och pålästa till olika möten som de skulle vilja utan tvingas ofta lita på intuitiv kapacitet. Inspel som görs riskerar att bli anekdotiska och kunskapen riskerar att bli fragmentarisk. Tiden och formen för samtal i den möteskultur som är vanligast förekommande i offentlig sektor, medger ofta heller inte det fördjupade, öppna och tillitsfulla samtal som komplexa frågor kräver för att nya insikter och ny kunskap ska växa fram.

De forskningscirkel som utgör ett centralt inslag i kunskapsproduktionen kan för en utomstående många gånger uppfattas som någon form av osammanhängande kafferep, utan vare sig syfte, mål eller struktur. De frågeställningar som kommer upp och diskuteras kan av andra tyckas bli besvarade innan de ens hunnit bli formulerade. Kunskapsproduktionen under dessa forskningscirkel domineras av en icke kodifierbar kunskap (tacit knowledge). Det handlar i bildlig bemärkelse för delta-

garna, att liksom bonden när denna skall förklara för drängen när höet är tillräckligt torrt för att tas in på logen, tillsammans köra in näven i höstacken och känna efter. Denna typ av kunskap är en förutsättning för att kunskapen skall bli relevant och användbar. Den rådande arbetskulturen och förhållande synen på kunskapsproduktion gör samtidigt att den blir mycket svår att kodifiera och sätta på pränt. Arbetskulturen har vuxit fram som ett resultat av den aktuella styrningsformen – New Public Management – genom dess fokus på att kunna mäta effekter och utöva resultatstyrning utifrån fastställda lönsamhetskriterier. Den tysta kunskapen värderas inte och de anställdas professionalism får allt mindre utrymme. Genom att incitamentstrukturerna blir alltmer lönsamhetsinriktade minskar inte bara utrymmet för risktagande och osäkerhet utan hela intresset för kärnverksamheten. Allt större vikt läggs vid av att tillgodose överordnades riktlinjer på bekostnad av medborgarnas behov.

Utöver dessa krokar som kan uppstå i mötet mellan en skrivande och talande kultur ställer den transdisciplinära metoden och medskapande kunskapsproduktion stora krav på deltagarnas förmåga att tänka i ett helhetsperspektiv och utanför boxen. Detta gör det i sin tur viktigt att de deltagare som står för den teoretiskt förankrade kunskapen har förmågan att från allra första början gå i takt med dem som representerar den erfarenhetsbaserade kunskapen. Det ställs stora krav på trygghet och självförtroende för att i praktiken våga släppa taget om den faktakunskap man tidigare tillägnat sig och enligt den kritiska realismens synsätt förstå att allt inte är som det synes vara. Det finns också en intransitiv dimension där underliggande struk-

turer och mekanismer verkar.

Därtill kommer att förförståelsen och kunskapsnivåerna mellan de olika deltagarna är väldigt olika. Många av representanterna från förvaltningen är hårt fast i sina strukturer – de präglas av linjeorganisationen och oroas för att gå utanför hierarkin och tränga in på andras områden. Därtill kommer det faktum att medan akademiker (förhoppningsvis) tränats i kritiskt tänkande har många praktiker socialiserats in i en icke ifrågasättande kultur med en given hierarkisk struktur. Frågan om förekommande målkonflikter, maktstrukturer och hinder på makronivå anses många gånger för ogripbara och utanför deltagarnas kompetensområden. Under arbetets gång finns det också risk för en maktförskjutning mellan deltagarna. Medan vikten av den erfarenhetsbaserade kunskapen kanske mer kommer till sin rätt vid inledande problemidentifiering och utformning av frågeställningar reduceras den när den nya kunskapen ska börja produceras för att besvara frågeställningarna. I den talande kultur som tjänstepersonerna representerar är, som diskuterats ovan, också den beskrivande berättelsen vanligare än analyserande och problematiserande reflektioner. Deltagarna med erfarenhetsbaserad kunskap saknar vanligen forskningsmetodologisk erfarenhet från att producera ny kunskap. Det inflytande som forskarens egen förförståelse, kunskapsnivå och förmåga till lyhördhet och empati har för forskningsresultaten reducerar resultatens intersubjektivitet (Kvale 2009). Bristande medvetenhet om den utsträckning i vilken den egna förförståelsen och kunskapsnivån såväl kan påverka inläsning av text som genomförande och tolkning av intervjuer kan reducera forskningsresultatets kvalitet. Sam-

mantaget medför risken för att den jämlika relation på vilken medskapandet måste vila urholkas och att de som sitter på den teoretiskt förankrade kunskapen får ett övertag och blir dominerande när det gäller tolkningen av producerad kunskap och de slutsatser som kan dras. Därtill kommer att argumentet ”tidigare forskning visar att” svårligen kan vederläggas med hjälp av intuition hur stark denna än kan vara. Detta kan medföra att den teoribildning som ligger till grund för ett projekts generella frågeställningar i slutändan saknar förankring i, och inte talar med den empiri, som produceras när de mer specifika svaren på frågeställningarna så småningom skall besvaras.

Den kunskapssyn, som i vår tid av samhällsomdaning strävar efter en transdisciplinär kunskapsproduktion där den teoretiskt förankrade kunskapen skall kombineras med den erfarenhetsbaserade ställer därför ibland oöverstigliga krav på öppenhet, lyssnande och vilja att förstå den ”andres perspektiv”. Här utmanas en projektgrupp som KAIROS i att leva det projektet menar behöver ske för en socialt hållbar utveckling. Det ställs också höga krav på pedagogisk förmåga genom de krav som ställs för att den producerade kunskapen och de konkreta förslag till arbetssätt den genererar skall bli tillräckligt relevant. Det handlar inte bara om att den kodifierbara kunskapen skall kombineras med den tysta kunskapen som vi konstaterat svårligen kan beskrivas med ord i en talande berättelse än mindre sättas på pränt. Det handlar också om att se på kunskapsproduktionen som en process bestående av separata delar som är ömsesidigt beroende av varandra för att ge kunskapen mening. Å ena sidan måste - med hjälp av teorin - drivkrafterna bakom den pågående samhällsomdaningen och tillhörande komplexi-

tet synliggöras (causes of the causes) på ett sätt som ger mening och blir möjligt för användarna att förstå utifrån den verklighet de befinner sig. För att denna mer abstrakt rotade kunskap skall bli meningsfull fordras - å den andra sidan - att den medger framväxten av ett konkret arbetssätt som inte nödvändigtvis behöver utformas efter omdaningens hela komplexitet och samtliga drivkrafter men som däremot utifrån denna komplexitet och dessa drivkrafter är helt kompatibel med vad som krävs för att arbetssättet skall verka i önskad riktning och inte motverka sitt eget syfte. Speciellt utmanande kan det bli att lyckas höja generaliserbarheten och möjligheterna till tillämpning bortom de konkreta och specifika omständigheter som medgav arbetssättets utformning. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen riskerar därmed alltid att bli väl exklusiv genom sin låga generaliserbarhet och oförmåga att överföras till andra kontexter. Inom KAIROS försöker vi hantera risken för detta och att höja generaliserbarheten genom att presentera våra slutsatser i form av synvänder istället för i specifika arbetssätt med checklistor.

Hinder för användning av den transdisciplinära kunskapsproduktionens resultat

Även om dessa svårigheter kan övervinnas och relevant kunskap produceras finns det ytterligare hinder för att kunskapen skall komma till användning. Ett av dessa hinder är att projektets initiativtagare inte tillräckligt väl har förankrat projektets syfte och frågeställningar hos de (delar av) myndigheter och förvaltningar som är tänkta som kunskapsanvändare. För att den producerade kunskapen skall komma till användning mås-

te initiativtagaren ta på sig att skapa ett antal underlättande och understödjande strukturer som forskargruppen kan använda sig av. Det handlar om att ge gruppen legitimitet samt att ge plats och möjlighet till inflytande. När det gäller transdisciplinär kunskapsproduktion och förslag till arbetssätt avseende samhällseliga förhållanden krävs inte minst många och nära kontaktytor med - och också en stor medverkan av - berörda politiker för att producerad kunskap och förslag skall kunna gå till politiska beslut och bli föremål för handling.

Ett ytterligare hinder som delar av forskningslitteraturen uppmärksammat och som den kallar för den svårlösta paradoxen (Polk 2015) när det sedan gäller implementering av fattade beslut har att göra med rådande organisationsstrukturer inom myndigheter och förvaltningar. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen bygger på en gränsöverskridande och tvärasektoriell samverkan och strävar efter en helhetssyn.

I en organisationsstruktur som präglas av avdelnings- och stuprörstänkande medför detta att den breda kunskapen inte får någon egentlig hemvist. Det finns ingen sektor som känner att de har mandat från övriga att ta på sig ansvaret för kunskapens användning och de resultat den kan tänkas medföra. Detta förstärks också genom den samhällsstyrning som gör kommunen till en producent i konkurrens med andra aktörer och där den breda samhällsnyttan hamnar i bakgrunden. Kunskap och arbetssätt som handlar om ett samhälle i sin helhet och inte om enskilda verksamheter blir lätt hängande i luften utan att någon tar på sig ägandeskapet. Det stuprörstänkande och den samhällsstyrning som präglar stora delar av den svenska förvaltningen förhindrar därmed den förstärkta horisontella samverkan över sektorgränser som det framtida nätverkssamarbetet obönhörligen ställer.

Del II

Utgångspunkter - utifrån den stora samhällsomdaningen

56 Vi är på väg in i en ny era. Globalisering, migration och urbanisering är tre av de stora processer som präglar vår samtid och som alltmer flätar samman det lokala med det globala. Det sätt på vilket de är sammanflätade gör att de ömsesidigt förstärker varandra och skapar nya utmaningar. De komplexa samhällsproblem som följer i denna samhällsodnings spår konkretiseras och får effekter på lokal nivå. I det här kapitlet kommer vi att med hjälp av några teoretiska och konceptuella utgångspunkter redogöra för hur denna pågående samhällsomdaning påverkar samhället och förutsättningarna för att arbeta för rättvisa och socialt hållbara städer. Vi definierar ett antal viktiga begrepp samt beskriver den teoretiska och praktiska grunden till den förändringsteori vi använder oss av. En redogörelse för projektets uppnådda forskningsresultat och vunna erfarenheter kommer att närmare redogöras för i rapportens tredje och fjärde del (del III och IV).

1 Teoretiska utgångspunkter

Det ställs idag höga krav på beslutsfattare och makthavare i offentliga uppdrag, att hantera de svårlösta och komplexa sam-

hällsfrågor och de förstärkta krav på social hållbarhet som följer med vår tids stora omdaning. Detta ökar vikten av en transdisciplinär kunskapsproduktion där den erfarenhetsbaserade kunskapen kombineras med den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen. En god teori och precisa begrepp tillhör akademins främsta verktyg för att bidra till en sådan transdisciplinär kunskapsproduktion genom att öka förståelsen för var samhället befinner sig, hur det hamnat där och vart samhällsutvecklingen är på väg. God teori och precisa begrepp hjälper oss att, i vårt fall med den uppgift som detta forskningsprojekt har tagit sig an, utveckla strategier och formulera synvänder för hur komplexa samhällsfrågor kan hanteras och människors livsvillkor förbättras (för en beskrivning av de synvänder som formulerats under projekttiden se del IV). Eftersom vi lever i en värld med ojämlika maktrelationer och en ojämn resursfördelning präglad av särintressen och konflikter blir det speciellt viktigt att komma ihåg att det inte finns någon helt neutral teori. Som vi tidigare läst i del I avsnitt 2.1 om projektets kunskapssyn har varje teori ett bakomliggande syfte och ser till någons intresse (Cox 1995). Detta innebär att det är svårt att evidens- och faktabasera den kunskap som produceras. I KAIROS lyfter vi fram såväl praktiskt som teoretiskt och vetenskapligt förankrade *perspektiv* som med sin förankring i historien kan ge mening och sammanhang åt skeenden i den tid vi nu lever.

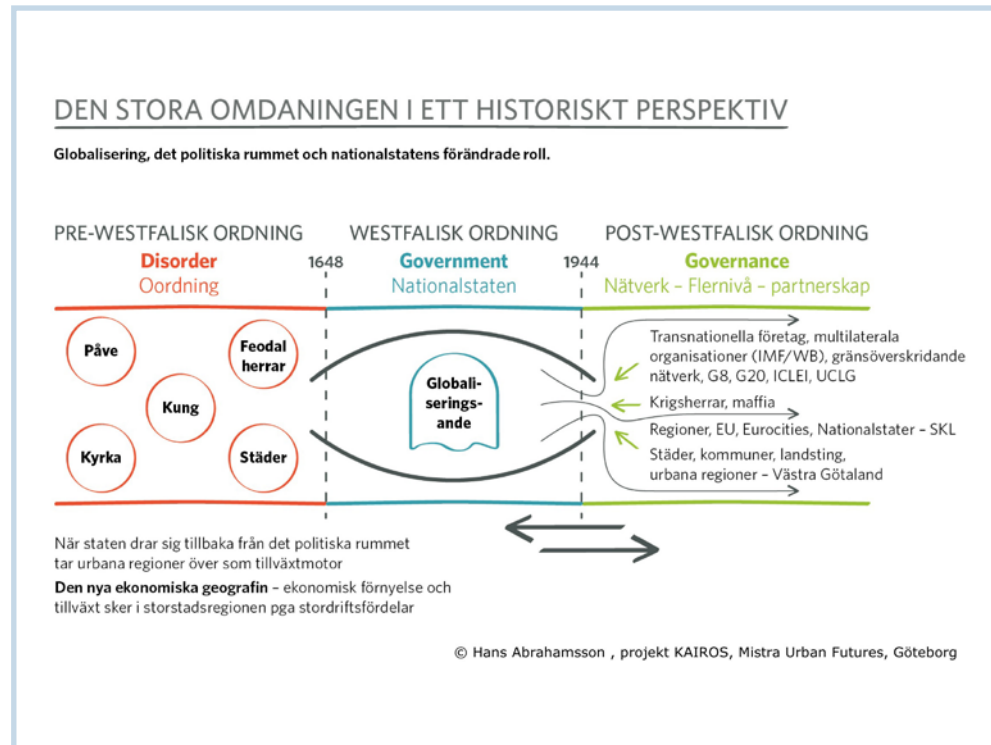
1.1 Globalisering, migration och urbanisering

Globalisering, migration och urbanisering är tre processer som genom sin samverkan kommit att få ett stort inflytande över den samhällsomdaning som präglar vår samtid. Globalisering-

en med sina ökade kontaktytor och förbättrade kommunikationer skapar gränsöverskridande nätverk som förändrar statens roll, dess suveränitet och förutsättning till maktutövning (Cerny 1997, Rhodes 1994). Världen flätas alltmer samman och människor blir rörligare. Inom KAIROS ser vi på migration som ett naturligt flöde av människor som blir alltmer transnationellt och gränsöverskridande till sin omfattning (Castles 2010, Righard, 2008). Många människor som söker förbättrade livschanser befinner sig i transit, på väg någonstans och alltfler har sitt vardagsliv på flera platser samtidigt (Eastmond och Åkesson 2007). De flesta söker sig till städer, urbaniseringen intensifieras.

De globala kontaktytorna ökar och världen krymper. En händelse långt borta får återverkningar här hemma. Det ekonomiska maktcentrat flyttar österut och söderöver. Kina och Indien liksom Malaysia och Turkiet är några exempel på länder som blir allt viktigare som motorer för världsekonomin. Förbättrad tillgång till information förändrar maktstrukturer. Människor bemäktigas och självbilden förändras. Västvärldens tolkningsföreträdare ifrågasätts och utmanas. Samtidigt minskar nationalstatens betydelse och makt. Vi rör oss från den så kallade Westfaliska ordningen¹¹, där nationalstaten var den helt dominerande aktören, mot en Post-Westfalisk ordning som präglas av partnerskap, flernivåstyrning och nya maktstrukturer.

11 Den westfaliska ordningen växte fram som ett resultat av den Westfaliska freden som blev slutet på det 30-åriga religionskriget, år 1648. Där lades grunden till den ordning som blev det europeiska statssystemet, med territoriella stater också kallat nationalstater, och som sedan även ledde till indelningen av världen i koloniala imperier.



Städer och deras gränsöverskridande nätverkssamarbete spelar en allt större roll för den globala samhällsstyrning som måste till för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem. Den snabba urbaniseringstakten med fördjupade inkomst- och hälsoklyftor som följd, medför samtidigt att många medelstora städer riskerar att utvecklas till arenor för sociala konflikter. En närmare diskussion kring samhällsordningens innebörd och bakomliggande drivkrafter återfinns i Abrahamsson (2012) samt i flera av KAIROS kunskapsunderlag (se speciellt Abrahamsson 2015a och 2015b).

1.2 Vikten av att undvika den metodologiska nationalismens fälla

Akademins förmåga att tillhandahålla god teori begränsas av det faktum att övergången mellan det nationalstatliga projektet och det framväxande nätverkssamhället där det lokala alltmer flätats samman med det globala ställer oss inför en helt ny situation.

Samhällsvetenskapen har något förenklat sitt ursprung i upplysningstiden och sina rötter i tre specifika historiska händelser i Europa. Statskunskapen uppstod genom den engelska politiska revolutionen i slutet på 1600-talet och den politiska filosofen John Lockes inledande arbete med att skilja på den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten. Politisk ekonomi – eller det som vi numera kallar för nationalekonomi – föddes hundra år senare i samband med den engelska industriella revolutionen då den skotske moralfilosofen Adam Smith funderade på de mekanismer som svarade för allokering och fördelning av investeringar mellan olika ekonomiska sektorer och hans slutsatser att de fria marknadskrafterna (den osynliga handen) hade ett avgörande inflytande över fördelningens effektivitet. Den tredje pelaren i samhällsvetenskapen intresserade sig inte bara för politiska och ekonomiska aktörer och faktorer utan kanske framför allt för de sociala. Den franska revolutionen blev här avgörande för framväxten av sociologin såsom den tolkades av tänkare som Saint Simon, Auguste Comte och Emile Durkheim.

Bortsett ifrån att dessa vetenskapliga monodiscipliner uteslutande baserades på europeiska erfarenheter var de också helt

nationalstatscentrerade och präglades av vad som under senare tid kommit att kallas för metodologisk nationalism (Glick Schiller 2011). Vår tids stora samhällsömdaning, där det lokala flätas samman med det globala gör det därför nödvändigt att lämna den metodologiska nationalismen. Detta förhållande tillsammans med den transdisciplinära kunskapsproduktionens grundläggande normativa ambition att kunna bidra till en eftersträvansvärd samhällsförändring medför att projekt KAI-ROS ställs inför flera metodologiska utmaningar varav speciellt två är värda att uppmärksammas i detta sammanhang:

1. Den första utmaningen handlar om vikten av att göra en flernivåanalys för att i görligaste mån fånga in väsentliga aspekter på hur den globala politiska ekonomin slår igenom och påverkar utvecklingen på lokal nivå. Det kan exempelvis handla om hur den ekonomiska utvecklingen i Kina påverkar utvecklingen i svenska gruvdistrikt eller priset på spik på lokala byggmarknader. Det handlar också om hur globala förädlingskedjor påverkar lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden, om de krav som internationella finansiella institut ställer på svenska kommuners makroekonomiska balans liksom om hur dessa krav i sin tur påverkar förutsättningarna för att finansiera välfärden och skolans kompensatoriska ansvar.
2. Den andra utmaningen handlar om kunskapsproduktionens normativa och förändringsinriktade ambitioner och betydelsen av den problemorienterade ansats som detta medför. Den enda möjligheten att förstå den globala politiska ekonomins lokala uttryck och effekter är att synliggöra dess många gånger helt osynliga strukturer och hinder genom

att ta fram konkreta förslag till olika åtgärder och börja genomföra dem. Det är nämligen bara möjligt att riktigt ordentligt förstå samhället genom att försöka förändra det. Forskningsprojektets uppgift är alltså inte bara att förstå hur strukturer skapas utan också hur de kan förändras. Det gör att vi inte bara kan sätta strukturer i fokus för vårt intresse utan också den roll som olika handlingar och aktörer kan spela för dess förändring (Cox 1995).

I det följande skall vi kort redogöra för det teoretiska, analytiska och konceptuella ramverk som låg till grund för projekt KAIROS arbete med att ta sig an dessa utmaningar.

1.3 Global Politisk Ekonomi

59 Projektets övergripande teoretiska ramverk grundas i stor utsträckning på teoribildningen inom ämnesområdet Internationell Politisk Ekonomi som till följd av den pågående samhällsordningen kommit att utvecklas till en teoribildning kring Global Politisk Ekonomi (För en utförligare presenteras se [KAIROS projektdokument](#)).

Här räcker det att påpeka att ämnesområdet studerar relationen mellan stat och marknad, mellan politik och ekonomi, och hur dessa relationer förhandlas fram internationellt mellan olika nationalstater utifrån olika nationella säkerhetsintressen och värdegrunder. Teoribildningen beskriver på vilket sätt som vår tids stora samhällsordning förändrat statens roll, speciellt när det gäller frågor som suveränitet och territoriell kontroll, och gjort det möjligt för olika flöden av varor, kapital och människor att på ett helt annat sätt än tidigare röra sig transnationellt och gränsöverskridande. Detta har öppnat upp

för en rad olika aktörer på olika nivåer att vid sidan av staten forma vad som på senare tid kommit att kallas för Global Politisk Ekonomi (O'Brien, 2016). Det handlar om transnationella företag, internationella finansiella institutioner och regionala sammanslutningar men också om städer och urbana regioner vilka på senare tid kommit att bli allt mer framträdande i det politiska landskapet och det politiska rummet.

Gemensamt för ämnesområdet är studier av världsordningar, ledarskap och västvärldens dominans alltsedan upplysningstiden och den koloniala epoken. Dess forskning kring det sätt på vilket det regelsystem för internationella politiska och ekonomiska relationer som förhandlats fram från andra världskrigets slutskede och fram till våra dagar synliggör hur utvecklingen medfört en ojämn utveckling och växande inkomstklyftor såväl mellan som inom länder. Ämnesområdet har fått förnyad aktualitet genom vår tids samhällsordning där det lokala alltmer flätas samman med det globala. Detta har också medfört att den postkoloniala diskussion, som växte fram under 1980-talet, med fokus på kvarlevande koloniala strukturer i de före detta kolonierna utvecklats till att uppmärksamma hur liknande diskriminerande och rasifierande strukturer också lever kvar i västvärlden och i hög grad påverkar människors vardagsliv och förmåga att känna samhällelig tillhörighet (Guevara 2015b, del III, avsnitt 1.5).

Bland de samhällsforskare som bidragit till den teoribildning på vilket ämnesområdet bygger och som blivit speciellt framträdande för att forma projekt KAIROS teoretiska utgångspunkter och specifika forskningsfrågor bör särskilt följande fyra uppmärksammas:

Den ungerske socialantropologen och historikern **Karl Polanyi** beskrev i sitt klassiska verk *"Den Stora Omdaningen"* övergången från jordbrukssamhället till industrisamhället i form av en dubbel rörelse – en dialektik mellan stat och marknad (2001). Marknadens utbredning (urbäddning ur de sociala relationer som ursprungligen omgärdade den) utgjorde den första rörelsen som snart kom att möta på socialt motstånd i form av en andra rörelse som krävde ekonomins återreglering (inbäddning). Flera samhällsforskare av vår tid menar att vi nu är på väg in i en andra stor omdaning som förvisso inte längre handlar om industrisamhällets framväxt utan mer om hur vår tids globalisering alltmer flätar samman det lokala med det globala och skapar ett slags "glokaliserat" tillstånd. Polanyi trodde aldrig på att den självreglerade marknaden på egen hand skulle vara förmögen att hantera de utmaningar som samhället ställs inför. Han påpekade att medan den första rörelsens krav på "laissez-faire" var politiskt planerad av olika makthavare ovanifrån utgjordes den andra rörelsen, som krävde planering och återreglering, av ett spontant organiserat folkligt motstånd underifrån. Genom att Polanyi med sin andra rörelse förde in den politiska dynamiken fördjupade teoribildningen förståelsen av det dialektiska samspelet mellan stat och marknad och mellan politik och ekonomi. Teoribildningen byggde också på antagandet att styrkeförhållandet mellan den första och andra rörelsen liksom dess utfall är politiskt möjliga att påverka. Samtidigt varnade Polanyi för att den andra rörelsen inte per definition skulle uppfattas som progressiv i det att den nödvändigtvis hade hela mänsklighetens bästa för ögonen. Utifrån ett historiskt perspektiv, pekade han på faran för att den också

skulle kunna komma att bestå av främlingsfientliga krafter som främst ville se om sitt eget hus. Det andra världskrigets utbrott illustrerade detta förhållande.

En annan samhällsforskare som fått stort inflytande över teoribildningen är den italienske politiske filosofen **Antonio Gramsci** som utifrån sina erfarenheter från det fascistiska maktövertagandet och dess påföljande maktutövning i Italien visade på hur kulturell dominans skapade förutsättningar för ett hegemoniskt politiskt ledarskap som av folkflertalet upplevdes som legitimt (1971). Han visade också på hur hegemoniska, dominerande men samtidigt legitima, tankesätt (diskurser) formades genom politiska positionskrig inom och mellan så kallade historiska block av olika politiska krafter och också hur de över tid utmanades av andra framväxande kontrahegemoniska krafter. Gramsci kom därmed flera decennier senare att bli en av de stora inspiratörerna för de teorier kring makt och maktutövning som kom att växa fram på 1970-talet och som vi skall få anledning att återkomma till senare i anslutning till vår redogörelse av projektets begreppsanvändning.

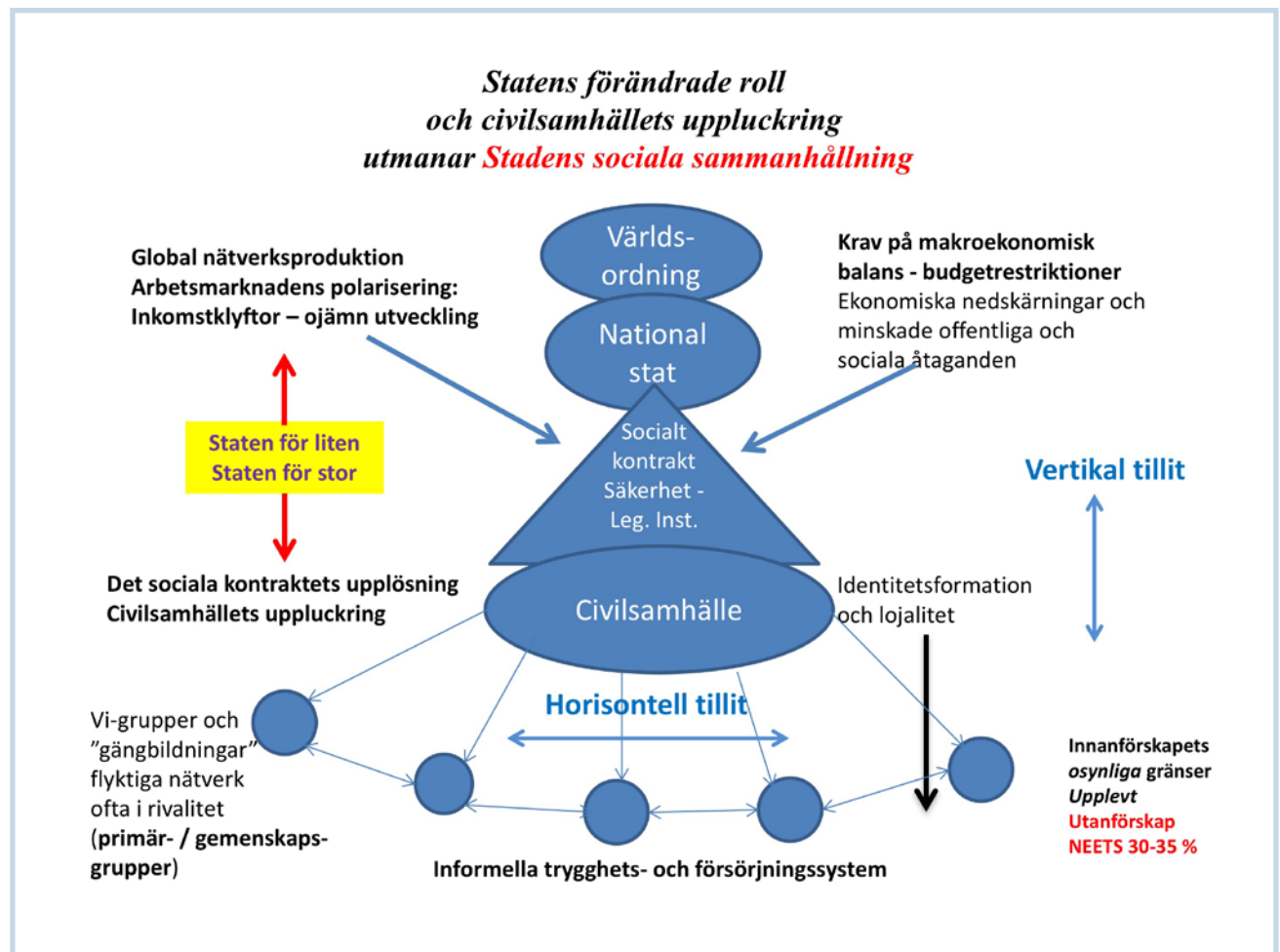
Robert Cox, professor emeritus i statsvetenskap har liksom **Björn Hettne**, professor emeritus i freds- och utvecklingsforskning, utifrån Gramsci och Polanyi fördjupat analysen av den globala politiska ekonomin, statens förändrade roll och hur staten successivt kommit att trängas tillbaka från det politiska rummet för att ge plats åt en rad nya aktörer. De visar hur vår tids stora samhällsömdaning förvandlat staten från att försöka absorbera internationella störningar genom en aktiv sysselsättnings- och industripolitik till att utvecklas till ett kraftöverföringsband med främsta syfte att dra till sig omgivningens in-

61

trasse och investeringsflöde (Cox 1996, Hettne 2009). Därmed har statens behov av extern legitimitet prioriterats på bekostnad av intern legitimitet och gradvis kommit att urholka det sociala kontrakt på vilket den tidigare baserat sin maktutövning. Därtill kommer det faktum att produktionsystemens utveckling och övergången från massproduktion på löpande band till en mer specialiserad och efterfrågestyrd tillverkning parallellt medfört stora behov av att hantera konjunktursvängningar med hjälp av flexibilitet och förändrade arbetsvillkor vilket gradvis gjort arbetsmarknaden mer otrygg och människors anställning och försörjning allt osäkrare (Standing 2011). Samhällets sammanhållning har luckrats upp och börjat ersättas med olika subkulturer som för att kompensera sig för frånvarande statliga välfärdsinstitutioner och osäkra arbetsförhållanden utvecklat relativt omfattande informella försörjnings- och trygghetssystem. I såväl kunskapsunderlaget som behandlar vår tids samhällsömdaning (Abrahamsson 2015 del III, avsnitt 1.9) som i det underlag som beskriver det civila samhället (Widehammar 2015, del III, avsnitt 1.6) förs en fördjupad diskussion om detta liksom hur utvecklingen har kommit att påverka det civila samhällets sammanhållning.

Teoribildningen inom Global Politisk Ekonomi låg också till grund för de forskningsresultat som Abrahamsson tidigare producerat

i samband med Malmökommissionens arbete och som visade på hur processer som globalisering, migration och urbanisering genom sin samverkan alltmer flätat ihop det lokala med det globala (Abrahamsson 2012a). Forskningsresultaten, som tillsammans med workshopparna (se del I, avsnitt 2.2) låg till grund för KAIROS projektdokumentet och uppdragsbeskrivning, visar dock att globalisering på intet sätt är en process som förutsättningslöst sätter *avtryck* i den lokala miljön utan att dess



lokala effekter beror på rådande lokala förhållanden och på det sätt som lokal politik utformas och kan fungera som stöddämpare för att fånga upp negativa effekter. Det handlade därför mer om globaliseringens lokala *uttryck* (Abrahamsson 2012a). Även om det finns ett manöverutrymme för att påverka det sätt på vilket globaliseringen tar sig lokala uttryck går det emellertid inte att bortse ifrån att globaliseringen kraftigt kommit att påverka storleksordningen på detta manöverutrymme. Den stora samhällsomdaningen har onekligen medfört en ökad lokal sårbarhet för globalt inflytande till följd av att staten övergått från att vara ett filter med uppgift att absorbera externa störningar till att bli en kraftöverföringsbank med uppgift att dra till sig globala influenser och investeringsvilligt kapital.

62 1.4 Den nya ekonomiska geografin

Den nya teoribildningen inom den Nya Ekonomiska Geografin uppmärksammar hur urbana regioner i form av städer och deras gränsöverskridande nätverk under senare årtionden kommit att spela en allt viktigare roll som motorer för ekonomisk tillväxt och tagit över stora delar av nationalstatens inflytande över den ekonomiska utvecklingen (Krugman 2010). Teoribildningen visar hur företagens investeringar och förnyelse sker i storstadsregioner där den största staden i regionen, den så kallade *kärnstaden*, är av speciellt stor betydelse (Johansson 2010). En viktig drivkraft bakom denna utveckling är strävan efter stordriftsfördelar i kombination med effektivare och billigare transporter. För många ekonomiska beslutsfattare är det därtill viktigt att ha en hög tillgänglighet till varandra. I många storstadsregioner finns tillväxtens drivkrafter såväl när det

gäller befolkningsunderlag, kunskapsbildning som arbetsmarknadens storlek och förmåga till matchning (Andersson 2013). Teoribildningen pekar på att det renodlat finns två olika principer för stadsregioners utveckling, en mer inåtriktad - mot att bli en så kallad *centralortstad* - och en mer exportorienterad, som strävar efter att bli en så kallad *nätverksstad*. Centralortstaden är relativt självförsörjande. Dess produktionssystem söker med hjälp av närmarknaden uppnå tillräckliga konsument- och skalfördelar (möjligheter till produktion i stora serier). Nätverksstaden däremot är omvärldsberoende, fjärrmarknaderna dominerar och nätverksstäder arbetar målmedvetet för att bli till kärnstäder och centrum för kontakter med omvärlden i den region de tillhör (Johansson 2010).

Vår tids samhällsomdaning där det lokala alltmer flätas samman med det globala skall uppfattas som ett resultat av produktionssystemens förändrade geografi. Utvecklingen inom kommunikation och transporter har tillsammans med internationella överenskommelser om handel och investeringar gjort det tekniskt möjligt och ekonomiskt lönsamt att överföra information och varor i geografiskt utspridda produktionsnätverk. I vårt globaliserade tillstånd beror paradoxalt nog konkurrenskraften på de förhållanden som råder lokalt. Platsens betydelse ökar (Porter 2008). Olika transnationella företag runt om i världen, med kapacitet att administrativt leda, koordinera och kontrollera världsomspännande produktionssystem, har fått ett avgörande inflytande över människors vardagsliv. Utvecklingen illustreras av de transnationella företagens snabba framväxt. I början av 1990-talet fanns det 7 000 transnationella företag runt om i världen. I mitten av 2000-talet (femton

år senare) hade antalet stigit till 78 000 som tillsammans hade 780 000 dotterföretag spridda över världen. Denna utveckling blir speciellt tydlig i ett så internationaliserat och exportberoende land som Sverige där vårt nationella produktionssystem gradvis brutits upp och dess bärkraftiga delar omskapats till länkar i globala förädlingskedjor.

I praktiken är det svårare att tydligt skilja på en centralortsstad och en nätverksstad än vad teoribildningen vill göra gällande. Ofta representerar stadsregioner en blandning av både och. Strävan på de flesta håll är stor efter att övergå från en monocentrisk modell med en viktig kärnstad för regionen till att utveckla regional flerkärnighet och bli mer polycentrisk. I Sverige sticker härvidlag dock Västra Götalandsregionen ut på två sammanflätande och förstärkande sätt, dels genom den vikt som Göteborg spelar för hela regionen och dels genom det stora beroendet av omvärlden som gör Göteborgsområdet till landets i särklass mest exportberoende region (Abrahams-
son 2015a). Göteborg överensstämmer således osedvanligt väl med vad som i litteraturen kallas för en omvärldsberoende nätverksstad och är samtidigt den enda kärnstaden i regionen. Det förstnämnde illustreras bland annat av att antalet anställda i utlandsägda företag har ökat i staden från 28 000 år 1990 till över 80 000 år 2012.

1.5 Den funktionella utvecklingsteorin – nationellt och regionalt

De två renodlade exempel på stadsregioners olika utvecklingsmöjligheter som diskuteras inom den nya ekonomiska geogra-

fin knyter på olika sätt an till tidigare mer nationellt inriktade utvecklingsteorier. Utvecklingsforskningen brukar härvidlag skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt (Friedman & Weaver 1979, Friedman 1992). Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt som man därtill mäter i sammanlagda termer på aggregerad nivå. Kunskapsstaden organiseras exempelvis funktionellt för att bli till en nod i det globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras (Harvey 2003). För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer har staten samtidigt tvingats avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Problemet är att när statens omfördelningsförmåga upphör så tenderar den funktionella utvecklingsstrategin att bli exkluderande. Förklaringen till detta är bland annat nödvändigheten av att använda den funktionella strategins överskott till fortsatta investeringar för bibehållen konkurrens- och attraktionskraft istället för till investeringar för social hållbarhet (Harvey, 2006). Framväxten av de globala förädlingskedjorna har också givit upphov till en förstärkt ojämn utveckling mellan olika geografiska områden. Det är inte alla platser som kan mobilisera de resurser som krävs för att bli till en länk i dessa förädlingskedjor.

Förädlingskedjornas ökande och samtidigt behov av såväl högutbildad som lågutbildad arbetskraft har därutöver medfört lönespridning och social polarisering också inom de geografiska områden som är föremål för investeringarna. Detta blir speciellt tydligt för Göteborg som alltsedan varvskrisen och verkstadsindustriutredningen i mitten av 1970-talet slagit in på

64 en starkt funktionell utvecklingsväg i sin strävan efter att förvandlas till en kunskapsstad och bli en konkurrenskraftig nod i de globala produktionsnätverken samt en motor för hela Västra Götalandsregionen (Vision 2020). Som diskuteras i kunskapsunderlaget som behandlar den industriella utvecklingen i Göteborg ur ett historiskt perspektiv har staden hittills klarat omställningen relativt bra (Abrahamsson 2015a, Del III, avsnitt 2.1). I takt med nationalstatens minskande roll och reducerade förmåga till omfördelning av de vinster som den funktionella utvecklingsprincipen medger har det emellertid blivit allt tydligare att utvecklingen har en baksida. Den ökade lönespridning och sociala polarisering som normalt följer med produktions-systemens utveckling till globala förädlingskedjor har blivit speciellt påtaglig i Göteborg. 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. Göteborg tillhör nu en av Europas mest segregerade städer (Del 1, kapitel 1 och Göteborgs Stad 2014). Medan många människor känner sig inkluderade i samhället och upplever sig kunna påverka förhållanden som präglar deras vardagsliv känner sig alltfler marginaliserade och utestängda från deltagande i samhällslivet (Amnå 2013). Diskriminering och social polarisering ökar de sociala spänningarna och samhällens konfliktbenägenhet. Som så många andra städer befinner sig Göteborg 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 2012a, Lidskog 2006).

Den ojämna utvecklingens effekter blir inte bara tydlig i Göteborg där inkomst- och hälsoklyftor riskerar att dela upp

staden i olika delar. Den ojämna utvecklingen visar sig också tydligt på regional nivå där uppdelningen mellan stad och land medfört att hela Västra Götalandsregionen också håller på att falla isär. Invånarna på vissa platser ser hur bensinmacken, affären och vårdcentralen läggs ner. Bankautomaten försvinner utom räckhåll och så gör hela landsbygden i den lokala journalistiken i takt med att tidningsredaktionerna läggs ner. Förklaringen till att det inte bara är städer som riskerar att glida isär utan att den ojämna utvecklingen också kommit att prägla hela regioner står att finna i den regionalpolitik som kännetecknat Sverige de senaste två decennierna och som utformats för att gradvis anpassa nationella produktionsled till de globala förädlingskedjornas behov (Johansson 2013).

64 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. Ansvaret 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 eller med andra ord att:

...skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling och att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet.

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 omfördelnde regionalpolitik. På 1990-talet inleddes därför också ett skifte i synen på vilken aktör som ska ha ansvar för länets utveckling. År 2001 lämnade regeringen en proposition till riksdagen och med den introducerades ett nytt politikområde kallat *Regional utvecklingspolitik*. Gradvis omvandlades den svenska regionalpolitiken till en mer självständig regionpolitik där de svenska regionerna fått en självständigare och allt viktigare roll i angelägna utvecklingsfrågor som kompetensförsörjning, infrastruktur, kollektivtrafik 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 en omfördelnde och efterfrågestyrd regionalpolitik till en utbudsstyrd och tillväxtfrämjande regionpolitik. Genom att ta tillvara varje regions särskilda fördelar skulle den totala tillväxten stärkas. Politiken präglades av en nyliberal logik. Den "stagflation" som blivit följd i västvärlden till följd av 1970-talets ekonomiska kris indikerade att keynesianismens efterfrågepolitik gått ur tiden och att produktionens flaskhalsar närmast bestod av problem i utbudet. Politiken skulle därför istället inriktas på att få bort olika flaskhalsar i produktionsleden genom olika former

av stöd till producenterna. Det skulle leda till ett ökat utbud, en ökad konkurrens och att prisnivån pressades ner. Något som skulle leda till att efterfrågan per automatik ökade. Enligt den nyliberala logiken skulle också samhället i stort ordnas i marknader bestående av ett antal konkurrerande subjekt på olika nivåer. Detta gällde även för regioner som skulle stimuleras till att tävla mellan varandra om att använda sina resurser så effektivt som möjligt för att därmed öka sin attraktivitet och kunna dra till sig investeringsvilligt kapital för ökad sysselsättning och tillväxt.

Tidigare forskning visade på hur det regionala politikområdets framväxt präglades av ett stort tryck från olika typer av ständiga konflikter inte minst när det gäller geografisk indelning, allokering av resurser mellan stad och land samt prioriteringar mellan den ekonomiska tillväxtens, den ekologiska hållbarhetens och välfärdens olika behov. En tilltagande decentralisering med ökat utrymme för en rad olika lokala aktörer förväntades därför leda till att dessa traditionella konfliktytor förstärktes och att aktuella målkonflikter bättre skulle kunna hanteras. Men trots att visionen om "regionernas Europa" i praktiken kommit att utvecklas till *Kommunernas region* visar forskningen på att konfliktytorna minskat och på risken för regionalpolitikens förlorade demokrativärden (Johansson 2013). Denna post-demokratiska utveckling och paradox förklaras av den tilltagande svårigheten att med politiska medel påverka privat resursallokering för att åstadkomma en jämnare fördelning. Regionpolitikens behov av samfinansiering, så kallat offentligt-privat partnerskap och nätverksstyrningen har medfört en ny form av förhandlingsekonomi som stängt

utrymmet för demokratisk insyn och alternativa prioriteringar. Den tradition av sektorssamordning som tidigare präglade regionalpolitiken har därmed tvingats till att ändra kompassriktning. Istället för att som den tidigare regionalpolitiken betona att det finns andra värden än den ekonomiska tillväxten att ta hänsyn till och det nödvändiga i att låta överväganden inom andra sektorsområden bidra till en mer jämlik resursutveckling har det nu snarare blivit de andra sektorsmålen uppgift att verka för den ekonomiska tillväxten. På flera håll har denna utveckling resulterat i att vissa politikområden kommit att exkluderas från den regionala utvecklingspolitiken. Sålunda bedrivs landsbygdsutveckling inom ramen för det jordbrukspolitiska sektorsrådet och med bibehållet starkt inflytande från staten och länsstyrelserna. På samma sätt förhåller det sig med utvecklingspolitiska frågor kopplade till miljöpolitiken, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken som organiseras i, från den regionala utvecklingspolitiken, separerade sfärer.

1.6 En alternativ och mer territoriellt förankrad utveckling

Även om den funktionalistiska inriktningen av regionpolitiken präglar både *EU 2020* och den gällande *Partneröverenskommelsen med Sverige* liksom den tidigare regeringens *Nationella Strategi för Hållbar Regional Tillväxt* (2014) är utvecklingen på intet sätt ödesbestämd. Det finns alternativa utvecklingsvägar exempelvis i form av en mer territoriellt baserad utveckling. Den bygger på det faktum att ekonomisk tillväxt inte enbart skapas uppifrån utan kan, i sin bredare och mer hållbara be-

märkelse, uppfattas som en process underifrån. 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. Dessutom behövs en levande landsbygd för människors livskvalitet. Människan har alltid haft en speciell relation till jorden. Den har möjliggjort människors överlevnad och format våra kulturer. Vår tids nätverkssamhälle med sina globala förgreningar och möjligheter till vardagsliv på olika platser samtidigt 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.

Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en inkluderande utveckling – där land och stad hänger ihop på ett helt annat sätt. Den handlar inte bara om integration utan mer om förutsättningar för människor att kunna känna samhällelig tillhörighet. En inkluderande landsbygd och en inkluderande stad måste bli mer territoriellt inriktade vilket kräver mer av lokalt förankrade och horisontellt integrerade produktionsprocesser. Det handlar med andra ord om att skapa lokala förutsättningar som möjliggör en ökad lokal behovstillfredsställelse. Teoribildningen visar att kärn- och regionstäder har bättre förutsättningar att skapa dessa förutsättningar eftersom de utgör en tillräckligt stor närmarknad för att konkurrenskraftiga stordriftsfördelar kan skapas. Många mindre städer blir till följd av de eftersträvarvärda stordriftsfördelarna betydligt mer beroende av fjärrmarknader för avsättning. De möjligheter till små-

skalig produktion som följer med digitalisering och 3D-teknik ökar naturligtvis närmarknadernas tillväxtmöjligheter än mer. Den fråga som en territoriell utvecklingsstrategi idag ställs inför handlar således inte bara om en hållbar urban utveckling eller den klassiska frågan om resursmobilisering på landsbygden för att bekämpa fattigdom. En territoriell utvecklingsstrategi i vår tid handlar om att bygga ihop stad och land och att skapa sammanhållna samhällen som inte bara bygger på människors likheter utan också byggs utifrån människors olikheter, olika erfarenheter och grundläggande behov (Abrahamsson 2012b).

Sådana lokalt baserade försörjningssystem kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför. 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, samt att de ökande skillnaderna i uppväxtvillkor och livsvillkor även inom städer medför sociala spänningar och oro som hotar den sociala stabiliteten och hållbarheten, behövs det platser och arenor som medger möten mellan människor och som ger möjlighet till inflytande och politisk delaktighet. För att tala med den amerikanske statsvetarprofessorn Robert Putnam, som påvisat betydelsen av socialt kapital, blir det viktigt att förstärka såväl det sammanbindande kapitalet för starka horisontella relationer mellan olika befolkningsgrupper som det överbryggande kapitalet för att också medge starka vertikala relationer mellan beslutsfattare och invånare (Putnam 1996; se också Del II avsnitt 1.8). 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 diskriminering som följer i den ojämlika utvecklingens spår (Guevara 2015b, del III, avsnitt 1.5) måste aktivt motverkas och respekten för de mänskliga rättigheterna förstärkas. Invånardialog och medskapande utgör viktiga förutsättningar för detta. Medvetenheten om detta framgår av Västra Götalandsregionens 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.

Delar av den forskning som bedrivs vid Centrum för forskning om regionalt samhällsbyggande (CRS) vid Karlstads Universitet knyter – vid sina studier kring det regionala samhällsbyggets praktiker (Mitander et al. 2013) – an till den territoriella utvecklingsstrategin. Forskningsresultaten pekar på att en regionpolitik i vårt globaliserade tillstånd har behov av att införliva ett nytt demokratiskt uppdrag och bryta med det post-demokratiska tillståndet. Det handlar om att öka utrymmet för medborgarnas delaktighet i nätverksstyrningen. Det handlar dock inte bara om att aktivera länkarna till invånarna utan också till det kommunala styret och dess förvaltningar. En sådan aktivering av länkar behövs för att regionpolitiken skall kunna ta

sig an en bredare repertoar av samhällets utmaningar än tidigare. Regionpolitikens roll att stimulera och skapa en "enabling environment" för näringslivsutveckling behöver kopplas till utmaningar som rör ekologiska och sociala dimensioner. Som redogörs för i ett av KAIROS kunskapsunderlag (Abrahams-son 2015a, del III, avsnitt 2.1) bör inte den regionala utvecklingsplaneringen fixeras enbart vid tillväxtens betingelser. Historiska exempel på industrikriser, strukturrationaliseringar, skogsbränder och översvämningar tillsammans med dagens tilltagande utmaningar i form av försämrade ohälsotal och växande våldsbejakande extremism gör det viktigt att utveckla visioner och strategier som beaktar hotbilder, krismedvetenhet och robusthet. En regionpolitik i vår tid måste därmed präglas av ett långsiktigt perspektiv som ser till hållbarhetens samtliga dimensioner. Det gäller inte minst att identifiera den självreglerande marknadens akilleshäla och inneboende tillkortakommanden för att med politiska kompensatoriska åtgärder skapa förutsättningar för det goda livet för alla oavsett i vilken landsända människor väljer att bosätta sig – det gäller även för framtida generationer. En regionpolitik i vår tid, baserad på krismedvetenhet, robusthet och långsiktig strävan efter hållbarhet måste bygga på förmågan att hantera komplexa samhällsfrågor och utgå från en medskapande attityd som ökar befolkningens delaktighet i det regionala samhällsbygget och i framtida utvecklingsvisioner. Det är bara de invånare som är berörda som kan säkerställa att visioner och utvecklingshinder formuleras på ett heltäckande sätt. Det är samtidigt bara invånarna som kan säkerställa att identifierade åtgärder och upprättade handlingsplaner blir genomförda som tänkt.

1.7 Lokalsamhällets ökade betydelse

Social hållbarhet handlar om ett samhälles förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor och utifrån en sådan förmåga reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism. Denna förmåga formas och upprätthålls av sådana strukturella förhållanden som ger utrymme för individers delaktighet och möjlighet att förstå sammanhang och känna självtillit. Utifrån detta synsätt finns ett behov av att utveckla ny praktik och kapacitet inom lokalsamhällen, kommuner och regioner för att stödja utvecklingen av kompetenta samhällen med makt att skapa hållbar samhällsutveckling lokalt. Då behövs kunskap om hur en kultur av ömsesidig dialog, partnerskap och medskapande kan växa fram med och mellan dem som bor, vistas och verkar i ett samhälle.

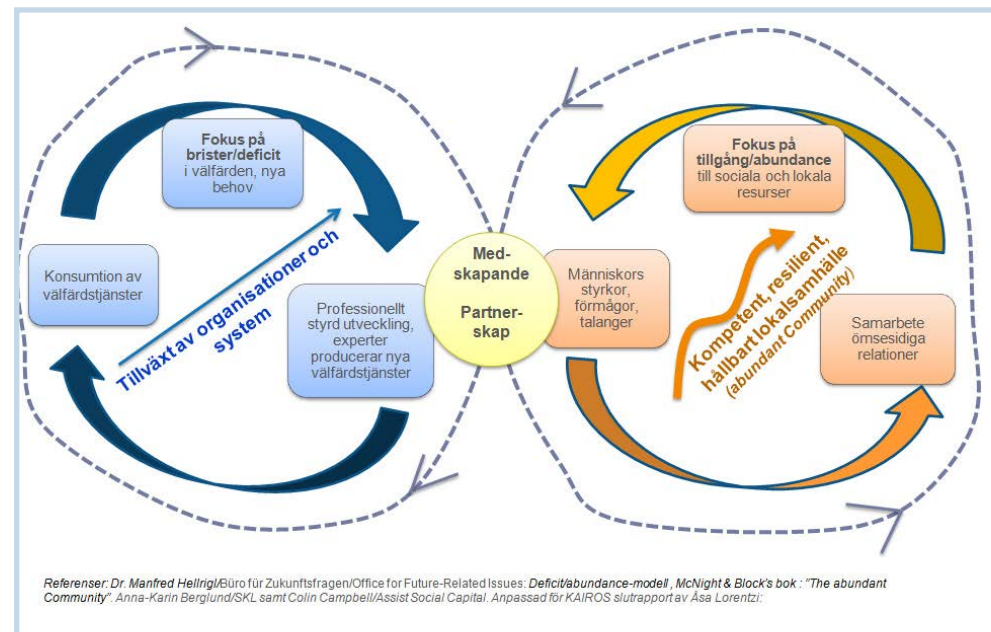
Samhällstyrningen idag ser medborgare som kunder. (Det kan du läsa mer om i del II avsnitt 1.10 och del III avsnitt 1.4). Därtill finns i Sverige en stark tro på den sociala ingenjörskonsten. Båda dessa faktorer har KAIROS identifierat som två av flera hinder för en socialt hållbar utveckling. (Det kan du läsa mer om i Del III, kapitel 4). Dessa företeelser bidrar till en producent-konsumentrelation mellan den offentliga sektorn och medborgarna. Social hållbarhet så som det formuleras ovan ligger nära begreppet resiliens, här definierat som ett samhälles motståndskraft och förmåga att absorbera externa chocker genom samtidig förmåga till intern förändring. Resiliens är därmed ett systems (en människa, en skog, en stad, ett samhälle eller en ekonomi) förmåga att hantera förändring och kriser och fortsätta utvecklas. För ett resilient, socialt hållbart samhälle behövs ett skifte i synsätt på medborgaren och offentliga

förvaltningars roll i samhällsbygget och en medvetenhet om de ömsesidiga beroendeförhållanden som finns i och mellan olika system. Resiliensen stärks av att en mångfald av aktörer arbetar öppet med att dela kunskap, makt och resurser (www.stockholmresilience.org). Ensidiga, storskaliga lösningar gör däremot systemen mer sårbara. Peter Block och John Mc Knight skriver i boken *The Abundant Community* (2012).

We are discovering that it takes a village to do more than raise a child. It is the key to a satisfying life. It turns out we need our neighbors and a community to be healthy, produce jobs, protect the land and care for the elderly and those on the margin. Our consumer society constantly tells us that we are insufficient and that we must purchase what we need from specialists and systems outside the community. We outsource our health care, child care, recreation, safety and satisfaction. We are trained to become consumers and clients, not citizens and neighbors. (Block och Mc Knight 2012).

Manfred Hellrigl, som är chef för Byrån för framtidsfrågor i region Vorarlberg i Österrike har utvecklat en modell för hur ett hållbart lokalsamhälle kan utvecklas (se figur 13). Den tar sin utgångspunkt i vad som skapar förutsättningar för ett resilient och kompetent lokalsamhälle. Här används då begreppet abundant community, inspirerat från boken med samma namn, som nämndes tidigare. Modellen används också i Sverige av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i arbetet med att utveckla partnerskap och goda relationer mellan offentlig sektor och civilsamhället samt ligger till grund för utvecklingen av Learning Village som du kan läsa om i Del II avsnitt 1.12 nedan.

Figur 13 Circle of deficit och Circle of Abundance – behovet av medskapande och partnerskap i lokalsamhället



Den vänstra cirkeln i figur 13 har fokus på brister och det som saknas och kallas "the circle of deficit". Det som saknas eller är bristfälligt åtgärdas genom att skapa och producera bättre tjänster och produkter som sedan kan konsumeras. Kunderna tillfrågas om nöjdhet och sen vidtar ytterligare förbättringar och produktion som igen kan konsumeras. Denna cirkel av produktion och konsumtion skapar de roller mellan offentliga sektorn och medborgaren som Block & Mc Knight skriver om och som vi känner igen från stora delar av Sverige idag. Effekten i denna cirkel blir att vi, genom vår strävan efter att klara efterfrågan får ständigt tillväxande system och organisationer.

Den högra cirkeln, "circle of abundance" kan översättas till cirkeln av riklig tillgång till befintliga resurser och den ger oss kapacitet till handling och förändring. Genom fokus på resurser

och förmågor som redan finns i ett lokalsamhälle eller en organisation, genom att lyssna på, ta tillvara och efterfråga medborgares och medarbetares kunskaper, erfarenheter och förmågor och att samarbeta för att kollektivt utveckla samhället och organisationen tillsammans utvecklas andra roller. I den högra cirkeln får fler möjlighet att bli aktörer, medskapare och att lära av varandra. I den högra cirkeln finns många av de tillgångar som är oändliga och som faktiskt också är de allra viktigaste i mänsklig samvaro: generositet, solidaritet, vänskap, samarbete, engagemang, lust och glädje. Här finns möjligheten till resilienta och kompetenta samhällen som kollektivt har makt att utveckla lokalsamhället.

Ett demokratiskt, socialt hållbart samhälle behöver, enligt ärkebiskop Antje Jackelen, ”*matas med demokratiska värderingar*”¹². Medborgare har vilja och förmåga att tänka och att agera utanför den egna individuella nyttan och även bidra till samhällsnytta (Guevara 2015a, del III, avsnitt 1.4) men samhällets styrning och strukturer behöver utformas så att en sådan omsorg om det gemensamma stöds och uppmuntras. I KAIROS har vi studerat ungas medskapande på olika arenor i samhället (Widigson et al. 2015, del III avsnitt 2.6). Resultatet av den studien tydliggör vikten av att vuxna måste förvänta sig att även barn ska delta istället för att räkna bort dem. Forskning visar att medborgarskap formas och praktiseras genom socialt deltagande på en mängd olika arenor som familj, skola och samhälle (Nordenfors 2010).

12 Föredrag i augusti 2012 på Stiftsgården i Höör (då biskop i Lunds stift, ännu inte ärkebiskop).

Modellen i figur 13 vill visa på behovet av att återta balansen mellan de två cirkelarna. Den avser att synliggöra att vi i det nutida samhället alltför mycket fokuserar på producent-konsumentrollen som inte kommer att ge oss lösningarna på dagens stora samhällsfrågor. Det socialt hållbara samhället kräver aktiva och medskapande medborgare som känner att deras resurser och förmågor tas tillvara. Det är också i det lokala som många lösningar behöver sökas då de komplexa samhällsfrågorna är i ständig förändring och kontextuellt beroende. Människor har också rätt till, och vill kunna, påverka sin vardag och sin närmiljö och samhällsutvecklingen. Den sociala ingenjörskonsten med sina handlingsplaner och enhetliga modeller är inte längre tillämpbara på dagens samhälle. Hållbar förändring kan bara uppnås i medskapande med och mellan dem som bor, vistas och verkar i ett samhälle.

1.8 Social tillit – horisontellt och vertikalt

Robert Putnams banbrytande bok *Making Democracy Work* (1996) på svenska *Den fungerande demokratin* och den diskussion kring det sociala kapitalet som då inleddes gjorde Putnam till en av världens mest berömda statsvetare och gav nytt bränsle åt diskussionen om den sociala tillitens betydelse. I boken hävdar Putnam att demokratin byggs underifrån utifrån den enskilda människans delaktighet. Den som är aktiv i det civila samhällets föreningar och sociala rörelser på lokal nivå deltar också mer aktivt i det nationella politiska livet. Hans forskning visar på betydelsen av att ha tillgång till platser och olika arenor som medger möten mellan människor och som ger möjlighet till inflytande och politisk delaktighet. Genom

aktivt deltagande i det civila samhällets möten vidgar människan sina vyer och kommer över sin nedärvda misstänksamhet mot ”främmande människor”. Människor bygger upp ett socialt nätverk av vänner och våra sociala relationer blir ofta viktigare än våra plånböcker. Putnams arbete förde in två begrepp i diskussionen som kom att bli helt centrala också för KAIROS arbete. Det handlar om det civila samhället (Widehammar 2015, del III, avsnitt 1.6) och om socialt kapital (Abrahamsson 2015b, Del III, avsnitt 1.9). När det gäller det sociala kapitalet pekade Putnam på vikten av att förstärka såväl det sammanbindande kapitalet för starka horisontella relationer mellan olika befolkningsgrupper, som det överbyggande kapitalet för att också medge starka vertikala relationer mellan beslutsfattare och invånare (Putnam 1996). Några år senare publicerade Putnam ytterligare en bok som om möjligt fick en än större uppmärksamhet *Bowling alone* (2000) på svenska *Den ensamme bowlaren*. Där visade han på det civila samhällets uppluckring i USA och på hur vänskapsband liksom människors grannkontakter försvagats. De hade rentav upphört att spela bowling tillsammans. Slutresultatet blev enligt Putnam ett minskat politiskt deltagande, sjunkande röstetal och ökad misstro mot politikerna och ytterst mot det politiska system som de representerar, det vill säga demokratin.

Den svenske statsvetarprofessorn Bo Rothstein menar i sin bok *Sociala fällor och tillitens problem*, som kom ut några år senare att Putnam har fel (2003). Kanske inte främst när det gäller vikten av ett starkt civilt samhälle för den sociala tilliten men väl när det gäller den sociala tillitens grunder och orsakerna bakom framväxten av det civila samhället. Rothstein menar att

den sociala tilliten främst skapas uppifrån genom väl fungerande institutioner och inte underifrån som Putnam hävdade. Rothstein påpekade att människors minskade tillit till samhällets institutioner på sikt också riskerar att minska människors tillit till varandra liksom till viljan att aktivt delta i aktiviteter där sådan tillit skapas (Rothstein 2003).

Lars Trädgård, professor i historia vid Ersta Sköndals högskola, för diskussionen vidare genom att i sin bok *Den svala tilliten* (2013) lansera förslag till ett tredje förhållningssätt. Samtidigt som Trädgård i boken delar Putnams uppfattning att Sverige fortfarande är ett högtillits land visar hans forskning på vikten av att det i statsvänliga samhällen, där människor som misstror staten också ofta saknar tillit till andra människor, blir viktigt att skilja på generell tillit, vertikal tillit och på vad han kallar för lokalsamhälletillit. Medan den generella (horisontella) tilliten handlar om huruvida människor anser att det går att lita på folk i allmänhet försöker den vertikala tilliten fånga invånarnas förtroende för gemensamma institutioner som myndigheter och kommunala förvaltningar. Lokalsamhälletilliten syftar på om människor uppfattar att det går att lita på andra människor inom samma bostadsområde. Tilliten varierar starkt inom landet där socioekonomiskt svagare grupper oftast uppvisar en lägre tillit än ekonomiskt starka grupper. Det finns tecken som tyder på att lokalsamhälletilliten minskat under senare år, framför allt på grund av den ökande ojämlikheten och känslan av att inte dela samma livsvillkor eller ha samma möjligheter till att tillvarata livschanser. Därtill kommer en ökande arbetslöshet som medfört minskade kontakter med arbetsmarknaden och andra människor vilket också påverkar samhällstilliten ne-

gativt. Även om Trädgårds forskning ger stöd åt olika delar av Putnams och Rothsteins iakttagelser pekar han på att den sociala tilliten i statsvänliga samhällen, som det svenska, där statsbärande partier också representerar en av de viktigaste folkrörelserna, främst byggs upp genom vertikal interaktion det vill säga mellan samhällets institutioner och det civila samhället i samverkan. Som vi skall få anledning att återkomma till i Del II avsitt 1.11 ligger Lars Trädgårds arbete genom de slutsatser som medges därmed nära den syn på förändringsteori som präglar KAIROS.

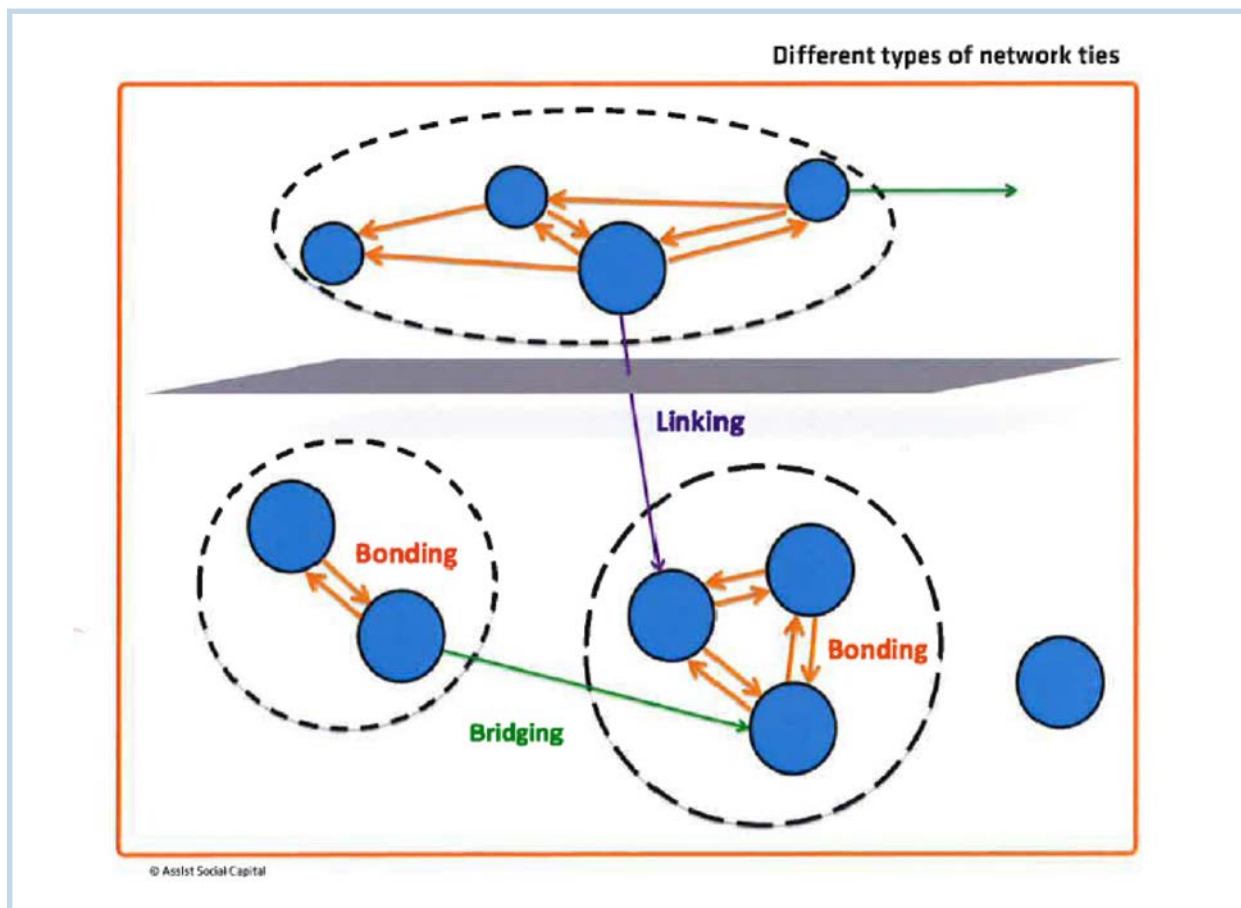
Inom KAIROS har vi under projektarbetets gång blivit alltmer medvetna om vikten av att i den stora samhällsordning som råder skilja på samhällelig tillit och social tillit. Vår tids stora samhällsordning, där det lokala flätas samman med det globala och som kännetecknas av ett tillstånd där relativt stora grupper står, eller upplever sig stå, utanför samhället, har medfört att människors minskade tillit till staten inte nödvändigtvis medför en minskad tillit till människor i allmänhet, kallat mellanmännisklig tillit. De iakttagelser som vi gjort under vårt eget forskningsarbete tyder på att det faktiskt också kan förhålla sig tvärtom. Den minskade tilliten till statens institutioner kan leda till att tilliten till andra människor ökar. Samtidigt tycks det förhålla sig så att det faktum att människors tillit till andra människor ökar, inte nödvändigtvis medför att lokalsamhället tilliten i sig ökar. Liksom i andra delar av världen där statens välfärdsfunktioner är frånvarande skapar människor på lokal nivå olika informella trygghets- och försörjningssystem själva. De gör det för att säkerställa sina grundläggande behov och den tillit till andra som ett sådant säkerställande kräver. Det hand-

lar alltså här om att förbättra sina livsvillkor och förstärka sina livschanser. Under projektarbetets gång har vi sett exempel på framväxten av olika gemenskapsgrupper, det som antropologer kallar för primärgrupper, andra för ad-hoc mässiga gruppidentiteter, polisen för gängbildningar etcetera. De har alla det gemensamt att de på sina olika sätt påminner om den samhörighetsekonomi – economy of affection – vars sociala rötter och betydelse Göran Hydén ägnat tid åt att förstå när det gäller Tanzania i Östafrika (Hydén 1980). I vårt globaliserade tillstånd ser vi nu en motsvarande utveckling gradvis växa fram också i Sverige. Det handlar inte bara om utrikesfödda svenskar som nekas tillgång till krediter från det svenska bankväsendet och som bildar egna rotationssystem eller söker hjälp från globala kreditnätverk med bas i utlandet. Det handlar också, bland annat om hemvändande svenska FN-soldater som fått svårt med krediter för att köpa lägenhet eller bil när de återkommer från utlandstjänst, exempelvis i Afghanistan, och som därför med hjälp av vänner och bekanta bildar egna nätverk.

I liknande situationer skulle man kunna tänka sig att lokalsamhället tilliten som sådan ökar. Problemet är dock att liknande gruppidentiteter eller ”primärgrupper” tenderar att stärka sin egen gruppidentitet men att samtidigt också hamna i förstärkt rivalitet till andra motsvarande grupperingar. Det kan handla om allt från att konkurrera om kommunala förvaltningars uppmärksamhet och olika former av stöd, till att förbättra sin egen lokala legitimitet hos invånarna i ett område för att öka sitt eget ”revir” och sin affärsidé. Här står vi alltså inför en situation då vi vare sig har en samhällelig generell tillit till staten eller en lokalsamhället tilliten när det gäller tilliten till människor i allmän-

het. För att tala med Putnams språk förhindrar förekomsten av "bonding capital" framväxten av såväl "bridging" som "linking capital".

Figur 14 - Bonding - bridging - Linking - olika typer av nätverkskopplingar



Bilden används med tillstånd från Assist Social Capital, www.social-capital.net ett idéburet företag som arbetar lokalt i Skottland men även internationellt och använder socialt kapital som en resurs för att stärka grupper, lokalsamhällen och organisationer.

Risken vi står inför är istället att samhället fortsätter att glida in i det som den italienske politiske filosofen Antonio Gramsci på sin tid kallade för en "organisk kris" (1971).

Motsvarande situationer i Östafrika fick Göran Hydén på sin tid att fundera på hur man kunde bryta ner motsvarande

gruppidentiteter för att öka den mer generella samhällsligen tilliten (Hyden 1980). Han började sina ansträngningar med att plädera för att detta var statens uppgift men gick senare över till att det nog var marknadens uppgift (Hydén 1983). De åtgärder han kunde identifiera hade alla det gemensamt att de kom utifrån och uppifrån. Våra egna slutsatser är att vare sig staten eller marknaden har förmågan att på egen hand bryta ner några informella försörjnings- och trygghetssystem innan en skattefinansierad offentlig eller gemensam formell sektor, som av invånarna upplevs som trovärdig, tillåts att växa fram. KAIROS forskningsresultat visar på att människors strävan efter tillit ytterst är en fråga om att kunna tillfredsställa sina grundläggande behov, det vill säga att förbättra sina livsvillkor (Eriksson 2015, del III, avsnitt 1.7). En offentlig eller en gemensam sektor med trovärdiga trygghets- och försörjningssystem kan därför bara

växa fram i samverkan med de människor som berörs. Framväxten av "det nya" kan bara ske utifrån de beprövade erfarenheter människor är bärare av.

1.9 Samhällskontrakt

Föreställningen om ett samhällskontrakt bygger på idén att människor ingår avtal med varandra om att respektera de rättigheter och skyldigheter i samhällslivet som beslutats politiskt. Det handlar om att människor ger avkall på sin frihet i utbyte mot att staten - som fått i uppdrag att med sitt våldsmonopol se till att överenskomna lagar och förordningar efterföljs - garanterar människors säkerhet och trygghet samt tillhandahåller välfärdstjänster i form av sjukvård och utbildning. Teoribildning kring det sociala kontraktet har långa anor och kom tidigt att bli ett viktigt inslag i den politiska moralfilosofin.

Upplysningsfilosoferna Thomas Hobbes (1588 -1679) och John Locke (1632 - 1704) var tidiga företrädare. Utifrån sina erfarenheter från det engelska inbördeskriget 1642-1651 såg Hobbes människor som egoister, styrda av egointresset och där det "naturliga tillståndet" bestod i ett "allas krig mot alla" som gjorde livet "vidrigt, brutalt och kort" [1651] (1968). Detta tillstånd kunde bara undvikas genom att människor frivilligt ingick ett samhällskontrakt med staten som i sin kapacitet som suverän och auktoritär envåldshärskare (Leviathan) och med sin obarmhärtiga maktutövning skyddade deras liv och egendom i utbyte mot att de följde den goda lag som de gemensamt själva hade stiftat. Till skillnad från Hobbes menade John Locke att människor inte behöver någon auktoritär stat utan att de utifrån sina likartade behov med förnuftets hjälp kan resonera sig fram till vad som är rätt. Medan Hobbes tankar kan tolkas som en föregångare till vår tids välfärdsstat blev Locke över tid

ansedd som liberalismens fader och föregångare till vad som senare uppfattades som den "minimala staten" med begränsade uppgifter att endast svara för rikets inre och yttre säkerhet så att människor kan sova tryggt om natten (nattvaktarstaten).

De komplexa samhällsproblem som följer i samhällsodaningens spår och de krav som ställs på den sociala hållbarheten har på senare tid ökat behoven av ett mer aktivt medborgarskap och att finna former för att återupprätta såväl den horisontella som den vertikala sociala tilliten med hjälp av ett nytt samhällskontrakt. Eftersom samhällsutvecklingen fört den sociala ingenjörskonsten ur tiden och ställer helt andra krav på invånarnas delaktighet och medskapande visar flera studier på att ett sådant lokalt samhällskontrakt uppbyggt med hjälp av en gemensam välfärd och en gemensam sektor måste tillåtas att växa fram underifrån och därtill baseras på att samhällsnyttan är större än summan av individers enskilda behovstillfredsställelse (Isemo 2015, del III avsnitt 1.8, Guevara 2015a, del III avsnitt 1.4).

1.10 Styrning av offentlig förvaltning

Forskningen kring ett lokalt samhällskontrakt knyter också an till den fördjupade forskning kring nya former för samhällsstyrning som äger rum sedan något årtionde tillbaka och som kommit att bli till en viktig inspirationskälla för projekt KAIROS (Guevara 2015a, del III avsnitt 1.4).

Med KAIROS språkbruk kom den traditionella formen för en hierarkisk regelstyrd offentlig förvaltning (Public Administration - PA) som präglat offentlig sektor under lång tid och

dess form för styrning¹³ att inte längre svara mot tidens krav genom den gradvisa övergången mot ett mer nätverksstyrt post-nationellt samhällsbygge. I början av 1980-talet växte en form av regelstyrning fram som kom att gå under begreppet New Public Management (NPM)¹⁴ och som kommit att bli det dominerande tankesättet fram till våra dagar (Hood 1991). Idén inom New Public Management handlar om att den offentliga sektorns tillhandahållande av välfärdstjänster i högre grad bör konkurransutsättas och styras enligt vedertagna företagsekonomiska kriterier för mål- och resultatstyrning. Om medborgarna av tidigare styrningsform (PA) betraktats som viktiga väljare som legitimerade politikens maktutövning kom New Public Management att betrakta medborgarna som kunder där politikens uppgift främst blev att maximera individuell behovstillfredsställelse.

Som Guevara diskuterar i sitt kunskapsunderlag kom den fortsatta övergången till det globala nätverkssamhället med sina krav på flernivåstyrning emellertid att göra det allt svårare även för New Public Management att upprätthålla sin verk-

13 Viktiga delar inom traditionell offentlig förvaltning är att den är byråkratisk, regelstyrd och hierarkisk samt att den offentliga sektorn har monopol som utförare av välfärdstjänster. Ledarnas roll inom förvaltningen är att se till att fattade beslut följs (Guevara 2015a, del III avsnitt 1.4).

14 New Public Management är ett samlingsbegrepp som täcker flera olika organisationsmodeller hämtade från den privata sektorn. Det övergripande syftet med New Public Management är kostnadseffektivitet och viktiga komponenter är privatiseringar, decentralisering, mål- och resultatstyrning, bolagiseringar, upphandling och kundvalssystem samt reformer såsom beställar- utförarmodeller. Införandet av New Public Management syftade till att offentlig förvaltning skulle bli mer lik de privata företagen (Guevara 2015a, del III avsnitt 1.4).

ningsgrad. Framför allt krävs i nätverkssamhället en form av samhällsstyrning som medger medskapande med medborgarna och som inte bara betraktar dem som passiva subjekt (Guevara 2015a, del III, avsnitt 1.4). Kraven på ökad medborgerlig delaktighet för att hantera de komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår förde in frågan om värdegrunder i samhällsstyrningen, men också vikten av social tillit och av att se på samhällsnyttan som någonting större än summan av individernas behovstillfredsställelse. Begreppet samhällsnytta är komplext men kan definieras som kollektivt definierade preferenser för vad som är av långsiktigt värde i ett samhälle (Moore 1995: Guevara 2015, del III, avsnitt 1.4) och omfattar sådana institutioner och strukturella förhållanden som hjälper människor att förbättra sina livsvillkor. I mitten av 1990-talet lanserades olika förslag för nya former av samhällsstyrning som bygger på större lyhördhet, lärande och medskapande samt på att bättre hantera individualiseringens krav på valfrihet och inflytande utifrån ett bredare samhällsintresse.

Det förslag för samhällsstyrning som utifrån en bredare definition av samhällsnytta växte fram i USA (*Public Value Management*: Moore, 1995) kom med tiden att kompletteras med andra förslag som eftersträvar att vara mer allmängiltiga och inte bara utgå ifrån de förhållanden som råder i USA (*New Public Governance*: Osborne, 2006). Bägge förslagen begränsas emellertid i sin räckvidd genom att främst fokusera på former för antingen en fördjupad samverkan mellan den offentliga och privata sektorn (Private – Public Partnerships (PPP) eller på fördjupad samverkan mellan den offentliga och den idéburna sektorn (Public Society Partnership). Bägge formerna medför därför

risk för nya demokratiska underskott. KAIROS strävar efter en medskapande demokrati och hämtar här inspiration från den del av forskningslitteraturen som talar i termer av att demokratisera demokratin (Olofsson 2015, del III, avsnitt 2.3 och Roussopolous 2013) genom ett mer utvidgat partnerskap med fler av samhällets aktörer (Private – Public – Social Partnership (PPSP)). Medskapandet blir således viktigt inte bara för att kollektivt identifiera de individuella behov som människor bär på utan för att tillsammans också identifiera den samhälleliga nyttan: Vad är det som håller ett samhälle samman och som gör det långsiktigt hållbart? Det handlar om de förutsättningar för människors levnadsförhållanden som vanligtvis ligger utanför den enskilde individens omedelbara kontroll. Dessa tankegångar präglar också de förslag till nya samhällskontrakt som KAIROS diskuterat (se Isemo 2015, del III, avsnitt 1.8) eftersom forskningsprojektet upplever att frågan om återupprättandet av den sociala tilliten är helt central för den sociala hållbarheten. Sådana förslag till samhällsstyrning är fortfarande i vardande men torde komma att gå under begreppet Public Value Governance (Bryson John et al. 2014).

1.11 Förändringsteori

Den transdisciplinära metoden och dess anknytning till den kritiska realismen gör strävan efter att bidra till samhällsförändring till en central ambition för Mistra Urban Futures. Denna grund- och kunskapssyn präglar också KAIROS projektmedlemmar. De krav på en problemorienterad ansats som detta innebär gjorde det viktigt att under arbetet i KAIROS inledande forskningscirkel diskutera fram den förändringsteori

som skulle ligga till grund för arbetet och som också skulle få bäring på utformning av delprojekten.

Den franske historieprofessorn Fernand Braudel har genom sin forskning visat hur samhällsekonomin över historien utvecklats i långa vågor (*longue durée*) och hans forskningsresultat kom därmed att präglade den *Världssystemteori* inom sociologin som kom att bli dominerande på 1970-talet (Braudel 1986). De samhällsförändringar som eftersträvas med hjälp av den transdisciplinära forskningsmetoden handlar – enligt den tolkning som KAIROS valt att göra – inte om att förändra själva det ekonomiska systemet (revolution) utan mer om att transformera de strukturer (cykler) som Fernand Braudel kallade ”*temps conjuncturelle*”. Vid strävan efter den sortens strukturella förändringar pekar Robert Cox på vikten av att skilja på åtgärder för ”problem solving” respektive för en mer grundlig transformation (1995). Medan den förra avser att reformera strukturerna så att de fungerar mer effektivt avser transformationen att förändra dem i grunden. Björn Hettne pekar härvidlag på vikten av att skilja på transition och transformation (2009). Medan transition handlar om en övergång mellan en känd punkt till en annan är transformation en mer öppen och dynamisk process vars slutpunkt är svårt att förutse. En mer utförlig redogörelse av den förändringsteori som projektet bygger på återfinns i ett av de bilagda kunskapsunderlagen (Abrahamsson 2015c del III, avsnitt 1.9).

Relationen mellan aktörer och strukturer är central. Här räcker det med att konstatera att den förändringsteori som projektet bygger på utgår ifrån att det är aktörer som konstruerar strukturer och att de också under vissa förhållanden kan

förändra strukturer. Som framgår av kunskapsunderlaget knyter projektets förändringsteori också an till den teoribildning som menar att samhällsutvecklingens drivkrafter i modern tid utgjorts av en diskursiv kamp (ett politiskt positionskrig) inom ramarna för det parlamentariska systemet mellan främst tre förhärskande politiska ideologier, realism (konservatism), liberalism och mer socialliberala och socialistiskt inriktade skolbildningar som var och en representerade för människan viktiga värdegrunder i form av säkerhet (ordning), utveckling (frihet) och rättvisa (mänskliga rättigheter) (Hettne 2009).

Utfallet av denna ideologiska och diskursiva politiska kraftmätning innebar att ett visst tänkande blev dominerande (och genom sin legitimitet också hegemoniskt) i förhållande till andra tankesätt och därmed i stånd att forma ett lands inrikespolitiska inriktning och avgöra på vilket sätt olika politiska målsättningar skulle formuleras och uppnås. Värdegrunderna utformade också ländernas säkerhets- och utrikespolitik. Dessa värdegrunder är omtvistade och under ständig förändring. Det gör att förhärskande diskurser hela tiden utmanas av andra (kontrahegemoniska) diskurser. Forskning visar att en hegemonisk diskurs utmanas och ersätts när den inte längre klarar av att hantera sin tids samhällsproblem och därigenom förlorar sin legitimitet (Hettne 2009). En stor del av motståndsforskningen visar, med hjälp av erfarenheterna från Gandhis kamp för den koloniala befrielsen av Indien, härvidlag på att det aldrig är de privilegierade samhällseliterna som tar initiativet till förändring (Lilja & Vinthagen 2009). Andra forskare menar samtidigt att samhällsförändring i praktiken sällan åstadkommes vare sig på initiativ av politiska beslutsfattare

ovanifrån eller av starka folkopinioner underifrån (Abrahamsson 2004). Erfarenheterna från förändringsprocesser i demokratiska samhällen med starka civilsamhällen visar på att de främst skapas när ett tillräckligt starkt sammanfallande intresse från politiska och ekonomiska makthavare interagerar med ett stort opinionstryck underifrån (vertikal interaktion). Varaktiga förändringar bygger därför i regel på någon form av samverkan och medskapande mellan olika politiska krafter och sociala rörelser i ett samhälle (Abrahamsson 2015b, del III, avsnitt 1.9).

Inga-Lisa Adler konkretiserar projektets syn på förändring genom sitt kunskapsunderlag kring medskapardemokrati (Adler 2015, del III, avsnitt 2.7) där hon utifrån två konkreta fall diskuterar hur diskurser sprids och implementeras i olika kontexter. Med hjälp av Skandinavisk institutionell teori visar Adler genom sina två fallstudier på hur idéer (diskurser) fångas upp, paketeras, reser omkring, paketeras upp och vad som händer under resan. Hennes forskningsresultat kompletterar härvidlag teoribildningen inom Action Network Theory (ANT) (Latour 2005) genom att ge stöd åt den senare Handlingsnätverksteorin som visar på själva handlandets betydelse för att utforma och anpassa åtgärder, metoder och också själva målet med aktionen. Handlingar kan därmed skapa aktörer som i sin tur genom nätverk kan kopplas samman. Adlers resultat illustrerar och understryker vikten av kollektivt handlande.

1.12 Förändring genom medskapande

Det har varit viktigt för KAIROS att inte bara utforska den teoretiska utan också den praktiska tillämpningen av hur förändring kan ske och på vilket sätt olika parter kan agera för att

möjliggöra förändring. Under arbetets gång har vi sett vikten av att många aktörer ges möjlighet att agera kollektivt. Att möjliggöra detta är något som offentlig sektor utifrån sin särskilda roll i det demokratiska samhället har ett stort ansvar för. I styrningen av den offentliga sektorn ([Regeringsformen](#)) finns det härvidlag ett tydligt uttalat ansvar för mänskliga rättigheter, allas lika värde, att verka för demokratins idéer och att alla människor ska kunna uppnå jämlikhet och delaktighet.

Co-creation

KAIROS menar att medskapandet med och mellan dem som bor, vistas och verkar i ett samhälle behöver öka. Medskapandebegreppet kan användas på lite olika sätt och därmed skilja sig från det sätt på vilket KAIROS använder begreppet. I engelskan används främst två besläktade begrepp co-creation och co-production. Enligt en genomgång av hur dessa begrepp används i forskning sammanblandas de ofta och någon större faktisk skillnad mellan dem framkommer inte. Trots det finns det en viktig skillnad och det är att co-creation mer kan kopplas till medborgardeltagande redan i initiativfasen och även i utformning av vad som skall göras och hur, medan co-production mer kan kopplas till medborgardeltagande först i implementering och genomförande (Adler 2015, del III, avsnitt 2.7). KAIROS använder i denna rapport begreppet medskapande i den betydelse som knyter an till co-creation. I takt med samhällsfrågornas ökade komplexitet blir det särskilt viktigt att medborgarna är med och deltar redan i formuleringen av problemen och identifieringen av nödvändiga åtgärder.

Medskapande är alltså en process som börjar med att gemensamt identifiera behovet eller problemet. Varför är frågan angelägen och för vem eller vilka? Häri ligger en del av förändringskraften. Processen fortsätter med att tillsammans komma fram till vad som ska göras, hur det ska göras och vem eller vilka som kan genomföra det som behöver göras. I processen följer deltagarna också gemensamt upp resultat och effekter. Kommunen, eller det offentliga, kan möjliggöra medskapande genom att ta värdskap för samtal och möten om frågor som är angelägna för det gemensamma, för samhällsnyttan (Guevara 2015a del III, avsnitt 1.4). En sådan process ska inte förväxlas med en inbjuden medborgardialog som oftast handlar om information och/eller konsultation. Genom klokt hanterade processer, och möten som både hanterar befintliga ojämlikheter och konflikter samt strävar efter tillitsfulla relationer möjliggörs en kultur av medskapande. Om detta också blir en del av en kommuns vardagliga arbetssätt, kan den återta rollen som den aktör som värnar om det gemensamma. Ordet kommun kommer av latinets *communis* och betyder just gemensam.

Medskapandet, menar KAIROS, kan innehålla potentialen till den transformativa förändring som beskrivits i teoriavsnittet ovan. Som vi också kunde läsa i avsnittet ovan visar erfarenheter att förändring skapas i *”demokratiska samhällen med starka civilsamhällen...när ett tillräckligt starkt sammanfallande intresse från politiska och ekonomiska makthavare interagerar med ett stort opinionstryck underifrån”*. Hur kan då medskapande bidra till förändring och vad kan göras för att stärka civilsamhället så att det kan utgöra det opinionstryck som behövs för en hållbar och rättvis samhällsutveckling?

Ömsesidig tillit

En insikt som vi inom KAIROS fått under arbetet med hur medskapandet kan öka är att en medskapande dialog och en kultur av dialog förutsätter ömsesidigt tillitsfulla relationer. Tilliten behöver vara såväl vertikal som horisontell, alltså både mellanmänsklig inom och mellan grupper av medborgare och till och mellan myndigheter och medborgare. (Mer om tillit går att läsa i del I, avsnitt 1.1 och del II, avsnitt 1.8). Då ömsesidig tillit är en förutsättning för medskapande behöver också kunskap om hur det byggs finnas, liksom medvetenhet om att det förutsätter långsamhet och kapacitetsbyggande i synnerhet i samhällen med låg tillit till de demokratiska institutionerna och med låg tillit från det offentliga till medborgarna (Widehammar 2015, del III avsnitt 1.6 och Eriksson 2015, del III, avsnitt 1.7). Sophia van Ruit har lång erfarenhet som konsult inom community-work och stadsplanering från Australien. Hon bor numera i Holland och undervisar bland annat om komplexitet. Sophia van Ruit säger att vad hon lärt sig som har avgörande betydelse för att bygga tillit i en medskapande process är främst att mötas "one-to-one". När tilliten är låg i ingången kan det vara en möjlighet som öppnar för fortsatt medskapande. Hon understryker också vikten av att prata och använda språket på ett sätt som gör att människor känner att den de möter är genuin. Förhållningssätt i möten och samtal måste vara icke-dömande och icke-diskriminerande. Dessutom har vissa praktiska saker som att inte lägga möten på skollov/semester, liksom valet av lokal och miljö som mötet ska ske i betydelse för möjligheten att bygga tillit. Självklart är det också angeläget att den

som har den formella makten i frågan är ärlig med sina avsikter och öppen för att låta sig påverkas.¹⁵

Konsten att samtala och medskapa kring angelägna frågor

Arbetsätt som kan stärka sociala relationer och tillit i lokalsamhällen praktiseras inom det internationella nätverket *Art of Hosting and Harvesting Conversations that matters* (AoH) (www.artofhosting.org). AoH är ett internationellt open-source-nätverk som utvecklas och lär tillsammans i en ständigt pågående process av praktiker inom och mellan länder. AoH handlar bland annat om att mötas och skapa något tillsammans som är till nytta för det gemensamma och lämpar sig väl när vi arbetar med komplexa frågor och söker hög grad av medägarskap. Kunskapssynen inom AoH är transdisciplinär i det att den utgår ifrån att alla människor är bärare av kunskap och resurser samt att den kollektiva kunskapen kan tas tillvara för att tillsammans skapa förnyelse och en annan samhällsutveckling. Inom AoH är strävan att mötas under former som skapar jämlika möten. Det sker bland annat genom att bjuda in till samtal där olika uttryckssätt ges plats. Inte bara det sätt som är den rådande normens uttryckssätt, det vill säga verbalt, vältaligt och grundat i teoretisk kunskap (Olofsson 2015, del III avsnitt 2.3) utan också ger plats för berättelser, bilder, känslor och andra mänskliga uttryck. Det handlar också om att mötas rumsligt på ett sådant sätt att det skapar möten i ögonhöjd och med värdskap som håller rummet tryggt för att dela tankar och erfarenheter.

15 Samtal via Skype mellan Sophia van Ruit och Åsa Lorentzi 2015-10-07.

Genom att mötas så kan den kollektiva kunskapen tas tillvara och ny kunskap växa fram för att bättre hantera de komplexa frågor samhället ställs inför. Den teoretiska grunden inom AoH hämtas bland annat från forskning och utveckling inom områden som söker nya sätt att leda, samla och engagera många i fördjupade samtal och relationer för att hantera de komplexa utmaningar vi står inför i samhällen och organisationer. Några av de mest omnämnda forskarna och konsulterna är Margaret Wheatley, Peter Senge, Dave Snowden, och Otto Sharmer.¹⁶

16 Margaret Wheatley – Co-founder and President emerita of The Berkana Institute, an organizational consultant since 1973, a global citizen since her youth, and a prolific writer.

80 Dave Snowden - Founder and Chief Scientific Officer of Cognitive Edge, an institute with the objective of building methods, tools and capability to utilise insights from Complex Adaptive Systems theory and other scientific disciplines in social systems. Inom AoH används bland annat Cynefin framework som utvecklats av Dave Snowden. <http://cognitive-edge.com/videos/cynefin-framework-introduction/>

Peter M. Senge - an American scientist, director of the Center for Organizational Learning at the MIT Sloan School of Management and author of the seminal work on learning organizations, *The Fifth Discipline* (1990).

Otto Sharmer- a Senior Lecturer at MIT, a Thousand Talents Program Professor at Tsinghua University, and co-founder of the Presencing Institute. Otto introduced the concept of “presencing” — learning from the emerging future — in his bestselling books *Theory U* and *Presence* (the latter co-authored with P. Senge et al.).

Synliggöra det som ligger under ytan

Hinder för förändring och brister i den ömsesidiga tilliten finner vi ofta i det som inte syns, det som finns under ytan. Inom AoH brukar bilden av ett isberg användas för att tydligare förstå detta. Över ytan har vi det konkreta och mätbara. Under ytan finns sådant som ojämlika maktstrukturer, normer, diskriminering, rädslor, prestige, likgiltighet och värderingar. Konfrontativa inslag i en medskapande process, som lyfter fram och synliggör även det som finns under ytan, kan ibland vara nödvändiga för att bryta rådande maktstrukturer (Abrahams-son 2015b, del III, avsnitt 1.9).

”För att deltagare i en grupp ska kunna lita på dig som samtalsvärd, behöver du vara medveten om subtila företeelser som till exempel ojämlikhet i gruppen”, säger Linda Joy Mitchell en erfaren medskapande processledare från Storbritannien, som är aktiv praktiker i det internationella nätverket AoH. Linda Joy Mitchell¹⁷ berättar hur hon arbetar:

När jag arbetar läser jag av och känner in två nivåer: en öppen synlig språklig nivå och en mer känslig, intuitiv nivå. Vad pågår? Vad sägs och vad är det som inte sägs? När något är obalanserat och outtalat, då plockar jag upp det från den underliggande nivån till den synliga nivån. Men på ett sätt som inte "smäller till", inte kränker eller avvisar folk.

(Linda Joy Mitchell)

17 Samtal via Skype mellan Linda Joy Mitchell och Åsa Lorentzi 2015-10-07.

Learning Village

En modell för samtal med syfte att stärka tillitsfulla relationer och att stödja resilienta och kompetenta lokalsamhällen håller på att utvecklas i ett internationellt samarbete och kallas Learning Village. En prototyp genomfördes i Skottland 2013 i samarbete mellan tre parter i Österrike, Skottland och Sverige (Berglund 2014). Denna vidareutvecklas nu med lokal anknytning till tre lokalsamhällen: Netherton i Glasgow, Dornbirn i Vorarlberg i Österrike och Norra Hisingen i Göteborg. Learning Village bygger på idén om att stärka "circle of abundance" som du kan läsa mer om i Del II avsnitt 1.7 tidigare i denna rapport. Arbetsättet under Learning Village hämtas från AoH.

I en Learning Village samlas medborgare och olika lokala aktörer under 2-3 dagar kring en i lokalsamhället angelägen fråga. Genom en process, som successivt bygger kapacitet och mobiliserar nätverk innan de medskapande samtalen äger rum, aktiveras levande system i lokalsamhället. Genom utforskande samtalsmetoder och möten som också bidrar till att stärka relationer arbetar parterna med varför något behöver göras, vad som behöver göras och hur och vem som ska genomföra det som behöver göras. Resultaten, såväl de mer konkreta som de resultat som handlar om känsla av delaktighet och relationer, synliggörs löpande under hela processen.

Dela ansvar

Att medskapa handlar också om att dela ansvar. Viljan att dela ansvar i en medskapande process uppstår när tillitsfulla relationer skapats och när parterna bemäktigats, visar Inga-Lisa Adler i sin studie av medskapande processer i två områden i Göteborg.

Bemäktigandet av medborgare, som yttrar sig i mod och styrka att engagera sig i lokalt utvecklingsarbete, leder med andra ord till en delaktighet vars slutresultat ännu är för tidigt att konkludera. Vad som däremot kan skönjas är att medskapande dialogarbetssätt osannolikt skulle betyda en mindre delaktighet och egenmakt i mellanvalsperioder. Studien belyser härvidlag hur medskapande dialoger initialt koncentreras till en mindre grupp medborgare i en process som successivt inkluderar fler, och även andra samhällsaktörer såsom lokalt näringsliv. Fenomenet kan förklaras som ett växande engagemang, något som också torde underbygga en politisk jämlikhet. Medskapande dialogarbetssätt fungerar därigenom som en motkraft till den politiska passivitet som den representativa demokratin brottas med.

(Adler 2015, del III, avsnitt 2.8)

Ett aktivt civilsamhälle

Som vi konstaterat tidigare förutsätts ett starkt civilsamhälle för att förändring ska vara möjlig genom ett opinionstryck underifrån som sammanfaller med ekonomiska och politiska makthavares intresse. I och med samhällsombandningen och det heterogena samhälle som följer med omdaning, behöver stödet till civilsamhället förändras för att fortsätta vara starkt och levande. Synen på civilsamhället behöver också förändras och inkludera inte bara etablerade föreningar med stadgar och styrelse (Wi-dehammar 2015, del III, avsnitt 1.6.). Rörelser och nätverk som samlas kring lokala angelägenheter eller aktuella utmaningar behöver också ges aktivt stöd att verka, för att möjliggöra det socialt hållbara och rättvisa samhälle som KAIROS arbetar för (Abrahamsson et al. 2015, del III, avsnitt 2.4). Kommuner och

regioner behöver ge plats och goda förutsättningar för rörelser, nätverk och grupper av invånare att engagera sig, till exempel genom att förenkla för grupper att använda offentligägda lokaler. Ett vanligt förekommande hinder för nya grupper är just svårigheten att ha lokaler att mötas på. Det är därför viktigt att planera för och bygga offentliga platser, som inte bara är öppna mötesplatser utan en sorts "demokratins rum" där samtal om gemensamma angelägenheter kan föras inom och mellan olika grupper i civilsamhället. Även på detta sätt kan kommunen ta värdskap för att bygga kapacitet och förutsättningar för ett aktivt civilsamhälle, för ett aktivt medborgarskap och för att förändring ska vara möjlig. Vi skall i senare avsnitt få flera anledningar att återkomma till vad vi förstår med det civila samhället, dess potential för att bidra till samhällsutveckling och vad som krävs för att denna potential skall kunna utnyttjas.

Kultur av dialog och medskapande

Kommunfullmäktige i Göteborg gav 2010 den kommunala förvaltningen i uppdrag att fördjupa det demokratiska arbetet i staden. Så här uttrycktes det:

Syftet är att stärka kontakten med och öka medborgarnas möjligheter till inflytande i den demokratiska processen /.../ Dialogen kan sägas ha olika avsikter, det handlar om att öka medborgarnas självförtroende och kapacitet för att såväl kunna påverka sin vardagssituation som att aktivt kunna delta i och påverka samhällets utveckling. /.../ Dialogen, i sig självt, blir så att säga en förutsättning för att besluten ska kunna uppfattas som berättigade.

(Göteborgs Stad 2010)

För att svara upp mot den politiska viljan att öka medborgarnas självförtroende och kapacitet att kunna påverka såväl vardag som samhällsutveckling krävs en grundläggande förändring i synen på medborgaren, synen på tjänstepersonens roll och kommunens ansvar för en demokratisk samhällsutveckling. Det räcker inte att gå ut och fråga medborgarna innan beslut fattas och när makthavarna finner det lämpligt. Det krävs en kultur av dialog och medskapande som genomsyras av verklig vilja från högsta ledningen, att visa resultat av dialog och medskapande och att bygga kapacitet i lokalsamhället genom att lyssna på, ta tillvara och ge förutsättningar för civilsamhället att engagera sig i samhällsutvecklingen (Berglund, Nissen och Möller 2015).

1.13 Förändring genom ökad kapacitet att hantera komplexa frågor

Den ökning av komplexa frågor som följer med samhällsomdaningen och att många brännande och angelägna frågor förblir olösta gör att allt fler söker efter nya arbetssätt för att hantera dessa komplexa och svårlösta frågor. I många delar av den offentliga sektorn och civilsamhället prövas nya former för att utforma offentliga tjänster med brukarens behov i fokus, innovativa lab och så vidare. Här följer några perspektiv och modeller som vi i KAIROS funnit användbara i detta sökande för att öka medskapandet och kapaciteten att hantera de svårlösta samhällsfrågorna.

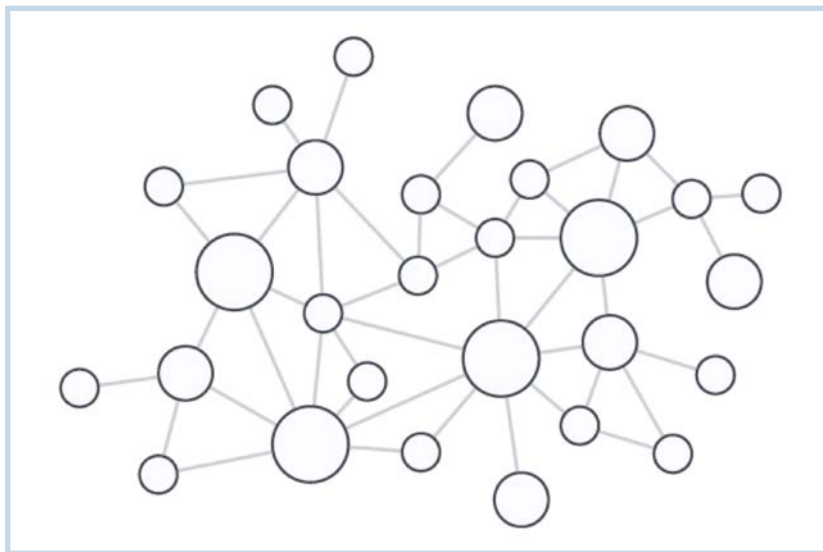
Komplexa samhällsfrågor

Den aktuella samhällsomdaningen har medfört en ökad komplexitet i de samhällsproblem som följt i utvecklingens spår.

Komplexa frågor karaktäriseras av att de har många olika förutsättningar och orsakssamband. De förgrenar sig i olika riktningar och hänger samman med andra komplexa frågor. Det gör sambanden svåra att överblicka och frågorna går inte att dela upp i avgränsade områden. Detta skiljer dem från komplicerade frågor som är linjära, statiska och går att hänvisa till specialister (Brown et al. 2010).

Komplexa frågor är dessutom lokalt unika och i ständig förändring och representerar därför en mycket låg generaliserbarhet (Abrahamsson 2015b, del III, avsnitt 1.9). Då uppkomsten till de komplexa problemen ofta hänger samman med olika samhällsvillkor kan heller inte förändring uppnås utan grundläggande förändring i dessa villkor. Komplexa frågor kännetecknas på så vis också av att de väcker djupa meningsskiljaktigheter, både kring orsaken till problemet och hur de ska hanteras (Jordan och Andersson 2010).

Figur 15 komplexitet



Medan komplicerade problem kan hanteras av experter som utreder linjära samband mellan orsak och verkan och tar fram lösningar byggda på beprövade erfarenheter, kräver komplexa frågor andra arbetssätt för att hanteras. De ställer krav på god förmåga till helhetssyn, förmåga att överblicka olika perspektiv, förmåga att hantera konflikter och ha mod att möta frågor som finns bortom det uppenbara och konkreta. Komplexa samhällsfrågor kan bara formuleras tillsammans med dem som berörs. Det är också bara tillsammans med de berörda som åtgärder för att hantera problemen kan identifieras och upprättade handlingsplaner genomföras (Abrahamsson 2015b). Komplexa frågor ställer också krav på långsiktighet och uthållighet då de kan hanteras för att påverka riktningen av utvecklingen, men aldrig blir slutligt lösta.

Organisation och ledarskap

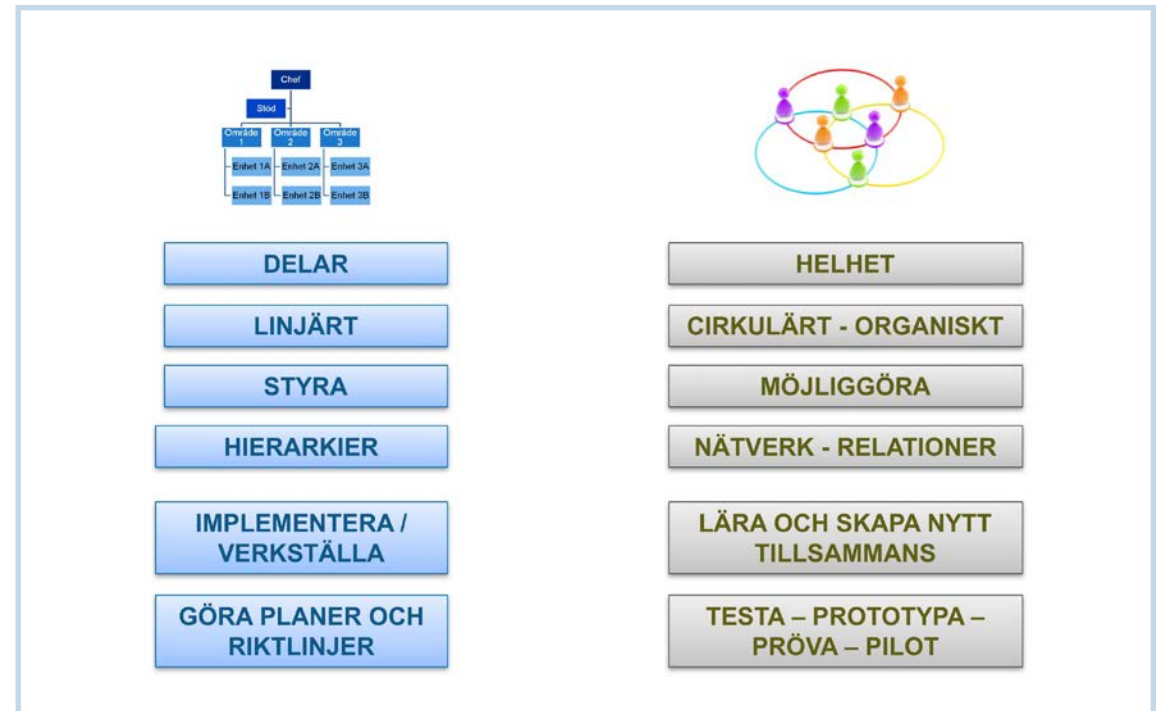
Organisation och ledarskap i offentlig sektor präglas i hög grad av New Public Management. Det innebär att organisationerna kännetecknas av att de till största delen är hierarkiskt uppbyggda med specialiserade och separerade enheter. De bygger på en mekanistisk organisationssyn där ledare förväntas vara starka, ha kunskap och överblick, vara beslutsföra och ensamta ansvar. Beslut implementeras huvudsakligen uppifrån och ned. Kommunikationsflödet domineras av ett uppifrånperspektiv med huvudsakligt syfte att stödja beslutsfattare i implementeringen.

I ett mer heterogent samhälle, med alltmer komplexa frågor att hantera är denna syn på organisation och ledarskap dåligt anpassad. Vi lever också i en tid som utmanar oss i att vara i

osäkerhet om vart utvecklingen är på väg. För att hantera komplexa frågor behövs lärande organisationer med en mångfald av aktörer som arbetar öppet med att dela perspektiv, kunskap, makt och resurser (www.stockholmrecilience.org). Organisationer behöver öka sin kapacitet att förstå komplexitet, hantera olika perspektiv och ha en väl förankrad samverkan mellan olika professioner och sektorer (Jordan och Andersson 2010). Organisationer behöver också förstås som levande system där kunskap och resurser som finns i systemet tas tillvara för att öka kapaciteten att hantera svårlösta och komplexa frågor. Det kan innebära att stödja och premiera utforskande arbetssätt med behov och syfte i fokus, istället för att implementera handlingsplaner och färdiga mål som beslutats högt upp i organisationer. Det innebär att som ledare bjuda in till möten och samtal där många aktörer och perspektiv ges plats att tänka, lära och skapa tillsammans. så att det kollektiva lärande som växer fram i medskapande kommer till användning för det gemensamma, för samhällsnyttan.

Organisationen behöver vara beredd att påverkas och omformas som resultat av medskapande arbetssätt. En modell som synliggör skiftet och den förflyttning i organisationens fokus och handlingar som behöver ske för att bättre hantera komplexa frågor finns i figur 16. Den kan med fördel användas för att reflektera kring arbetssätt och ledarskap i organisationer.

Figur 16 Förflyttning i ledarskap för ökad kapacitet att hantera komplexa frågor



Källa: David Ershammar, Omtänk på en utbildningsdag 2015, sedan bearbetad av Åsa Lorentzi och använd som bild att reflektera kring i olika sammanhang inom Göteborgs Stad. Bygger på teori om komplexitet och Cynefin framework.¹⁸

I den mekanistiska organisationssynen förväntas ledare och chefer att vara drivande, beslutsföra, kunniga och beredda att själva ta ansvar i toppen av organisationen. Att som ledare arbeta med komplexa frågor och förändring i en tid av ökande ojämlikhet och ett mer heterogent samhälle kräver öppna och utforskande processer där en mångfald av perspektiv

18 Cynefin ramverk har utvecklats av Dave Snowden, en introduktion finns i filmen: <http://cognitive-edge.com/videos/cynefin-framework-introduction/>

deltar i mer jämlika möten. Det ställer nya och andra krav på ledares kompetenser och förmågor. Det fungerar inte att säga "det ingår inte i mitt uppdrag" eller gömma sig bakom en roll eller titel. Istället behöver ledare kunna vara deltagare i lärandeprocesser tillsammans med en mångfald av aktörer och förstå att verkliga hinder för förändring ligger i det som sällan uttalas: makt, normer, värderingar och känslor. Att möta både sig själv och andra kring sådana frågor ställer krav på nya ledar-kompetenser. Ledare behöver därför kunskap om normer och maktstrukturer, träning i medskapande förändringsprocesser och redskap för att arbeta målsökande istället för målstyrande, kunskap om och träning i att hantera konflikter, samt att ha perspektivmedvetenhet och förståelse för komplexitet.

I en forskningsartikel i Harvard Business Review (Groysberg och Slind, 2012) finns fyra kriterier för ledarskap som författarna menar behöver utvecklas i ett nätverkssamhälle. I KAI-ROS har vi inspirerats av dessa och bearbetat dem så att de ska kunna fungera som ledarskapskriterier i svenska organisationer i den tid av omdaning som vi lever i:

Närvarande – närhet och närvaro - en motsats till distans eller till och med arrogans. Ledaren jobbar med att upprätta och underhålla förtroendefulla relationer och minskad distans inom och utom organisationen.

Inkluderande – ledaren är öppen för det nya. Är beredd att förändra, ompröva och har en människosyn som bygger på att människor (medarbetare såväl som de som bor, vistas och verkar i samhället) kan och vill bidra till det gemensamma, till samhällsnytta och social hållbarhet. Det medför också insikt om att jag som ledare inte har all kunskap.

Genuin – avsiktlig och syftesmedvetenhet. Ledaren jobbar utforskande där syftet och avsikten är transparent.

Reflekterande – Ledaren är proaktiv och interagerar med omgivande samhälle i dialog, kommunikation och lärande tillsammans med människor. Erfarenhetsbaserad kunskap och levda erfarenheter tas tillvara från såväl medarbetare som medborgare.

För att öka kapaciteten att hantera komplexa utmaningar behöver organisationer, och i synnerhet offentliga organisationer som vilar på ett demokratiskt uppdrag, skapa stödjande strukturer som ger utrymme för reflektion, lärande och lyssnade. Det krävs tid för att ge plats för nya insikter och ny kunskap att växa fram. I den mekanistiska organisationens logik, liksom i den nuvarande samhällsstyrningen ligger att ha fokus på delarna, vara effektiva och kunna redovisa mätbara resultat. Med stödjande strukturer som bryter mot denna logik och istället efterfrågar långsamt kritiskt tänkande och verkligt kollektivt lärande finns hopp om att våga bryta ojämlika maktrelationer och skapa handling för hållbara och rättvisa samhällen. För om vi fortsätter göra som vi brukar göra - då får vi ingen förändring.

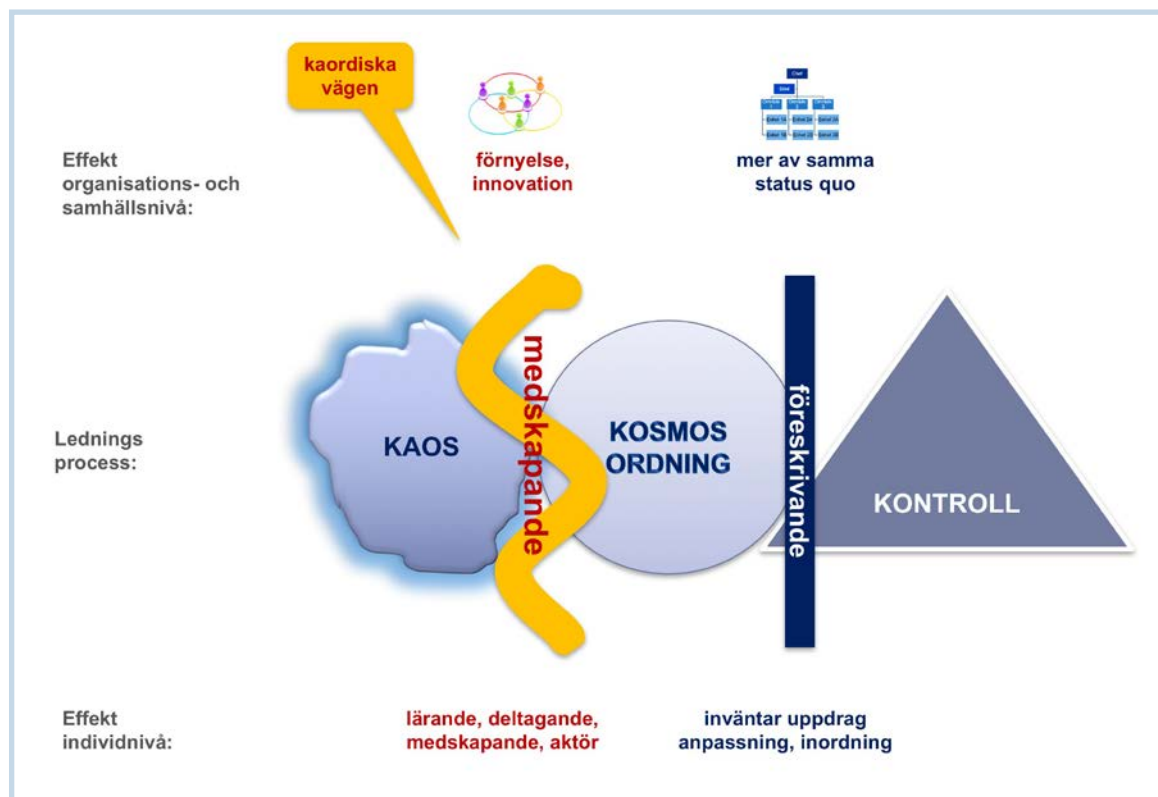
Medskapande processer mellan ordning och kaos – den kaordiska vägen

Föreskrivande styrprocesser uppifrån präglas av kontroll och ordning, ett linjärt tänkande och en mekanistisk syn på organisationen där ledaren förväntas ha kunskap att själv fatta beslut och ta ansvar. Allt fler inser att för att hantera de komplexa samhällsfrågorna behöver vi ta tillvara många kompetenser och

resurser samt arbeta tillsammans i öppna medskapande processer. Vi behöver se organisationer mer som levande system och ta vara på kraften och kunskapen som finns hos de människor som finns i systemet. Då behöver vi mötas mer cirkulärt, utforska och lära tillsammans och våga möta både mångfald i perspektiv och konflikter. Det är ingen snabb och enkel väg men det är den väg som innehåller möjlighet för innovation och förnyelse. Detta kan kallas att gå den kaordiska vägen och det illustreras i figur 17 med en gul slingrade väg som går mellan ordning och kaos. Det är också där i gränslandet till kaos som ny kunskap kan växa fram.

Om vi istället rör oss i zonen mellan ordning och kontroll, det som i figuren illustreras med "föreskrivande styrprocesser" får vi "status quo", mer av samma och stabilitet, något som behövs inom stora delar av offentlig förvaltning för att skapa rättssäker och kvalitetssäkrad verksamhet. Här kan vi ta hjälp av experter och använda "good practice".

Figur 17 Medskapande processer mellan ordning och kaos - att gå den kaordiska vägen



Källa: Kaordiska vägen används inom AoH och hämtas från teorier om komplexitet. Denna bild är en bearbetad variant av Lars Havstad och Åsa Lorentzi 2015

Men i arbetet för en rättvis och socialt hållbar samhällsutveckling i ett allt mer heterogent samhälle ryms en mängd komplexa frågor som hänger samman med andra komplexa frågor och där utvecklingen inte går att förutse eller överblicka. För den grundliga transformation som KAIROS menar behövs, fungerar det inte att enbart arbeta med delarna och hantera dem som om de vore komplicerade frågor som kan lösas en i taget med hjälp av expertbaserade förslag. När frågorna är komplexa och hänger samman och förgrenar sig i ett större system behöver även förändringsprocesserna skapa rum för helhetssyn, mod att möta kaos och konflikter och sträva efter att förändra orsaken bakom problemet. För att gå längs den kaordiska vägen behövs "tolerance of ambiguity" – som fritt kan tolkas som "förmåga att stå ut i osäkerhet" och att utforska svaren tillsammans. Figur 17 illustrerar effekter på såväl individnivå som på organisationsnivå av att arbeta i zonen mellan kaos och ordning jämfört med att arbeta i zonen mellan ordning och kontroll.

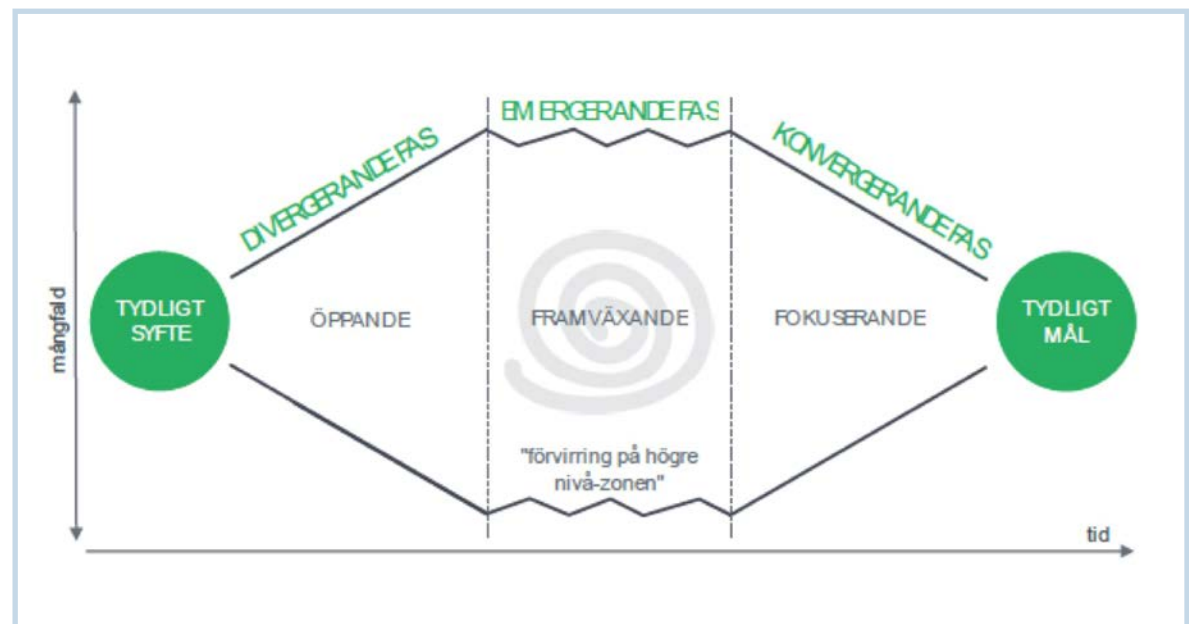
För att vara i utforskande och lärande processer behöver organisationer inom offentlig sektor liksom andra stora organisationer lära om och ändra den praktik som idag ofta präglas av kortsiktigt resultatfokus i åtskilda resultatenheter. Istället handlar det om att bjuda in till forum med många röster och perspektiv och att med helhetssyn träna sig i att lyssna efter det som kan växa fram när olika erfarenheter kommer till tals och människors resurser kommer till användning för det gemensamma. Det handlar om att möjliggöra det som växer fram

snarare än att styra och kontrollera att det på kort tid blir rätt. I del III, avsnitt 2.8 kan du läsa om en dialogdag med samtal om möjliga handlingsutrymmen för förändring.

Andetaget – en utforskande och målsökande process

En annan modell som är till hjälp för att designa medskapande processer som kan hantera komplexa utmaningar är den modell som brukar kallas "andetaget" eftersom arbetssättet kan jämföras med att andas in frisk syrerik luft – lyssna in många olika röster och perspektiv, sedan låta andetaget syresätta blodet och cirkulera i kroppen – att låta de olika perspektiven mötas och berika varandra, för att därefter andas ut – komma i mål och gå till handling (AoH).

Figur 18 Andetaget - divergens - emergens - konvergens (AoH)



Källa: Arbetsbok för utbildning i Medskapande Ledarskap (2015)

Det är genom att hantera de olika perspektiven, låta dem mötas och hantera de konflikter och den förvirring som kan uppstå, som det kan växa fram ny kunskap och nya sätt att hantera komplexa frågor. Det kallas att bruka den kollektiva intelligensen som kan finnas i en grupp som möts och arbetar utifrån att alla är bärare av kunskap. Kollektiv intelligens möjliggörs av öppet delande mellan jämlikar och där inga organisatoriska eller geografiska gränser lägger hinder i vägen. På detta sätt skapar vi något som är större än summan av enskilda individers kunskap. Modellen ger också stöd och förståelse för att inte arbeta med snabbt lösningsfokus i komplexa frågor utan skapa en process som ger tid och utrymme för eftertanke, lyssnande och framväxande av nya insikter som kan visa vägen för nya initiativ och handlingar.

88

Från planeringsbaserade förhållningssätt till att lära, testa och pröva tillsammans

Inom det som idag bland annat går under namnet social lab används detta synsätt på hur förändring kan skapas. Zaid Hassan, skriver i boken *The Social Labs Revolution* (Hassan 2014) att planeringsbaserade förhållningssätt nästan alltid riskerar att misslyckas när det handlar om de komplexa utmaningar som samhället och världen står inför, alltifrån svält och fattigdom till staters kollaps och klimatförändringar. Istället förespråkar han ett experimenterande och prototypande förhållningssätt, kallat *social lab*. Social labs är något som ”sakta har puttrat” omkring runt om i världen i tjugio år. Hundratalet människor har varit med och utvecklat dessa lab och det finns inget samlande namn på deltagarna, de är inte forskare och akademiker, inte heller aktivister eller entreprenörer. De är allt detta och mer som vi

inte har namnet på ännu. De försöker gemensamt att adressera några av de svåraste utmaningarna i världen som utrotning av fattigdom, transformation inom samhällsstyrning, inom klimatfrågan och sociala förändringar med mera.

Social labs är plattformar som adresserar komplexa sociala utmaningar och de har tre tydliga kännetecken:

1. *De är sociala* – Det är de genom att de samlar en mångfald av deltagare, från olika delar av samhället, offentlig sektor, civilsamhälle, akademi och privat sektor. De arbetar i team som agerar cirkulärt och kollektivt för att det nya ska kunna växa fram. De skiljer sig därmed från de mer vanliga ”expert-teamsen”. Idag blir begreppet quatro-helix eller penta-helix¹⁹ allt vanligare i sammanhang där det talas om social förändring. Där finns en samstämmighet med sammansättningen i social lab och det ger därmed möjlighet för en mångfald av perspektiv, även från de vars röster oftast inte hörs.
2. *De är experimenterande* – Social lab arbetar inte med engångserfarenheter utan gör upprepade pågående uthålliga ansträngningar. I ett social lab prototypar och samlar man systematiskt upptäckter och fungerande lösningar. Detta visar på den experimenterande karaktären hos social lab som skiljer sig från projektbaserat arbete som består av avgränsade engångsinsatser som sedan förväntas implementeras.
3. *De är systemiska* - De strävar efter att komma längre än att bara hantera en del av problemet eller bara symptomet. Social lab adresserar roten, de bakomliggande och strukturella orsakerna och siktar därför på förändring av systemet.

88

¹⁹ quatro-helix består av offentlig sektor, privat sektor, akademien och civilsamhället. Penta-helix består dessutom av aktiva enskilda medborgare.

2 Konceptuella utgångspunkter

Det är utifrån sina teoretiska utgångspunkter och KAIROS syn på förändring som projektet valt att definiera ett antal begrepp som används för att försöka fånga den verklighet som utgör forskningsarbetets studieobjekt. Många begrepp som används definieras i anslutning till den löpande texten eller med hänvisning till berört kunskapsunderlag. Här skall emellertid definitionen av några av de mest centrala begreppen uppmärksammas. Det handlar om vad vi förstår med en socialt hållbar utveckling och med social sammanhållning. Det handlar också om hur vi skall förstå det sätt på vilket vår tids stora samhällsomdaning påverkar innebörden av begrepp som det civila samhället, medskapande, makt, rättvisa, demokrati och mänskliga rättigheter.

2.1 Social hållbarhet

Socialt hållbar utveckling

Det råder ingen entydig uppfattning om vad som menas med en hållbar samhällsutveckling, än mindre när det gäller hur vi skall förstå ett begrepp som en socialt hållbar utveckling (Dempsey et al. 2009). Oftast används begreppen på en hög abstraktionsnivå som gör det möjligt för berörda beslutsfattare att bli överens om hållbarhetens nödvändighet utan att riktigt förstå vad dess innebörd i praktiken rent konkret betyder för var och en.

Med samhällelig utveckling förstår vi rent intuitivt någon form av socialt kvalitativ förändring till det bättre. Problemet med att definiera denna kvalitativa förändring har att göra med

att den inte är socialt neutral. Social förändring medför nya intressekonflikter och motsättningar där vissa befolkningsgrupper tjänar på utvecklingen medan andra upplever sig förlora. Genom de maktförskjutningar den medför är utveckling därför en konfliktfylld process. En grundläggande förutsättning för en socialt hållbar utveckling är att de konfliktmönster som präglar samhället kan hanteras på ett för befolkningen rättvist och legitimt sätt så att konflikterna inte blir våldsamma och utvecklas till säkerhetsproblem. Ett tillvägagångssätt för att försöka ge begreppet social hållbarhet en specifik mening är därför att utgå ifrån vad det är som skapar brist på social hållbarhet. Som freds- och utvecklingsforskningen uppmärksammar står begreppets negation att finna i social oro och i förlängningen sociala konflikter. Människors strävanden efter ordning (säkerhet och trygghet) frihet (utveckling, utbildning och hälsa) samt rättvisa (rättigheter och jämlik fördelning av resurser), skall härvidlag uppfattas som en strävan efter att realisera vissa värdegrunder som anses viktiga för människors välbefinnande och för att undvika sociala konflikter (Hettne 2009). En socialt hållbar samhällsutveckling är således nära förbunden med frågan om rättvisa och säkerhet och kan bara meningsfullt diskuteras i relation till dessa begrepp vars innebörd varierar i tid och rum. Det är mot denna bakgrund som projekt KAIROS har föreslagit en definition på social hållbarhet som tar sin utgångspunkt i dessa värdegrunder.

Frågan om de tre värdegrunderna, *säkerhet, utveckling och rättvisa*, har varit drivande krafter för samhällsutvecklingen under mänsklighetens historia och format det politiska rummets ideologier. Förutsättningarna för, och de möjligheter som värdegrunderna erbjuder till mänsklig värdighet, varierar emeller-

tid för olika situationer, kulturella sammanhang och över tid. Begreppen är därför i grunden omtvistade och erfarenheterna visar att det inte går att komma fram till någon överenskommelse om deras exakta innebörd. Innehållet i begreppen kan därför bara "förhandlas" fram genom dialog och medskapande utifrån den sociala situation i vilken människor befinner sig. KAIROS uppgift att producera kunskap om och arbetssätt för rättvisa och socialt hållbara städer gör det inte desto mindre angeläget att öppna upp dörren till detta politiska rum för att se vad som idéhistoriskt där döljer sig när det gäller begreppens innebörd.

Säkerhet, utveckling och rättvisa i ett historiskt perspektiv

⁹⁰ Under den "westfaliska epoken" och framväxten av det nationalstatliga systemet var frågan om säkerhet förknippad med staters förmåga att genom sitt våldsmonopol erbjuda sin befolkning skydd mot såväl interna som externa hot. Denna förmåga gav staten legitimitet och utgjorde en grundpelare för den politiska kompromiss som skulle göra det möjligt för det sociala kontraktet att växa fram. Samtidigt skapades ett besvärande säkerhetsdilemma eftersom ett lands militära säkerhet ofta medförde ökad osäkerhet för ett annat land. Varje lands strävan efter maximal säkerhet har därför medfört starka tendenser till militär upprustning.

Utvecklingsbegreppet fick märkligt nog en framträdande roll som policyinstrument först i samband med efterdyningarna av den ryska revolutionen 1917 och den debatt som uppstod i Sovjetunionen under 1920-talet kring villkoren för en snabb materiell utvecklingstakt och ekonomisk tillväxt. Utvecklingsdebat-

ten spred sig till övriga delar av världen efter andra världskriget som en följd av återuppbyggnaden av Europa och den koloniala självständigheten. Frågan om utveckling handlade om mobilisering och användning av resurser som så snabbt som möjligt skulle göra det möjligt för människor att förbättra sina levnadsförhållanden. Under de första årtiondena efter andra världskriget spelade staten en viktig roll som den främsta utvecklingsaktören, inte minst för att möjliggöra framväxten av det sociala kontraktet på vilken samhällsutvecklingen vilade. Under denna tid var begreppet utveckling nära förbundet med modernisering och ekonomisk tillväxt. I början av 1980-talet förändrades utvecklingsbegreppets betydelse – det blev nära kopplat till den globala marknadens krav och kom närmast att stå för en så effektiv integration i den framväxande globala marknaden som möjligt. Statlig intervention reducerades till en fråga om att genomföra de ekonomiska reformprogram som den internationella finansmarknaden ställde för sin kreditgivning och att därutöver säkerställa en "enabling environment" som kunde dra till sig tillräckligt med utländska privata investeringar. God samhällsstyrning blev förknippad med så liten statlig intervention, och så stort utrymme för marknadskrafterna, som möjligt (Hettne 2009).

Statens förändrade roll som utvecklingsaktör kom också att få stor inverkan på den tredje värdegrunden som präglade den politiska kampen under mänsklighetens moderna historia, nämligen frågan om rättvisa och jämlik fördelning av produktionsresultaten. Frågan om ekonomisk rättvisa tappade delar av sin politiska görbarhet i samband med att den tidigare efterfrågestyrda ekonomiska politiken övergick till att bli mer utbudsstyrd och staten avsåg sig sin omfördelade förmåga i

sina försök att bättre svara mot de krav som världsmarknaden ställde för en fortsatt globalisering av landet ekonomi. Den ekonomiska globaliseringen intensifierades ytterligare genom Sovjetunionens upplösning i slutet på 1980-talet.

Till följd av den förändring av nationalstatens roll som utvecklingen medfört världen över kom de tre begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa med tiden att gradvis ändra karaktär. Genom det framväxande globala nätverkssamhället kom frågan om säkerhet att i allt mindre grad handla om länders skydd mot externa militära hot (Fierke 2007). Samtidigt förändrades det klassiska säkerhetsdilemmat. Sammanflätningen av länders ekonomier tillsammans med den militärteknologiska utvecklingen och människors tilltagande rörlighet medförde att inget land längre kunde skydda sin egen befolkning genom egna säkerhetsåtgärder på samma sätt som tidigare. Ett ökat internationellt samarbete blev nödvändigt. FN-systemet började tala i termer av *mänsklig säkerhet* – och begreppet kom alltmer att handla om invånarnas säkerhet och trygghet, inte minst om ekonomisk förutsägbarhet när det gällde stabil sysselsättning och ekonomisk försörjning. Utvecklingsbegreppet aktualiserades genom platsens ökade betydelse men handlade inte längre främst om ekonomisk tillväxt utan mer om människors förmåga att tillvarata sin egen kapacitet för att skapa ett gott liv (självförverkligande). FN-systemet började prata i termer av *mänsklig utveckling* och införde ett kompletterande mått till traditionell beräkning av bruttonationalprodukten i nationalräkenskaperna i form av ett mått på mänsklig utveckling – Human Development Index – som också tog hänsyn till människors utbildningsnivå och hälsa. Även innebörden av rättvisebegreppet förändrades. Förutom rättvis fördelning av olika typer av

resurser för att öka människors faktiska förmåga att tillvarata sina livschanser kom begreppet också att handla om kulturellt erkännande och rättvis tillgång till det politiska rummet liksom om rätten till delaktighet och politiskt inflytande (Fraser 2011). FN-systemet talade härvidlag i termer av *mänskliga rättigheter*.

Som en följd av att begreppen ändrade innebörd kom de att bli överlappande och alltmer sammanflätade. Samtidigt som de blev ömsesidigt förstärkande blev de också ömsesidigt beroende av varandra. Förflyttningen i begrepps användningen från statlig nivå ner till individen kom också att medföra nya målkonflikter mellan begreppen till följd av olika individuella behov och intressen. Det som är av nytta för samhället, eller samhällsnyttan, kom att definieras som summan av individers behovstillfredsställelse och inte som tidigare utifrån det allmännas bästa. Problemet härvidlag var begreppens omtvistade karaktär. Det rådde ingen samstämmighet i bemärkelsen gemensam samsyn om vad begreppen egentligen betyder. Detta ökade vikten av förhandling och behoven av att utöka den traditionella förhandlingsarenan.

Det gällde nu inte längre bara om att under förhandlingen involvera det civila samhällets aktörer i form av det etablerade föreningslivet. Globaliseringen och utvecklingen inom informationsteknologin hade förändrat det politiska landskapet. Människor hade i en allt större utsträckning valt att engagera sig i sociala rörelser och flyktiga nätverk eller att agera på egen hand i kapacitet av engagerad samhällsmedborgare (Della Porta 2006). Dessa röster och perspektiv blev allt viktigare att fånga upp och få med in i förhandlingsprocessen inte minst när det gäller frågan om vad som skall förstås med ett begrepp som social hållbarhet.

Social hållbarhet

Slutrapporten från världskommissionen för miljö och utveckling under ledning av Norges dåvarande statsminister Gro Harlem Brundtland som presenterades 1987 kom på allvar att föra in begreppet hållbar utveckling på den internationella agendan. Rapporten visade på hur frågan om fattigdom skapade, och skapades av, globala miljöproblem och hur utvecklings- och miljöfrågor därmed hör intimt samman. För att bryta den onda cirkeln krävs en mer jämlik global resursfördelning liksom en ny form av ekonomisk tillväxt som också är ekologiskt och socialt hållbar. Rapporten visade på hur de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna av hållbarhetens krav bildar en oskiljaktig enhet och kommissionen pläderade för vikten av ökad rättvisa såväl mellan länder som mellan generationer. Rapporten menade att hållbar utveckling är *"en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov."* Rapporten diskuterades och antogs enhälligt några år senare under FNs miljö- och utvecklingskonferens i Rio 1992 (UNCED). Rio-konferensen fick stor internationell uppmärksamhet och resulterade i flera betydande dokument (Rio-deklarationerna) där begreppet hållbarhet intog en central plats. Konferensen underströk betydelsen av människors deltagande i miljö- och utvecklingsrelaterat beslutsfattande och i Agenda-21 dokumentet kapitel 23 underströks att alla samhällsgrupper måste engageras i arbetet, inte minst ungdomar och lokala myndigheter. Medan konferensen enades om att en hållbar utveckling utgjorde den vägledande principen för långsiktig global utveckling undvek den att försöka enas om en mer entydig definition av begrepp-

pet. Flera olika tolkningar förekommer fortfarande, inte minst när det gäller vems och vilka behov som avses.

Frågan om en hållbar utveckling har sedan RIO-konferensen utvecklats till ett dynamiskt politikområde som kan förstås som ett idékomplex på kontinuerlig resa vars innebörd varit, och fortfarande är, föremål för en ständig politisk förhandling mellan en rad olika aktörer inte minst inom det civila samhället. Ekologisk hållbarhet brukar ofta beskrivas som att den sätter *ramarna* eller ligger till grund för de två andra hållbarhetsaspekterna (social och ekonomisk hållbarhet). Den handlar om jordens ekosystem och att långsiktigt behålla dess önskade funktioner, till exempel produktion av mat och energi, tillhållande av rent vatten etcetera. Innebörden av ekonomisk hållbarhet uttolkades ursprungligen som förutsättningar för fortsatt ekonomisk tillväxt. Under senare år har det blivit mer vanligt att se på ekonomin som ett *medel* för att uppnå ekologisk och social hållbarhet utan att påverka dessa aspekter negativt. Det har inneburit allt större uppmärksamhet på förutsättningarna för "grön tillväxt" och "grön ekonomi" som medger en ekonomi med låga kolutsläpp, effektivt resursutnyttjande och som är socialt inkluderande. Enligt denna uttolkning av de ekologiska och ekonomiska hållbarhetsaspekterna är den sociala utvecklingen det *övergripande målet*. Diskussionen handlar mycket om samhällets tillit och sammanhållning liksom om individers livsbetingelser och välbefinnande. Det handlar om människors hälsa, utbildning, rättvisa, mänskliga rättigheter och tillgång till makt. Med hjälp av figur 19 vill vi försöka illustrera det sätt på vilket projekt KAIROS valt att definiera frågan om social hållbarhet.

Figur 19 Social hållbarhet - en balanspunkt i ständig förändring



Som vi redogjort för kan innebörden i begreppen, säkerhet, utveckling och rättvisa bara förhandlas fram genom dialog och medskapande utifrån den sociala situation i vilken människor befinner sig. Förhandlingen och det politiska positionskriget mellan de dominerande politiska ideologierna har i modern tid utkämpats på en politisk arena som i västerländska demokratier formas av parlamentarism, representativ demokrati och allmänna val. Rådande politiska styrkeförhållanden och förekommande särintressen skapade en balanspunkt som möjliggjorde begreppets definition utifrån det sätt på vilket de målkonflikter som oftast dolde sig mellan begreppen kunde hanteras. Det är dessa politiska styrkeförhållanden som avgör balanspunkt-

tens placering och därigenom om den sociala hållbarheten blir stark eller svag eller inte alls förekommande. En stark hållbarhet uppnås om samtliga värdegrunder kan tillgodoses ungefär lika mycket. Ju mer ett av värdena tillgodoses på bekostnad av de andra två ju mer försvagas den sociala hållbarheten. Det politiska systemets förmåga att utifrån en sådan balanspunkt identifiera åtgärder och också genomföra dem för att svara mot invånarnas behov av säkerhet, utveckling och rättvisa blir avgörande för styrkan i det sociala kontraktet och för det politiska systemets legitimitet. Till följd av vår tids samhällsodaning och de komplexa samhällsproblem som följer i dess spår har det blivit viktigt att utvidga förhandlingsarenan och också skapa utrymme för de människor som berörs att vara med och formulera problemen, identifiera åtgärder med vilka de kan hanteras, upprätta handlingsplaner och delta i planernas genomförande. Medan social hållbarhet för individen handlar om välbefinnande, handlar social hållbarhet på samhällsnivå om samhällets motståndskraft och förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor.

De globala hållbarhetsmålen

Frågan om välbefinnandet och den sociala hållbarheten har fått förstärkt aktualitet genom FN:s globala hållbarhetsmål och den Agenda 2030 som världssamfundet enhälligt beslutade om under hösten 2015. De globala hållbarhetsmålen skall ses som en fortsättning på de tidigare millenniemålen men är mer specifika och omfattande. Kopplingen mellan utveckling, fattigdomsfrågor och frågan om klimatförändringarna har förstärkts. Detta förhållande formulerades av FN:s generalsekreterare på

94

följande sätt när de globala hållbarhetsmålen presenterades för den församlade världspresen: *"Vi är den första generationen som kan utrota fattigdomen och den sista som kan bekämpa klimatförändringarna."* Medan millenniemålen strävade efter att reducera fattigdomen fram till år 2015 har Agenda 2030 som målsättning att världsfattigdomen skall utrotas fram till 2030. Hållbarhetsmålen gäller inte som tidigare enbart utvecklingsländer utan omfattar nu samtliga länder, också höginkomstländerna. Gemensamma indikatorer skall utarbetas för att lokalt i varje land över hela världen kunna mäta och följa upp måluppfyllelser. De globala hållbarhetsmålen syftar till att synliggöra och hantera den rådande konfliktlinjen mellan Nord och Syd som utgörs av låg- och medelinkomstländernas behov av miljöutrymme för snabb ekonomisk tillväxt och de hinder som föreligger på grund av de rika ländernas överutnyttjande av resurser - inte minst energi. Detta perspektivskifte - att se hållbarhetsmålen som integrerade, ömsesidiga och sammanflätade - skall uppfattas som ett resultat av den maktförskjutning som skett. Som tidigare diskuterats har det ekonomiska epicentrumet flyttat österut och söderöver och medfört att västvärlden i ökad utsträckning blivit alltmer beroende av tillväxtekonomierna i Syd för sitt eget välbefinnande och sin sociala hållbarhet.

Medvetenheten hos beslutsfattare på olika nivåer är stor om att Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen bara kan uppnås genom människors delaktighet nerifrån och upp. Det är det som sker lokalt och regionalt som får någonting att hända. Platzens och den lokala nivåns ökade betydelse förklarar KAIROS uppdrag att producera kunskap om och arbetsätt för rättvisa och socialt hållbara städer och reser samtidigt frågan om hur

vi skall se på innehållet i en socialt hållbar stadspolitik. Låt oss därför återigen använda oss av samma värdegrunder som låg till grund för vårt sätt att definiera den sociala hållbarheten på en samhällelig nivå och fundera på vad dessa kan tänkas betyda på lokal nivå. Även om det inte går att ge någon universell mening åt dessa begrepp kan vi studera den riktning i vilken vi bör söka oss för att förstå den socialt hållbara stadsutvecklingens förutsättningar i en västerländsk kontext.

2.2 En rättvis och socialt hållbar stadspolitik

94

Som tidigare diskuterats präglas flera stora och medelstora städer av sociala spänningar till följd av den snabba urbaniseringstakten och de växande inkomst- och hälsoklyftorna. En tilltagande gentrifiering medför att städerna segregeras och glider isär (Salonen 2011, UN Habitat 2008). Till följd av att ett Globalt Nord och ett Globalt Syd växer fram sida vid sida i samma stad befinner sig många städer i ett spänningsfält mellan förmågan att å ena sidan kunna bidra till en hållbar samhällsutveckling och risken för att å den andra sidan utvecklas till slagfält för sociala konflikter (Graham 2010, Abrahamsson 2012a).

Från negativ till positiv säkerhet

Innebörden och den sociala dynamiken i ett begrepp som **säkerhet** kan i detta sammanhang förtydligas med hjälp av grundaren av den skandinaviska fredsforskningstraditionen, norrmannen Johan Galtung som skilde på direkt och strukturellt våld (1996). Medan han med det förra framför allt syftade till militära aktioner förstod han med strukturellt våld det regelverk och de samhällliga strukturer som berövar människor

möjligheten att utnyttja sin fulla potential och ibland också berövar dem livet i sig. Avsaknaden av direkt våld kallade Galtung för negativ fred. Positiv fred innebär en avsaknad också av det strukturella våldet. För övergången från negativ fred till en positiv fred och en hållbar samhällsutveckling pekade Galtung på behovet av social rättvisa (1996). På samma sätt kan vi föreställa oss negativ och positiv säkerhet. Genom att bygga upp övervaknings- och kontrollsystem och stänga in sig bakom murar kan människan skaffa sig en negativ säkerhet. Samtidigt visar forskningen paradoxalt nog att ju fler övervaknings- och kontrollsystem som placeras ut ju otryggare känner sig människor (Monahan 2010). Med hjälp av åtgärder för att öka människors deltagande i det politiska livet, sociala erkännande och tillhörighet skapas en social tillit som ökar hennes trygghet och möjliggör en positiv säkerhet. Svaret på frågan om huruvida urbana miljöer kan bli till platser som bidrar till den globala hållbarheten eller om de istället riskerar att utvecklas till slagfält för sociala konflikter beror ytterst på dess förmåga att inte bara skapa negativ säkerhet för sina invånare utan också en positiv säkerhet (Beall och Fox 2009, Dikec 2007).

Behovet av en mer inkluderande utvecklingsstrategi

Förutsättningarna för positiv säkerhet för oss då över till frågan om **utvecklingsbegreppet** innehåll och vad som krävs för att i en urban kontext tillgodose människors grundläggande behov. Trygghet bygger på deltagande i ett socialt sammanhang. Samtidigt medför globaliseringen en ökad risk för exkludering där vissa människogrupper inte tillåts delta som fullvärdiga medborgare. Det är mot denna bakgrund vi skall

förstå de alltmer välformulerade kraven på en mer inkluderande utvecklingsstrategi. Den diskussion kring ”Another Development” som präglade den utvecklingsteoretiska debatten under 1970-talet har återigen aktualiserats liksom basbehovsstrategier för att skapa förutsättningar för en socialt hållbar samhällsutveckling på lokal nivå. Som vi tidigare redogjort för (i Del II, avsnitt 1.5 och 1.6) brukar utvecklingsforskningen härvidlag skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt (Friedman och Weaver 1979). Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt som mäts 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. För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer har staten samtidigt tvingats avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Därmed fördjupas den ojämna utvecklingen. Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en mer inkluderande utveckling – en stad för alla (Salonen 2011). Den handlar inte bara om integration utan mer om förutsättningarna för människor att kunna känna samhällslig tillhörighet. En inkluderande stad för alla måste bli mer territoriellt inriktad vilket kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. Forskningslitteraturen pekar härvidlag också på vikten av förstärkta samband mellan stad och land för att medge den lokala resursmobilisering som den territoriella utvecklingsstrategin kräver (Friedman 1992). 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 som präglar landsbygden liksom att komma tillrätta med den gentrifiering av städer som följer i globaliseringens spår. Social tillhörighet handlar också om att skapa lika möjligheter för alla kulturer och grupptillhörigheter att mötas av erkännande och respekt. Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet och att alla bostadsområden utvecklas och får samma möjligheter. Det handlar om att utforma en bostadspolitik som medger tillgång till bostäder med större variation samt att förbättra infrastruktur så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet. 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 rättvis stadspolitik

Därmed har vi kommit in på den tredje förutsättningen för en socialt hållbar samhällsutveckling, nämligen frågan om **rättvisa**. Litteraturen här är omfattande men svårigheterna är stora att hitta definitioner som gör begreppet analytiskt användbart. Världsbankens sätt att använda begreppet (World Development Report 2011) ansluter till den diskussion som förs om att rättvisa inte längre enbart handlar om ekonomisk omfördelning och om olika bidragssystem. Rättvisa handlar lika mycket om erkännande, att ha lika värde och om icke diskriminering när det gäller exempelvis arbete och bostäder (Fainstein 2010).

Att känna att man bidrar till det samhälle man lever i är en viktig förutsättning för att känna tillhörighet. Vi har många exempel på hur bristen på tillhörighet – alienation – skapar förutsättning för gängbildningar som i förlängningen medför att politiska krav formas utifrån olika grupptillhörigheter (identitetspolitik) och inte utifrån samhällets behov i stort (Forkby 2011). Som den arabiska våren så tydligt visade handlar rättvisa också om tillgång till politisk makt, om deltagande och om demokrati (Fraser 2011). Pluralism i ett mångkulturellt samhälle kräver att man tränas för dialog med det som är okänt och känns främmande liksom politiska kanaler för att kunna föra fram sin åsikt. För projekt KAIROS handlar således begreppet rättvisa om människors lika värde, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och lika möjlighet att få del av materiella och politiska resurser. En rättvis stad är därmed en stad där de som bor, vistas och arbetar på lika villkor har tillgång till stadens olika rum och kan påverka de beslut som berör deras eget vardagsliv liksom stadens framtida utveckling.

Eftersom det ingår i KAIROS övergripande uppdrag att producera kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer skall vi strax få anledning att återkomma till rättvisebegreppet och ytterligare något fördjupa oss i dess olika aspekter när det gäller människors lika möjligheter, förmåga att utnyttja dessa möjligheter liksom till de maktförhållanden som påverkar dess faktiska utfall (Eriksson et al. 2016). Först skall vi emellertid avsluta diskussionen om den sociala hållbarhetens betydelse med att diskutera kring den lokala sammanhållningens förändrade förutsättningar.

2.3 Lokal sammanhållning

Boverket definierar Socialt hållbar stadsutveckling som *"en utveckling av staden mot ökad integration och minskad boendesegregation"* (Boverket 2009:21). Det är emellertid inte helt oproblematiskt att hantera frågan om samhällelig tillhörighet på detta sätt. Integration är ett olyckligt språkbruk. Den tilltagande transnationella migrationen och migranternas ökande och regelbundna kontakter med ursprungslandet gör att allt fler migranter lever sina vardagsliv på flera olika platser samtidigt. Det förändrar inte bara integrationens förutsättningar utan också dess önskvärdhet. I det transnationella rum som börjar formas i övergången från nationalstatsprojektet till att successivt bli en del av det framväxande nätverkssamhället måste vi ställa oss frågan vem som skall integreras av vem och till vad. Social rättvisa handlar inte om att utplåna olikheter mellan olika grupper utan mer om att skapa institutioner och förhållanden som tillåter olikheter utan diskriminering och olika former av förtryck. Det viktigaste är att olika grupper får utrymme för att finna sin egen identitet och inte definieras utifrån hur de upplevs av utomstående (Young 2000). Människors identiteter formas utifrån den sociala kontext i vilken de befinner sig. Det sker i mötet med andra med vilka vi interagerar utifrån olika erfarenheter och referensramar. Frågan om integration handlar därför allt mer om villkoren för ett gemensamt samhällsbygge och om att känna samhällelig tillhörighet. Segregation blir främst ett problem när olika former av grupp tillhörighet eller boende medför olika livschanser.

Framväxten av det mångkulturella samhälle som följer med vår tids samhällsomdaning där människors rörlighet ökar och migrationsmönstren förändras handlar inte bara om politiska beslutsfattarens eller invånarnas människosyn och moraliska värdegrunder. Det är inte heller enbart ett resultat av förbättrade kommunikationer och billigare transportsystem som bidrar till ökad rörlighet. Det mångkulturella samhället skall också och kanske främst uppfattas som en följd av förändrade produktionsbetingelser och arbetsmarknadens krav. Världsfattigdomen skapar tillsammans med den globala arbetsmarknadens utveckling och europeiska demografiska förändringar behov av ökad ut- och invandring (Pelling och Strinäs 2016). Detta faktum återspeglas i de flesta storstadsregionernas utvecklings- och tillväxtplaner. Majoriteten av den önskvärda befolkningssökningen, för att få tillgång till den arbetskraft som behövs såväl för nödvändigt skatteunderlag som för den köpkraft och närmarknad som krävs för att bli till en nod i det globala nätverket, beräknas ha utländsk härkomst.

Flera urbanforskare menar därför att städernas förmåga att hantera kulturell mångfald utifrån olika etniska tillhörigheter liksom förmågan att motverka ojämlikheter och diskriminering kommer att bli avgörande för städernas möjligheter till utveckling i en alltmer globaliserad värld (Sassen 2006). De ser social hållbarhet som förmågan att skapa ett klimat som främjar samlevnad mellan grupper med olika kulturell och social bakgrund och därmed uppmuntrar social interaktion med förbättrad livskvalitet för alla befolkningsgrupper. En socialt hållbar utveckling kräver sålunda att städer klarar av att bli till en motpol

till exkludering genom att vara så inkluderande som möjligt (Polèse & Stren 2000, Borja & Castells 1996).

Den pågående samhällsordningen ställer härvidlag stora krav på interkulturell kompetens. I mångkulturella miljöer lever människor, förvisso med respekt och tolerans för olikheter, fysiskt åtskilda, sida vid sida med andra kulturer, men utan större samröre. Med ett interkulturellt samhälle menar vi ett samhälle som i motsats till detta bygger på gränsöverskridande kulturmöten, på samverkan och mellanmännisklig interaktion mellan olika folkgrupper där man lär av varandra, påverkas och gradvis omformar sin egen föreställningsvärld och identitet. För att kunna göra detta måste man vara medveten om, och kapabel att förhålla sig kritisk till, sin egen kultur, trossystem, förhållningssätt och värdegrunder (Bennett 1998). Man måste helt enkelt försöka förstå hur *”stereotyper, fördomar, rasism, sexism, diskriminering och sociala ojämlikheter påverkar kommunikation och sociala relationer”* (Lahdenperä 2008:30).

Det för oss avslutningsvis över till lokalsamhällets hållbarhet som handlar om samhällets förmåga att reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism – en plats där människor vill leva, bo och arbeta idag och i framtiden. Som vi tidigare redogjort för handlar det mycket om ett samhälles förmåga att hantera alltmer komplexa problem. Denna förmåga är beroende av individernas självkänsla, deras möjlighet till att förstå sammanhangen och att själva hantera den situation i vilken de befinner sig. Diskussionen leder därmed över till frågan om social sammanhållning – det vill säga de faktorer som får ett samhälle att hänga samman. Här handlar det om människors relationer till varandra.

Vi har i tidigare avsnitt redogjort för den roll som den samhällsliga och sociala tilliten spelar härvidlag. Samtidigt pekar delar av litteraturen på att begreppet social sammanhållning och de starka horisontella relationer på vilka den bygger – sammanbindande kapital till skillnad från överbryggande kapital för att återigen tala med Putnam (1996) – också kan bli problematiskt. Det kan finnas en utestängande (exkluderande) tendens i begreppet. Vem bestämmer vad, och vem den sociala sammanhållningen ska omfatta? Här blir det risk för ett ”vi och dom” tänkande där vissa grupper släpps in i sammanhållningen medan andra ”icke-önskvärda” utestängs. Eftersom begreppen flyter och har olika innebörd kan de också missbrukas. I den sociala hållbarhetens namn kan de i själva verket bidra till att förstärka en mer exkluderande, orättvis och icke hållbar utveckling (Gressgård 2015). Städernas multikulturella strävan riskerar alltför lätt att i praktiken bli till en fråga om att skilja på ”desirable cultural variety” och ”disturbing cultural differences”. Utanförskapet framställs som problemet i stället för innanförskapets snäva gränser som utestänger allt fler från möjligheten att delta i samhällslivet på samma villkor som andra. Åtgärder för att ”bryta utanförskapet” som riktas mot de som upplever sig utestängda från samhället skulle naturligtvis bli mer verkningsfulla om man samtidigt vidtog åtgärder för att förändra innanförskapets gränser, det vill säga för att förändra de maktstrukturer som från början skapar utestängningen (Stigendal 2016).

När vi i projekt KAIROS talar i termer av att samhället delas upp i ett innanförskap och ett utanförskap blir det viktigt att påpeka att vi använder oss av begreppet utanförskap i en betydligt bredare bemärkelse än vad som sker inom den allmänpoli-

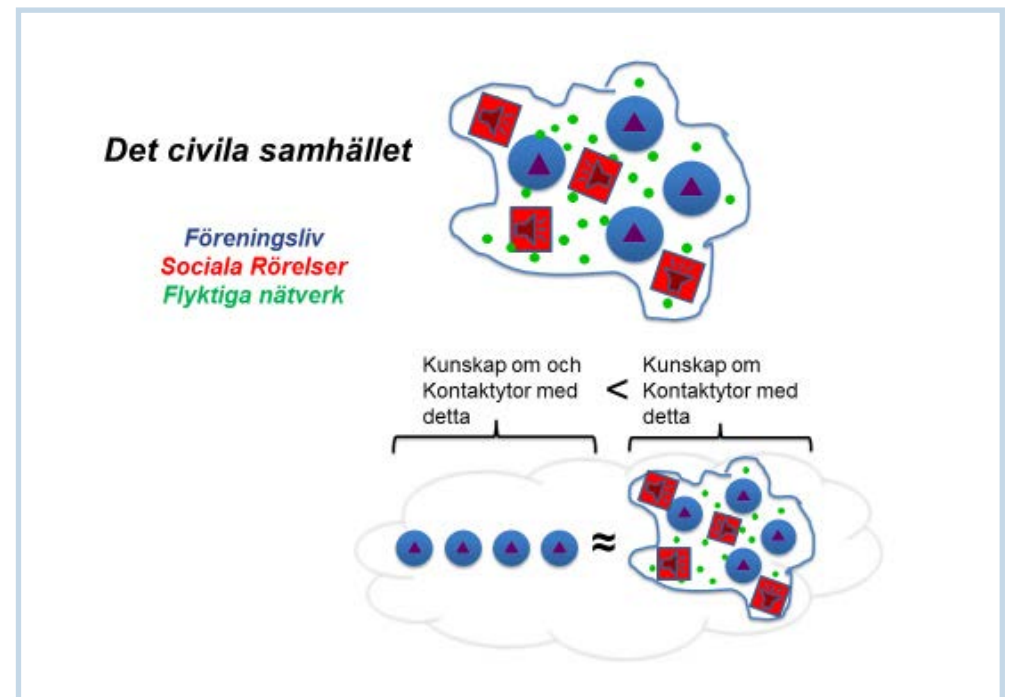
tiska debatten där begreppet vanligtvis syftar på de människor som befinner sig utanför arbetsmarknaden. Vi ser på begreppsparet innanförskap och utanförskap som två sidor av samma mynt och avser med begreppen de människor som känner sig inkluderade och delaktiga i samhället och människor som känner sig exkluderade och utanför. Vi är samtidigt således också väl medvetna om att såväl innanförskapet som utanförskapet bygger på gruppidentiteter som botten i och göder ett "vi och dom" tänkande. Det blir då viktigt att poängtera att KAIROS när vi talar om vikten av att riva innanförskapets murar inte talar i termer om att införliva (i bemärkelsen assimilera) de som befinner sig i utanförskapet in i innanförskapet och de värderingar och normer som råder där. Det handlar istället om att riva såväl innanförskapets som utanförskapets murar för att möjliggöra framväxten av ett inkluderande samhälle där alla som bor, vistas och arbetar kan känna samhällelig samhörighet, stärkas i sin förmåga att ta tillvara de kunskaper och resurser alla människor är bärare av och därmed bemäktigas till att kunna bidra till det gemensamma samhällsbygget.

2.4 Civilsamhället

Med **civilsamhället** förstår vi vanligtvis det sätt på vilket människor genom etablerade föreningar (till exempel idrottsrörelser, odlingsföreningar eller båtklubbar), organisationer inom den idéburna sektorn (till exempel Röda Korset eller Vägen Ut kooperativ), sociala rörelser (till exempel Staden vi vill ha eller Ingen människa är illegal) och flyktiga nätverk (till exempel de nätverk som bildas för att välkomna flyktingar till det

egna bostadsområdet eller skateboardåkare som går samman och protesterar för att få behålla en plats att skejta på) kanaliserar en kollektiv reaktion på statens och marknadens agerande och beslutsfattande. Civilsamhället handlar alltså inte bara om summan av antalet föreningar eller organisationer, så kallade "non governmental organisations", utan skall mer uppfattas som någon form av arena där människor träffas och diskuterar sig fram till olika förhållningssätt kring politiska frågor. Sociala rörelser, flyktiga nätverk och samhällsengagerade individer har över tid kommit att spela en allt större roll i civilsamhällets sammansättning (Abrahamsson 2015b, Del III, avsnitt 1.9, Castells 1983, Mayer 2006).

Figur 20 Civila samhället - föreningar, sociala rörelser och flyktiga nätverk



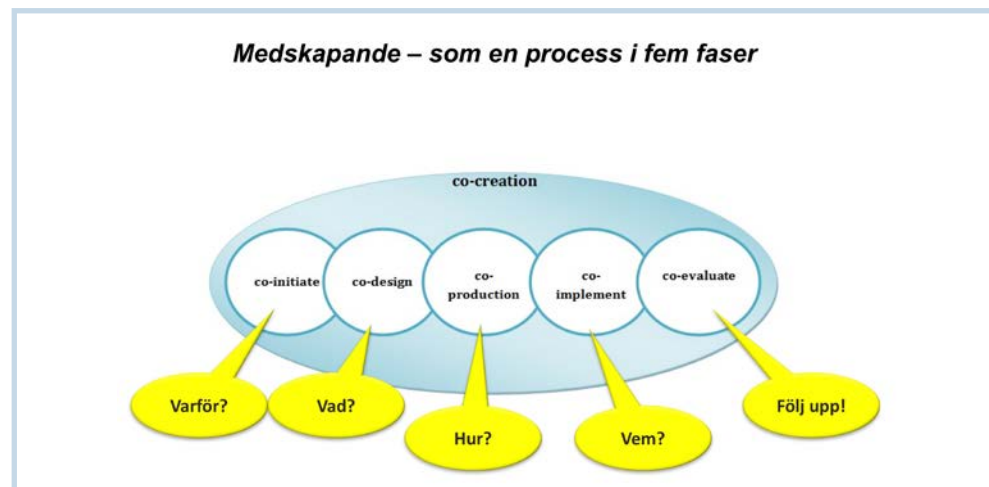
Relationen mellan staten och civilsamhället är central och varierar för olika samhällsliga kontexter. I en amerikansk kontext, och för den delen också i Afrika och delar av Asien, råder det ofta en spänningsfylld relation mellan stat och civilsamhälle medan det i Europa råder ett starkare samarbetsklimat. I de nordiska länderna har framväxten av det civila samhället och dess folkrörelser varit beroende av den organisations- och tryckfrihet som staten möjliggjort på samma sätt som statens legitimitet ytterst varit beroende av stödet från ett starkt civilsamhälle (Lilja och Åberg 2012).

2.5 Medskapande

Vår definition av social hållbarhet visar tillsammans med projektets kunskapssyn, teoretiska utgångspunkter och förståelse av förändringsprocesser sammantaget på behovet av **medskapande**, någonting som i sin tur också kräver en utvidgad demokratisk arena. Under arbetet i forskningscirklarna kom projektmedlemmarna fram till att definiera medskapande som en samverkande process där beslutsfattare tillsammans med berörda invånare gemensamt kommer överens om vad som skall göras, varför det skall göras, på vilket sätt som det skall göras och av vem det skall göras. Medskapandet kan därmed delas in i fem olika faser. Det handlar för det första om att (1) berörda aktörer gemensamt formulerar det problem som skall åtgärdas och därmed också besvarar frågan varför (co-initiate), därefter identifierar aktörerna (2) lämpliga åtgärder (co-design), och utformar (3) handlingsplaner (co-production). Berörda parter deltar och tar gemensamt ansvar för (4) handlingsplanernas genomförande (co-implementation) och (5) tar därtill aktivt

del av uppföljning och utvärdering av åtgärdernas faktiska resultat (co-evaluation). Denna förförståelse som förstärktes och utvecklades under forskningscirkelns arbete blev dess övergripande resultatet och låg till grund för det projektdokument som producerades. Synen på medskapande kom också att präglade utformningen av delprojekten och dess specifika frågeställningar samt synen på förändring (KAIROS 2013).

Figur 21 Medskapande - som en process i fem faser



2.6 Makt

Maktteorin brukar prata om flera olika sorters makt eller olika dimensioner av makt. Utgångspunkten för teoribildningen är makt som just ett tvingande maktmedel – att A får B att göra någonting som B annars inte skulle ha gjort. Det handlar här om "relationell makt" för att tala med Robert Dahl (1961) eller **den första dimensionens makt** i Lukes språkbruk (synlig makt) (Lukes 2008). Denna dimension av makt bygger på den vanliga föreställningen att bruk av makt blir aktuellt då det fö-

religger intressekonflikter mellan A och B. Anledningen till att denna teori uppfattas som endimensionell beror på att den huvudsakligen begränsas till beslutsfattarnas makt och till den del av deras beslut som är synliga och tillgängliga för att studeras.

Den andra dimensionen av makt som är mer subtil och handlar om att bestämma innehållet i den politiska dagordningen eller kanske bättre över de frågor som inte är föremål för politisk diskussion eller åtgärd, det vill säga om icke-beslut (gömd makt). Det kan här handla om att flytta bort frågor från Riksdagen och in i styrelserum dit enbart några har tillträde. Tidigare socialdemokratiska ledares enskilda överläggningar med representanter för Wallenberggruppen om det sociala kontraktet inom ramarna för den svenska modellen brukar här anges som ett klassiskt exempel. Ett annat mer aktuellt exempel är de riktlinjer som olika kommuner utarbetar för medborgardialog. Vilka frågor är öppna för beslut och vilka frågor har makthavarna redan fattat beslut om? De senare är helt enkelt inte förhandlingsbara och lämpar sig enligt beslutsfattarna inte för dialog med argumentet att om detta tas upp för dialog blir folk bara besvikna för att makthavarna inte lyssnade.

Den tredje dimensionen handlar om att forma andras värderingar och sätt att tänka (*osynlig makt*). Det leder oss över till den italienske politiske filosofen Antonio Gramsci som i fascisternas fångelse satt och funderade på hur det kom sig att de underordnade accepterade sin underordning. Han lanserade tankar kring hegemoni och kulturell makt. Den franske filosofen Michael Foucault arbetade 40 år senare i samma riktning (Foucault 2004a). Det sätt på vilket människor socialiserades in i samhället beskrev han som ett uttryck för disciplinär och diskursiv makt (makten över tanken). Hit skulle vi kunna föga

ytterligare en dimension av makt – den sociala makten eller kanske snarare mjuk makt (power of attraction) (Nye 2004). Människor attraheras av vissa sociala förebilder och vill gärna skaffa sig samma sociala status eller levnadsvanor – de följer så att säga villigt med i andras upptrampade spår. Ytterst handlar den tredje dimensionen om legitimitet. Folk har tilltro till makthavaren och följer de spelregler som sätts upp eftersom de upplever att detta ligger i deras eget intresse. Detta förhållningssätt har givit upphov till en omfattande diskussion inom forskningen alltsedan Karl Marx dagar om vad som är människors äkta och falska medvetenhet, det vill säga vår förmåga att själva för stunden avgöra vad som är vårt verkliga intresse.

Partnerskap och dialog har ofta handlat om de två första dimensionerna. Under senare decennier har den tredje dimensionen blivit allt tydligare och också ytterligare utökats genom förstärkt behov av ”styrningsrationalitet” eller ”governmentality” för att återigen använda oss av Michael Foucault (Foucault 2004b). Makthavarna har här utvecklat förfinade metoder för att människor skall kunna styra sig själva (disciplinär makt – frihet inom vissa givna gränser). Det märks inte minst tydligt inom det internationella utvecklingsarbetet där denna styrningsrationalitet (de värdegrunder, ramar inom vilka besluten kan fattas) måste accepteras av biståndsmottagaren för att biståndssamarbete överhuvudtaget skall bli aktuellt.

Samtidigt kan berättigad kritik riktas mot samtliga dessa dimensioner av makt för att de är alltför inriktade på agency det vill säga aktörsorienterade. Det finns också strukturer som sätter gränser för aktörers agerande. Inom teoribildningen för Internationella Relationer utgör den omtvistade relationen mellan agent och struktur ett angeläget forskningsområde (Cox

1995). Uppfattningarna om relationen mellan struktur och aktörskap går isär. Flera menar att det är aktörer som skapar strukturer. När väl strukturerna är på plats påverkar de handlingsutrymmet för andra aktörer. Flera forskare pekar på att strukturer skapas av aktörer och följdriktigt också kan ändras av aktörer när det ligger i deras intresse (Abrahamsson 2003). Det handlar här om aktörernas förmåga att kollektivt organisera sig för den politiska kraft som krävs för att förändra strukturerna. Resonemanget påminner om Inga-Lisa Adlers forskning om handlingsnätverkens betydelse (Adler 2015, del III, avsnitt 2.7). Aktörerna skapar och använder således strukturer (och institutioner) som maktmedel. Även om många håller med om detta menar en del att det inte riktigt är så enkelt eftersom strukturerna när de väl är på plats påverkar handlingsutrymmet för andra aktörer. Några går så långt som att påstå att det i själva verket är strukturerna som skapar de aktörer som de är i behov av (Vinthagen 2013).

102

Sammantaget är det viktigt att vi skiljer på makt **över** någonting (A får B att göra något som B annars inte skulle ha gjort) och makt **till** någonting det vill säga handlingskraft att vidta planerade åtgärder. Litteraturen brukar också prata om makt **inom** dig själv, det vill säga att själv komma till insikt om en uppfattning eller vilja att agera (och inte slåss mot inre olika röster) och makt **med** det vill säga en styrka och förmåga som endast kan skapas i relation till och i samarbete med andra. Enligt de perspektiv som vuxit fram ur projekt KAIROS forskningsarbete har vår tids stora samhällsömdaning med sina komplexa samhällsfrågor aktualiserat frågan om makt **till** någonting. För att gå från ord till handling behöver beslutsfattarna

bemäktigas – och de kan bara bemäktigas av sina väljare – för detta måste de upplevas som legitima – och för att bli legitim idag måste man vara beredd på att dela med sig av makt för att möjliggöra människors delaktighet – politiskt bemäktigande bygger alltså på att dela med sig av makt för att bli mer legitim och därmed också kunna förstärka sin egen makt (Dowding 1996).

2.7 Demokrati och mänskliga rättigheter

Frågan om demokrati har präglat den politiska filosofin sedan de gamla grekerna. Utgångspunkten är att det handlar om makt från folket, av folket och för folket. Makt kommer från folket, tillhör folket och skall således användas för folket. Det är emellertid först under det senaste århundradet som demokratin funnit sin institutionella form – och som direktdemokratin kunnat utvecklas till en ”modern” representationsdemokrati.

102

Synen på demokrati och dess innebörd varierar beroende på kontexten (Dahl 2006). I västvärlden brukar vi vanligen dela upp demokratiformerna i valdemokrati, samtalsdemokrati och deltagardemokrati. Teoribildningen inom statsvetenskapen brukar därtill skilja på Schumpeteriansk ”minimalistisk” demokrati och ”maximalistisk” demokrati, där den senare bygger på ett mer deltagande perspektiv. Inom Skolväsendet är det vanligt att se på såväl minimalistisk som maximalistisk demokrati som olika former av en funktionalistisk demokrati. Inom skolan förespråkas istället ofta ett mer normativt förhållningssätt och en demokratisyn där det inte bara handlar om att lära om demokrati och om olika representativa och partipolitiska system utan också, genom att erbjuda eleverna möjligheter till deltagande

och delaktighet, om att leva demokrati (Englund 2003). Under senare tid har värdet av en normativ demokratisyn också uppmärksamats inom forskningen om folkhälsa, eftersom ökad känsla av delaktighet leder till en ökad folkhälsa (Marmot 2008).

Statsvetenskapen har i stor utsträckning baserat sin följeforskning på den minimalistiska demokratin som mycket handlar om att säkerställa vissa demokratiska värden i form av en rättvis beslutsprocedur. Den minimalistiska demokratimodellen utgör nämligen ett förhållandevis effektivt instrument för empiriska studier där valprocedurens genomförande står i fokus. Denna är forskningsbar – går att mäta och kvantifiera. Den är av mer proceduriell natur och handlar om rösträttens villkor – öppna, fria, rättvisa och regelbundna val mellan olika kandidater där allas röst skall ha samma vikt. Den demokratiska kärnan ligger här i det ansvarsutkrävande som medborgarna utövar gentemot de styrande. För en minimalistisk demokratisyn utgörs de grundläggande demokratiska värdena främst av yttrandefrihet, pressfrihet, allmän rösträtt och organisationsfrihet. Vi kan här se tydliga samband mellan en minimalistisk demokratimodell och frågan om medborgerliga och politiska rättigheter.

Ser vi till sambanden mellan demokrati och mänskliga rättigheter i ett större perspektiv och också lägger in ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter blir diskussionen om sambanden inte lika entydiga och självklara. KAIROS ser på sambanden mellan mänskliga rättigheter och demokrati som eftersträvansvärda och under vissa förhållanden som ömsesidigt förstärkande. På grund av den konflikt som finns mellan de mänskliga rättigheternas universalitet och demokratins, i den nationalstatliga tappningen, exkludering av grupper som inte ingår i "demos" så blir sambandet i praktiken betydligt mer pro-

blematiskt. Hannah Arendt uttrycker det väl i Totalitarismens ursprung där hon säger:

att de mänskliga rättigheterna inte har en chans så länge ingen kan hävda, genomdriva och upprätthålla dem, vilket skiljer dem från nationalstaters lagstiftning som därför tillåts trumfa grundläggande mänskliga rättigheter.

(Arendt [1951] (2016))

Demokrati kan således riskera att i samhällen med strukturella orättvisor och där strukturell diskriminering förekommer bidra till att förstärka dessa mekanismer genom att i den demokratiska processen ytterligare exkludera vissa grupper och marginalisera deras delaktighet (Young 2000).

Inom projekt KAIROS uppfattar vi att frågan om mänskliga rättigheter växte fram i slutet av 1940-talet som en fråga om att erbjuda individen skydd mot demokratins och nationalstaters eventuella övergrepp - majoritetens förtryck av minoriteter. De var tänkta som universella i bemärkelsen att gälla alla men utgick ifrån att de skulle tillämpas på nationell nivå genom att stater skrev på konventioner och tilläggsprotokoll. Många länder valde istället att inkorporera bestämmelserna om mänskliga rättigheter i nationell lagstiftning eller på andra sätt göra lagstiftning kompatibel genom harmonisering. Därmed blev frågan om mänskliga rättigheter underordnad den nationella demokratin och fick ingen praktisk betydelse för de som inte ingår i Demos. Den svenska lagstiftningen ger också de mänskliga rättigheterna ett dåligt skydd - den behandlar mest negativa rättigheter (en passiv reaktion om något övergrepp skett) och ger inte speciellt mycket utrymme för aktiv handling (positiva rättigheter) (Abiri 2009).

104

Samtidigt gör KAIROS bedömningen att det är viktigt att inte fastna i ett alltför legalistiskt synsätt utan istället arbete utifrån ett normativt synsätt och ta utgångspunkt i ett underifrånperspektiv. Här kan vi få hjälp av den politiska filosofin. Den politiska filosofin utgår från en maximalistisk demokratimodell där betoningen läggs på demokratins innehåll (substans) och där det eftersträvar värda idealet är att samtliga av samhällets sfärer, politiska, ekonomiska och sociala i någon mening är ställda under folkets kontroll och inflytande. Den politiska filosofin lägger därmed också betydligt större fokus på de principer som berör medborgarnas och människors grundläggande rättigheter såsom exempelvis jämlikhets-, jämställdhets- och likvärdighetsprinciper. Den maximalistiska demokratimodellen knyter därmed direkt an till frågan om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Deltagande och delaktighet handlar ytterst om såväl horisontell som vertikal social tillit. Här visar forskningen på att sambanden går i en dubbel riktning. En utvidgad demokrati och tillgång till det politiska rummet förstärker den sociala tilliten och bidrar i sin tur till att förstärka demokratins förmåga att hantera värdegrundskonflikter (Cruikshank 1999). Det är också här som de mänskliga rättigheterna kommer in i bilden. Det handlar då inte bara om politiska och medborgarligen rättigheter utan också om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Utan de senare blir det svårt för människor att tillvarata sina demokratiska rättigheter. Det gäller inte minst rätten till utbildning, bostad och arbete. Rätten till utbildning och bostad är avgörande för förmågan att använda sig av sina politiska rättigheter. Rätten till arbete utgör inte bara det främsta medlet för att säkra sin egen inkomst. Förmågan att själv kunna tillgodose sina egna och sin familjs behov är också

grundläggande för självrespekten. Inom projektet har vi därför valt att dra slutsatsen att även om det finns visst fog för att hävda att mänskliga rättigheter har ett lågt juridiskt skydd och i den bemärkelsen är juridiskt meningslösa så är de inte politiskt meningslösa.

Mänskliga rättigheter handlar om individers rättighet att ställa de krav på den stat de lever i som behövs för att kunna vara politiskt delaktig. Även om mänskliga rättigheter utgör en förutsättning för en fungerande demokrati är de genom sitt fokus på individens rättigheter i förhållandet till samhället inte ett tillräckligt villkor för demokratin. Mänskliga rättigheter har sin egen logik i förhållande till demokrati som innebär att agera ihop med andra och därmed utgöra en grund för det kollektiva vi på vilket ett samhälle bygger. Det står naturligtvis fritt fram för lokala politiker att gå längre än den nationella lagstiftningen medger (så länge som de inte går emot lagstiftningen). De kan alltså bidra till att skapa vad vi skulle kunna kalla för en diskursiv praktik. Mänskliga rättigheter finns för att vi pratar om dem, skriver om dem och debatterar dem. De ingår alltså i det politiska positionskriget och kan genom det också gradvis förstärkas i sin tillämpning. Det är enligt vår förståelse på lokal nivå som denna diskursiva praktik växer fram och det är här som erfarenheter skapas och segrar skördas som också gradvis kan förstärka lagstiftningen. Häri ligger anledningen till att projekt KAIROS också lägger vikt vid att titta på det urbana medborgarskapets möjligheter och hinder (Isemo 2015, del III avsnitt 1.8).

För kommunala förvaltningar innebär naturligtvis detta att det gemensamma och samordnade arbetet för att underlätta ett underifrånperspektiv när det gäller såväl demokrati som

mänskliga rättigheter utgör ett exempel på en viktig stödstruktur som måste till för att skapa förutsättningar för att människor skall få såväl möjligheter som förmåga till det aktiva medborgarskap som samhällsordningen med sina komplexa samhällsproblem ställer allt större krav på.

2.8 Rättvisa

På samma sätt som frågan om mänskliga rättigheter utgör en form av diskursiv praktik i den bemärkelse att de finns för att vi pratar om dem, skriver om dem och debatterar dem så utgör också frågan om rättvisa någon form av en diskursiv praktik.

Som vi tidigare diskuterade i samband med frågan om hur den sociala hållbarheten kan definieras utgör begreppet rättvisa, liksom begrepp som utveckling och säkerhet, exempel på, vad den diskursanalytiska diskussion som präglar delar av samhällsvetenskapen kallar för, ett flytande begrepp. Med det menas att begreppet i grunden är omtvistat i den bemärkelsen att det inte har någon entydig definition som är allmängiltig utan bara kan definieras från fall till fall i den kontext och det sammanhang som specifikt avses. Det innebär också att begreppet har olika innebörd för olika individer och att innerbörden måste förhandlas fram mellan dem som berörs. De ingår alltså i det politiska positionskriget och kan genom det också gradvis förstärkas i sin tillämpning. Det är som tidigare diskuterats på lokal nivå som denna diskursiva praktik växer fram och det är här som erfarenheter skapas och segrar skördas som också gradvis kan förstärka lagstiftningen. Det är i den bemärkelsen som dialogen blir till ett sådant viktigt medel, liksom vikten av att dialogen utformas på ett sådant sätt att den bemäktigar parterna för att delta i en sådan förhandling på lika villkor (Abrahamsson 2015b).

Begreppet rättvisa har också lite olika karaktär beroende på om det används för att beskriva en individs upplevelser eller om det användes för att beskriva ett samhälleligt tillstånd. På individnivå handlar rättvisa om en känsla av att bli inkluderad, att inte vara utsatt för någon form av diskriminering, att bli bemött med respekt, erkännande och om att känna samhörighet. Det handlar också om tillgången till det politiska rummet och politiskt inflytande. På individnivå finns det därmed starka kopplingar mellan rättvisa och mänskliga rättigheter. På samhällelig nivå handlar rättvisa mer om en jämlig fördelning av olika resurser. Det handlar också om att människor såväl får samma möjligheter till att tillvarata sin potential som till att utveckla sin förmåga. Det handlar därmed också om maktrelationer och om det faktiska utfallet.

Medan begreppet rättvisa på svenska spänner över alla dessa områden användes ofta begreppet *equity* (equality) på engelska för att beskriva en jämlig fördelning av resurser och att människor får samma möjligheter att ta tillvara på och utveckla sin potential och sina livschanser. Begreppet *fair* används ofta när det gäller människors förmåga (capability – being able to) att utnyttja dessa möjligheter (substantiellt lika möjligheter det vill säga "fair equality of opportunity"). Det handlar om en rimlig uppskattning av möjligheterna och förmågan att tillvarata livschanser. Medan begreppet *fair* är ett mer moraliskt begrepp – ett eftersträvansvärt riktmärke – är begreppet *just* mer precist genom att föra in frågan om maktordningar och de strukturella förhållanden som är avgörande för människans förmåga att tillfredsställa sina grundläggande behov (Eriksson et al. 2016).

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att projekt KAIROS använder sig av rättvisebegreppet utifrån den transdisciplinära

kunskapssynens strävan efter att bidra till samhällelig förändring. Mot bakgrund av att begreppet är flytande, att dess tolkning och innebörd är föremål för en ständig diskursiv kamp och att begreppet bara kan förhandlas fram genom förhandling mellan de som berörs, utgår projekt KAIROS i sin användning av begreppet utifrån begreppets möjliga tolkning och vad som är moraliskt eftersträvansvärt. Genom att föra in aspekter som ännu inte är uppnådda men som är moraliskt eftersträvansvärda vill projektet utmana den begreppsliga maktbalans som råder till förmån för olika befolkningsgrupper som berövs olika rättigheter, som känner sig diskriminerade och orättvist behandlade.

För projekt KAIROS handlar således begreppet rättvisa om människors lika värde, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och lika möjlighet att få del av materiella och politiska resurser. Ett rättvist Göteborg är därmed en stad där de som bor, vistas och arbetar på lika villkor har tillgång till stadens olika rum och kan påverka de beslut som berör deras eget vardagsliv liksom stadens framtida utveckling.

3 Forskningsprojektets avgränsningar

Teoribildningen inom den globala politiska ekonomin utgör en av flera viktiga utgångspunkter för projektet. Teoribildningen erbjuder begrepp och analytiska verktyg för att förstå dynamiken i vår tids stora samhällsordning. Speciellt gäller detta för en så starkt globaliserad och exportberoende stad som Göteborg. Vårt arbete begränsas emellertid till att främst studera tre

viktiga processer som formar den globala politiska ekonomin och sätter prägel på stadens samhällsordning. Det handlar om globalisering, migration och urbanisering.

Vi har av olika skäl avstått från att ge oss i kast med tre andra trender som i samverkan förstärker kraften i och riktningen av denna samhällsordning. Den första handlar om den skeva globala inkomstfördelningen, det vill säga om den ojämna utveckling som präglar den globala politiska ekonomin och om olika länders globala utvecklingspolitik för att komma tillrätta med detta. Den andra handlar om klimatförändringarnas effekter och den tredje om digitaliseringens inflytande över sysselsättningsgraden och inkomstfördelning. De har alla tre ett stort inflytande över det sätt på vilket globaliseringen, migrationen och urbaniseringen formar samhällsordningen, speciellt när det gäller arbetsmarknadens utveckling, försörjningskvot, skattekraft och därmed välfärdens och den sociala hållbarhetens förutsättningar.

Den skeva inkomstfördelningen inom den globala politiska ekonomin har två dimensioner. Den handlar om inkomstskillnader mellan länder liksom inom länder. Inkomstskillnaderna mellan länder har totalt sett minskat, dels på grund av fallande inkomstnivåer för medelklassen i några höginkomstländer, främst i USA, och dels beroende på kraftigt reducerad fattigdom i några låglöneländer, främst Kina och Indien (Milanovic 2016). Om vi bortser från den starka ekonomiska utvecklingen i Kina och Indien fortsätter emellertid inkomstskillnaderna mellan länder att öka (Scholte 2013 och Oxfam 2016). Framförallt ökar dock inkomstskillnaderna inom länder. I delar av Asien, Afrika, Mellanöstern och Latinamerika är fattigdomen

utspridd och omfattande trots att medianinkomsten ökat. Flera forskare varnar i detta sammanhang för att den ojämna utveckling som också i västvärlden följer i globaliseringens spår medför sociala spänningar och framväxten av populistiska och främlingsfientliga rörelser som på lång sikt riskerar att hota såväl den nationella demokratin som den globala ekonomin (Picketty 2014, Standing 2011, Stiglitz 2012, Varoufakis 2015).

Ogynnsamma regelverk för internationell handel och teknisk överföring reducerar människors försörjningsmöjligheter, förvärrar fattigdom, ökar miljöpåfrestningar och förstärker människors behov av att utvandra för att tillfredsställa sina grundläggande behov. Därtill kommer att klimatförändringarna med stigande havsvattennivåer förväntas ge upphov till miljoner klimatflyktingar som inte har någonstans att återvända. Många tvingas också fly för att undvika de konflikter som uppstår i spåren av begränsade tillgångar. Klimatförändringarna sätter också gränser för resursförbrukning och konsumtionsmönster vilket försvårar den spridning av västvärldens livsstil och konsumtionsmönster som sedan FN-systemets tillblivelse präglat avkoloniserings- och det internationella utvecklings-samarbetets moderniseringsparadox. Digitaliseringen i sin tur möjliggör automatisering och robotisering och påverkar sysselsättningsnivåer, välfärdens förutsättningar och därmed också generositeten i migrationspolitiken. I debatten hävdas en motsättning mellan välfärd och invandring. Denna motsättning skall problematiseras. Fler undersökningar pekar tvärtom på att en förstärkt invandring utgör välfärdens förutsättningar. En ökad arbetskraftsinvandring bedöms nödvändig för att tillföra den svenska arbetsmarknaden såväl arbetskraft som den nya

kunskap som krävs för innovativa lösningar på komplexa problem. Det är därför viktigt att människor från olika delar av världen kan tänka sig att välja Sverige för sin (temporära) bosättning. Arbetskraftbristen i olika näringar bedöms nämligen som fortsatt stor runt om i västvärlden och OECD varnar för en framtida svår konkurrenssituation – speciellt när det gäller högutbildad arbetskraft. Den svenska konkurrenskraften blir helt avhängig beredvilligheten att låta utrikesfödda få tillgång, inte bara till svensk arbetsmarknad, utan också till den typ av arbete som de är kvalificerade för. Beredvillighet till att göra den svenska arbetsmarknaden mer tillgänglig riskerar emellertid att ytterligare minska med sjunkande sysselsättningsnivåer. Försämrad sysselsättning och välfärd medför i sin tur ökad främlingsfientlighet och på längre sikt länders politik för global utveckling. Sammantaget kan detta skapa grogrund för nationell chauvinism och påverka globaliseringens fortsatta omfattning.

Trots angelägenhetsgraden att närmare utforska de möjliga sätt på vilket dessa trender kan utvecklas och påverka välfärdens och den sociala hållbarhetens förutsättningar finns det flera olika anledningar till varför vi sett oss tvingade att göra dessa avgränsningar. Låt oss börja med den ojämna utvecklingens utmaningar.

Den ojämna utvecklingens utmaningar

Flera viktiga internationella konferenser genomfördes under år 2015 för att komma tillrätta med den ojämlika globala inkomstfördelningen och den globala politiska ekonomins orättvisor. Sammantaget resulterade konferenserna i utformandet av en

färdplan för den globala politiska ekonomin bestående av 17 globala utvecklingsmål och en implementeringsstrategi - Agenda 2030. Även om erfarenheterna från tidigare konferenser med ambitiösa målsättningar är nedslående finns det anledning till en försiktig optimism när det gäller vilken betydelse som Agenda 2030 kommer att få. Det arbete som redan påbörjats i Sverige med att på olika håll genomföra de globala utvecklingsmålen, såväl nationellt som lokalt, visar på att de globala hållbarhetsmålen skiljer sig från sina föregångare, bland annat de så kallade millenniemålen. De globala målen och Agenda 2030 omfattar samtliga länder och syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

Medvetenheten har ökat om att det inte går att leva i stillhet och välbehag på kanten av en vulkan vilket har skapat ett sammanfallande intresse hos flera aktörer på olika nivåer av att på allvar ta sig an problemen. Insikten som ligger bakom de globala hållbarhetsmålen, att om globaliseringen inte blir bra för alla blir den snart inte bra för någon har skapat ett gyllene tillfälle till förändring (Abrahamsson 2003). Det är emellertid alltför tidigt för att uttala sig om huruvida detta gyllene tillfälle kan låta sig gripas eller inte och vilka effekter detta kommer att få för enskilda länders arbete med att förstärka den sociala hållbarheten. Framgången för implementering beror inte minst på i vilken utsträckning som de globala hållbarhetsmålen lyckas

knyta an till, och integreras med den nya urbana agendan när det gäller att få in den urbana dimensionen i samtliga av de globala hållbarhetsmålen.

Klimatförändringarna

Forskningsprojektets inriktning på den sociala hållbarhetens förutsättningar gör samtidigt att inte heller den andra trenden, och kanske den mest avgörande förändringsprocessen av alla, nämligen frågan om klimatförändringarna, behandlas. Det handlar i detta fall inte om att förliggande forskningsresultat är för osäkra för att säkra slutsatser skall kunna dras. Tvärtom, forskningen visar entydigt på nödvändigheten av att ställa om till ett fossilfritt samhälle inom en period av maximalt 30 år för att oöverskådliga klimat- och samhällsproblem skall kunna undvikas. Anledningen till att detta forskningsprojekt inte behandlar frågan närmare har mer att göra med forskningsprojektets fokus på den sociala hållbarheten. Därtill kommer det faktum att det finns ett utomordentligt omfattande och samtidigt lättillgängligt underlag för den intresserade att ta del av genom de publikationer som Stockholms Resilience Center regelbundet publicerar på sin hemsida. Stockholms Resilience center (www.stockholmresilience.org).

Medarbetarna i detta forskningsprojekt delar därutöver också uppfattningen att uppdelningen av hållbarhetsbegreppet i tre olika men jämställda dimensioner inte är helt oproblematiskt. Anledningen till att Brundtlandrapporten valde detta angreppssätt, om dock mer subtilt och implicit än rapportens eftermäle vill göra gällande, skall uppfattas som en nödvändig politisk kompromiss för att kunna förankra rapportens rekommenda-

tion om en hållbar utveckling också hos starkt tillväxtberoende låginkomstländer i Syd. Ett rimligare perspektiv på frågan om hållbarhet vore att se det i relation till mänskligt välbefinnande. Som vi tidigare redogjort för i samband med att vi diskuterade kring den sociala hållbarhetens innebörd (Del II, avsnitt 2.1) vore det därför mer naturligt att se den sociala hållbarheten som det övergripande målet. Ekonomin och dess tillväxt utgör ett viktigt medel för att nå detta mål och den ekologiska hållbarheten avgör inom vilka ramar som målet kan uppnås och medlet kan verka.

Digitaliseringen

När det slutligen gäller den tredje trenden, digitaliseringen, som förväntas få en mycket stor inverkan på samhällsutvecklingen, är dess effekter svåra att bedöma och delvis motstridiga. Den amerikanske nationalekonomen Jeremy Rifkins observationer i mitten av 1990-talet i sin klassiska bok *The end of Work* (1995) om hur automatisering och effektivisering skulle komma att medföra en "jobless growth" och reducerat antal sysselsättningstillfällen har å ena sidan bekräftats (Brynjolfsson & McAfee 2015). En rad utredningar visar på hur robotisering och automatisering kommer att medföra att omkring hälften av den svenska arbetsmarknadens kända sysselsättningar kommer att försvinna inom loppet av 20 år (Fölster 2014). Samtidigt är det, å den andra sidan, omöjligt att såväl bedöma vilka vinster inom välfärden som en digitalisering kan tänkas medföra när det gäller möjligheter att ställa diagnoser och minska behandlings- och vårdtider som att bedöma vilka nya typer av arbete och hur många sysselsättningstillfällen som kommer att kunna

bli aktuella istället (Fölster 2015). Än svårare är det att bedöma de politiska förutsättningarna för att jämt fördela det välstånd som den nya tekniken förväntas generera. Allt fler författare varnar för hur digitaliseringen och den andra maskinåldern kommer att medföra en tudelning av arbetskraften med en allt skevare inkomstfördelning och ojämlik utveckling som följd. Några väletablerade forskare varnar för framväxten av en ny samhällsklass (Prekariatet) som drabbats av produktionssystemens krav på ökad flexibilitet och visar på vikten av att införa någon form av medborgarlön (Basic Income) för att göra det möjligt för befolkningen att leva anständiga liv när deras arbete rationaliserats bort genom robotisering (Standing 2014). Argumentationen får stöd av de som pekar på vikten av att ompröva vår syn på arbete och uppdelningen mellan förvärvsarbete och oavlönat arbete. Det senare är relativt omfattande. I Sverige utgjorde år 2010/2011 exempelvis kvinnors obetalda arbete hela 46 procent av deras totala arbete (motsvarande siffra för män var 36 procent). Forskningen uppmärksammar också den vikt som det obetalda arbetet spelar för såväl ekonomisk tillväxt som för välfärd och social sammanhållning och förslag har rests på att införa ett uppskattat värde av detta i nationalräkenskaperna (Stiglitz kommissionen 2009).

Del III

KAIROS forskningsresultat

- Om rättvisa och socialt hållbara städer

I den här delen (Del III) presenteras KAIROS forskningsresultat. Först sammanfattas de kunskapsunderlag och rapporter som vi tagit fram inom projektet. Sammanfattningarna fokuserar framför allt på varför de frågor som diskuteras är viktiga för den sociala hållbarheten och vad vi inom KAIROS tar med oss från underlagen. De första underlagen inriktar sig på några av de utmaningar som följer i samhällsomdaningen spår (kapitel 1). De efterföljande underlagen fokuserar mer på möjliga vägar till förändring (kapitel 2). Därefter presenteras ett antal artiklar, bokkapitel och studentuppsatser som producerats under projektiden (kapitel 3). I kapitel 4 besvaras forskningsfrågan: Varför blir det som det blir när vi vill så väl? med beskrivningen av sex stycken inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande hinder som allvarligt försvårar våra möjligheter att möta den sociala hållbarhetens krav. Avslutningsvis (i kapitel 5) presenteras kort de åtta synvänder som vi inom KAIROS anser måste till för att säkerställa en mer rättvis och socialt hållbar utveckling. Synvändorna beskrivs mer ingående i Del IV.

1 Kunskapsunderlag om utmaningar i samhällsodaningens spår

1.1 Makt och dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer

av Hans Abrahamsson

Syftet med underlaget Makt och Dialog är att fördjupa det teoretiska och konceptuella ramverk som forskningsarbetet kring den sociala hållbarhetens villkor kan utgå ifrån. Kunskapsunderlaget består av fyra delar. Den första delen diskuterar vår tids samhällsodaning i förhållande till tidigare historiska omdaningar och det sätt på vilket förändringsprocesser som globalisering, migration och urbanisering genom sin samverkan flätar ihop det lokala och det globala, förändrar statens roll och därmed utrymmet för en nationell ekonomisk politik. Kunskapsunderlagets andra del föreslår mot denna bakgrund ett sätt att definiera de förhållanden som de omtvistade begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa försöker fånga för att den vägen göra det möjligt att utifrån en svensk kontext definiera den sociala hållbarhetens innebörd. Medan den tredje delen diskuterar det politiska landskapets förändring och vad som i forskningslitteraturen kallas för ett post-politiskt tillstånd diskuterar den fjärde och avslutande delen utrymmet för ökad medborgerlig delaktighet och en förstärkt medskapande dialog med förmåga att utmana rådande maktstrukturer och att bryta med det postpolitiska tillståndet ([länk till underlaget](#)).

1.2 Segregation - Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder

av Birgitta Guevara

Kunskapsunderlaget handlar om boendesegregationen med ett särskilt fokus på klass, etnicitet, ungas uppväxtvillkor, stigmatisering och platsens betydelse som identitetsskapare. Underlaget inleds med en diskussion kring begrepp som: klass, etnicitet, ras, rasifiering, vithet, intersektionalitet, social integration och systemintegration. Därefter beskrivs de ökande ekonomiska klyftorna i Sverige och dess koppling till var människor bor. Vikten av att se det relationella i segregationen uppmärksammas liksom angelägenheten av en ökad samverkan och samordning mellan olika styrnivåer och politikområden. Betydelsen av att anamma ett orsaksorienterat istället för ett symptomorienterat förhållningssätt framhålls, liksom vikten av att satsa både på systemintegration och på social integration. Det senare innebär att åtgärder bör fokusera både på ”reell integration” som exempelvis arbete, och på ”känslan av integration”, alltså känslan av tillhörighet i samhället. Underlaget uppmärksammar kontinuerligt det förekommande ”glappet” mellan det som uttrycks i visioner och beslut och de åtgärder som genomförs.

Underlagets övergripande slutsats är att segregationen påverkar flickor och pojkars uppväxtvillkor liksom kvinnor och mäns livsvillkor. Men segregationen påverkar inte endast på individnivå, utan även på områdesnivå, på hela staden nivå och även på mellankommunal nivå. Därigenom påverkas också möjligheten att arbeta för socialt hållbara städer. Hur segregationen och dess effekter hanteras är en politisk fråga

där målkonflikter mellan olika intressen måste hanteras. I det avslutande avsnittet uppmärksammas att människors rätt till utbildning, hälsa, fungerande levnadsvillkor och fungerande boende kan användas som argument i arbetet med rättvisa och social hållbarhet eftersom rättigheterna finns både i nationell lagstiftning och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter ([länk till underlaget](#)).

1.3 Att genomföra politiska beslut, varför det blir som det blir när vi vill så väl

av Mats Bengtsson

Kunskapsunderlaget diskuterar implementeringsforskningens rön när det gäller varför politiska beslut som fattas inte genomförs som avsett eller får de avsedda effekterna. Implementeringsforskningen pratar här i termer av teorifel (outcome) och programfel (output). Det första handlar om att problemet är dåligt formulerat eller att den teoribildning som är tänkt att användas för att komma tillrätta med problemet är felaktigt vald. De föreslagna åtgärderna saknar helt enkelt därför möjligheter att uppnå det resultat (den outcome) som förväntas. Programfel uppstår när politiska beslut översätts på ett felaktigt sätt av förvaltningen och de handlingsplaner som utformas (output) inte svarar upp mot de politiska beslutens riktlinjer. Kunskapsunderlaget visar också att det från och till inte är tänkt att politiska beslut överhuvudtaget skall genomföras. Implementeringsforskningen talar då i termer av ”särkoppling”. Besluten skall då mer uppfattas som en långsiktig strävan, eller som en vision. Besluten kan ibland också vara avsedda att ge sken av att vissa åtgärder planeras för att visa på att man ligger i tiden

och därmed öka legitimiteten för de politiskt förtroendevalda eller den kommunala förvaltningens anseende bland Sveriges övriga kommuner ([länk till underlaget](#)).

1.4 Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer

av Birgitta Guevara

Ökningen av antalet svårlösta och komplexa samhällsfrågor, utmaningen att definiera vad som krävs för att samhällen ska vara hållbara och svårigheten att utkräva ansvar för utveckling innebär att behovet av alternativa sätt att styra samhället ökat. Särskilt stort är behovet mot bakgrund av den nuvarande styrningsmodellen New Public Management (NPM) och dess fokus på kostnadseffektivitet, målstyrning med fokus på det mätbara och synen på medborgarna som kunder. Syftet med litteraturstudien är att beskriva några alternativa modeller för styrning som har utvecklats för att passa nätverkssamhällen i snabb förändring samt att belysa några av de aspekter i de beskrivna modellerna som är särskilt intressanta i arbetet för rättvisa och socialt hållbara städer. De alternativa modeller som beskrivs är teorin om Public Value samt styrningsmodellerna Public Value Management, New Public Service och New Public Governance.

De övergripande slutsatserna från den här litteraturstudien är att arbetet för rättvisa och socialt hållbara samhällen fordrar en ny modell för styrningen av offentlig sektor. Den bör utgå från samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål samt bygga på grundantagandet att de som lever i ett samhälle bör vara delaktiga i dess styrning. Det bör ske inte bara genom deltagande i val vart fjärde år, utan också genom en ökad mel-

lanvalsdemokrati och insatser för invånarna att i ökad utsträckning medskapa i samhällets styrning. Det fordrar ett bättre tillvaratagande av den professionalism, de kunskaper och det engagemang som finns bland anställda inom offentlig sektor. Dessutom behövs en ny syn på vilka frågor som bör ställas vid styrning och utvärdering inom offentlig sektor. Dessa aspekter fordrar i sin tur en kultur för dialog och medskapande inom offentlig sektor och ett mer medskapande ledarskap ([länk till underlaget](#)).

1.5 Diskriminerande strukturer - Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar våra livschanser

av Birgitta Guevara

Syftet med underlaget är att synliggöra och medvetandegöra hur strukturell diskriminering utifrån etnicitet kan ta sig uttryck - och om möjligt - hur det upplevs. Det kräver i sin tur ett synliggörande av de medvetna och omedvetna föreställningar om varandra som präglar oss, vårt samhälle och de organisationer vi arbetar i och därmed livschanserna för alla som bor, vistas och verkar i Sverige. Syftet är också att visa behovet av att förändra dessa föreställningar samt att föreslå arbetssätt för hur vi kan uppnå den förändringen. Underlaget inleds med en diskussion om vad strukturell diskriminering är. Därefter diskuteras, med stöd av den postkoloniala teorin, den historiska bakgrunden till de diskriminerande strukturer utifrån etnicitet och rasism som finns i samhället och hur dessa

tar sig uttryck genom ”skapandet av den andre”. Med det som bakgrund besöker författaren virtuellt - med hjälp av litteratur, intervjuer och egna erfarenheter – såväl arbetsmarknaden, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, rättsväsendet, utbildningssektorn, bostadsmarknaden som vårdsektorn för att synliggöra hur diskrimineringen tar sig uttryck i dessa förvaltningar och organisationer.

För att motverka den strukturella diskrimineringen presenteras i underlaget ett förslag till en breddad jämlikhetsprincip. Den utgår från att vi som bor, vistas och verkar i Sverige bör ha en bred och inkluderande syn på hur vi ser på rättvisa och människors rättigheter samt på socialt och kulturellt erkännande. Det innebär, enligt författaren, att vi inte bara kan diskutera teoretiska möjligheter, normer och korrekt bemötande utan även måste fokusera på makt, respekt, värdigt bemötande och faktiskt utfall. Underlaget avslutas med en diskussion om vilka arbetssätt som kan stödja arbetet med en sådan jämlikhetsprincip ([länk till underlaget](#)).

1.6 Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik i Göteborg

av Malin Widehammar

Den sociala hållbarheten är inte ett konstant tillstånd utan behöver definieras och omdefinieras kontinuerligt tillsammans med de som är berörda. För att förändringar som föreslås ska bli långsiktigt hållbara, möjliga att genomföra och upplevas som legitima behöver de som är berörda vara med och påverka utvecklingen. Särskilt angeläget är att beakta dem vars röster

sällan hörs, de mest utsatta i samhället. Det var utgångspunkten till den här studien som syftar till att undersöka hur samarbetet mellan Göteborgs Stad och det civila samhället upplevs, dels av rörelser och nätverk i det lokala civila samhället i Göteborg och dels av företrädare för kommunen. Studien som bygger på intervjuer med aktörer från det civila samhället och tjänstepersoner från Göteborgs Stad syftar särskilt till att belysa perspektiv från de rörelser, organisationer och nätverk som trots att de själva upplever sig vara till nytta, saknar stöd från och samarbete med Göteborgs Stad.

Studien visar på en betydande förtroendeklyfta mellan civilsamhället och Göteborgs Stad, även om det naturligtvis finns olika erfarenheter från samverkan med den kommunala förvaltningen. För vissa föreningar fungerar samverkan, kontakt och stöd från Göteborgs Stad bra. Men för andra fungerar det inte bra. De möts av hinder, svårigheter och relationerna blir ansträngda. Det är många representanter för det civila samhällets organisationer som upplever stora hinder i sina kontakter med förvaltning och politik då de exempelvis blir bemötta med mistroende, kontroll och stela strukturer istället för att bemötas med öppenhet och stöttande. Det beskrivs en skillnad i att mindre väletablerade organisationer har svårare att få stöd, samverkan, plats i forum och kontaktytor med Göteborgs Stad. Detta gäller i än högre grad för personer som rasifieras som icke-vita och som kommer från områden med lägre socioekonomisk status. Den brist på vertikal tillit mellan medborgare och myndigheter samt politiska företrädare som studien ger uttryck för, känns igen från andra rapporter och manar därför till eftertanke ([länk till underlaget](#)).

1.7 Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet

av Leif Eriksson

De komplexa problem vi ställs inför när världen kommer till Sverige utgörs inte av några temporära eller övergående fenomen. Krafter, bortom stadens kontroll, kommer att prägla den urbana utvecklingen framöver vare sig vi önskar det eller inte. Idag är det EU-migranterna som utgör den mest synliga delen av de naturliga flöden som uppstår då människor försöker hitta vägar att tillfredsställa sina grundläggande behov. Det som genom dem gestaltas och synliggörs i det offentliga rummet utgör en tidig varning för en socialt ohållbar utveckling som på sikt kan komma att påverka oss alla. EU-migranternas situation kan beskrivas som "elefanten i rummet", men kanske är "kanariefågeln i gruvan" en mer passande metafor. Kanariefågeln i gruvan synliggjorde de osynliga processer (i form av gaser) som var på väg att drabba alla som befann sig där. Hur Göteborgs Stad tillsammans med medborgarna hanterar frågan om EU-migranterna och deras grundläggande behov säger nämligen något om stadens framtida förmåga till social hållbarhet.

Vi befinner oss i det som Eriksson med hjälp av forskningslitteraturen (Gramsci 1971) definierar som ett "interregnum", en extraordinär situation där det existerande legala ramverket och den sociala ordningen inte längre förmår att hantera den nya situation som uppstått, samtidigt som en ny ordning, för att möta de nyligen uppkomna utmaningarna inte har tillåtits utvecklas tillräckligt för att kunna hantera situationen. Studien inleds med en nulägesanalys med fokus på några av de hinder

och problem som EU-migranterna står inför samt hur dessa förhåller sig till svensk lagstiftning. Därutöver beskrivs några av de reaktioner migranterna själva upplever i mötet med det svenska samhället. Avslutningsvis diskuterar Eriksson förslag till flera alternativa, förändringsorienterade förhållningssätt och åtgärder, såväl på kort, medellång som på lång sikt ([länk till underlaget](#)).

1.8 Urbant medborgarskap, en möjlighet till ökad social och politisk delaktighet för människor som bor, vistas och verkar i staden

av Sanna Isemo

I en tid då allt fler människor rör sig över nationsgränser och slår sig ner i städer, aktualiseras frågan om vem som är att betrakta som medborgare och vad det innebär. Syftet med underlaget är att utifrån aktuell forskningslitteratur undersöka hur ett urbant medborgarskap kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheten för människor som bor, vistas eller verkar i staden. Tre olika förhållningssätt presenteras: Det kosmopolitiska, det lokalbaserade samt det aktörscentrerade. I studien dras slutsatsen att det inte finns ett enkelt svar på vad ett urbant medborgarskap innebär, men att alla tre förhållningssätten bidrar med värdefulla insikter och perspektiv. Teorier om urbant medborgarskap inte bara utmanar traditionella föreställningar om nationalstaten som människors främsta politiska gemenskap, utan erbjuder även lösningsförslag på hur marginaliserade och utsatta grupper kan inkluderas i den politiska och sociala gemenskapen på lokal nivå. Redan idag finns exempel på formalisering av det urbana medborgarskapet, exempelvis i New

York där alla invånare över fjorton år har rätt till ett formellt ID kort, oavsett legal status.

Två huvudsakliga syften med ett urbant medborgarskap framträder i Isemas studie. Det ena är att skapa en grund för ett mer inkluderande medborgarskap, som är fränkopplat krav på nationell homogenitet och suveränitet. Det andra är att genom ökat medborgerligt deltagande och inflytande förstärka det politiska systemets legitimitet på lokal nivå. Om dessa två syften uppfylls menar Isema att de tillsammans kan bidra till att stärka den sociala och politiska delaktigheter för människor som bor, vistas eller verkar i staden ([länk till underlaget](#)).

1.9 Vår tids stora samhällsömdaning - Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog, En introducerande forskningssessä

Av Hans Abrahamsson

Forskningssessan, som tagits fram inom ramarna för projekt KAIROS, och på speciellt uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), diskuterar hur globalisering, migration och urbanisering genom sin samverkan påverkar den sociala hållbarhetens villkor och politikens möjligheter att hantera de komplexa samhällsfrågor som präglar vår tid. Den övergripande slutsatsen i essän är att kraven på en socialt hållbar samhällsutveckling främst kan mötas genom en förstärkt och utvidgad demokrati.

Det är främst två förhållanden som aktualiserat vikten av en mer demokratisk utveckling. Det första handlade om framväx-

ten av ett mer heterogent samhälle, en ökad social polarisering och nya värdegrundskonflikter, inte minst mellan generationer. För att undvika social oro och våldsamma sociala konflikter måste innebörden av den sociala hållbarheten, liksom innehållet i de värdegrunder på vilken den vilar, ständigt vara föremål för förhandling mellan olika grupper i samhället. Det andra skälet till att utvidga och fördjupa demokratin har att göra med de komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsömdaningens spår och den minskade samhälleliga förmågan att hantera dessa frågor utan aktivt deltagande från dem som berörs. Båda dessa skäl är viktiga. Känslan av delaktighet och samhörighet stärker människors förmåga att ta ett kollektivt ansvar för samhällsutvecklingens och medmänniskornas väl och ve. Det ställer också krav på en mer aktiv syn på medborgarskapet där medborgarna förväntas ta ansvar för sig själva och för varandra men också för det gemensamma. Det kräver dock att makthavarna aktivt verkar för att sådana institutioner och stödjande strukturer skapas som tillhandahåller de praktiska förutsättningar för ett aktivt medborgarskap.

Författarens övergripande slutsats är att en hållbar samhällsförändring inte bara kräver ett aktivt ledarskap av ekonomiska och politiska beslutsfattare. Den kräver också ett aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer och sociala rörelser liksom från medborgarna och dess, många gånger relativt flyktiga, nätverk. Frågan som står i fokus för forskningsstudien är hur denna samverkan mellan politiska initiativ uppifrån och medborgarinitiativ underifrån skall komma till stånd. Vad krävs för ett sådant medskapande och vari består dess hinder? ([länk till underlaget](#)).

2 Kunskapsunderlag om möjliga vägar till förändring

2.1 Göteborg i världen - Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten

av Hans Abrahamsson

Göteborg befinner sig, som många andra städer runt om i världen, i ett spänningsfält mellan att utgöra en viktig motor för ekonomisk och social utveckling eller att utvecklas till ett slagfält för sociala konflikter. Det här kunskapsunderlaget handlar om Göteborgs utvecklingshistoria och den ekonomiska tillväxten och välfärdens framtida förutsättningar. Syftet är att visa att rörelseriktningen i det nämnda spänningsfältet är politiskt påverkligt. Samtidigt sitter beslutsfattarna ofta fast i den dominerade uppfattningen om ekonomins nedsipprings effekter ("trickle down"). Deras uppfattning tar fasta på att marknadens inneboende kraft till ekonomisk tillväxt och expansion på lång sikt kommer att komma tillrätta med problemen enär det blir mer att fördela när "kakan" växer. På kort sikt, och under tiden hanteras effekterna av växande klyftor och förstärkt utanförskap med hjälp av ökad kontroll, övervakning och polisiära insatser.

Kunskapsunderlaget anvisar ett annat förhållningssätt som 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 vilket

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. Produktionsystemen behöver speciella incitamentsstrukturer för att gradvis förändras till att bli såväl mindre exportberoende som mer territoriellt inriktade för att ta tillvara de möjligheter som den lokala resursmobiliseringen skulle kunna erbjuda. Frågan om säkerhet och trygghet utgör ett annat exempel på en nödvändig synvända. Den sociala oro som börjar prägla staden kan inte enbart hanteras med hjälp av polisiära insatser, utan måste kompletteras med främjande och förebyggande insatser. Här är det viktigt med en social investeringspolitik. Kunskapsunderlaget avslutas med en diskussion om vikten av ett förstärkt gränsöverskridande nätverkssamarbete mellan städer ([länk till underlaget](#)).

2.2 Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänk till en mer hälsosam samhällsutveckling

av Lars Paulsson och Göran Henriksson

Det finns betydligt större kunskap om sambanden mellan hälsa, välfärd och tillväxt idag än vad som var fallet för bara tiotalet år sedan. Den kunskapen beaktas dock, enligt författarna, inte i tillräcklig utsträckning. Om samhället inte erbjuder kompensatoriska insatser, exempelvis subventionerad hälso- och sjukvård, utbildning på lika villkor och möjligheter till arbete

och inkomst, utsätts vissa grupper på grund av bristande resurser för ökad risk för ohälsa och för tidig död. De så kallade sociala bestämningsfaktorerna för hälsa hänger intimt samman med inkomst, utbildning och ställning i arbetslivet. Med stöd i nyare forskning hävdar författarna att den ojämna ekonomiska utvecklingen har inneburit en ökande ojämlikhet i fördelningen av de individuella och kollektiva resurser som utgör basen för människors livsvillkor. Den ojämna fördelningen påverkar människors hälsotillstånd negativt och förklarar det till synes paradoxala förhållandet att den generella levnadsnivån i Västra Götaland förbättras samtidigt som skillnaderna i hälsa kvarstår eller ökar mellan olika befolkningskategorier.

Slutsatsen av studien är att samhällets ambition att samtidigt främja tillväxt och främja välfärd kan leda till målkonflikter som inrymmer ett antal motsättningar som befintliga strategier för tillväxt måste förhålla sig till på ett aktivt sätt. Förslag på arbetssätt är att i väsentligt högre utsträckning arbeta utifrån ett socialt investeringsperspektiv samt att på ett medskapande sätt involvera underrepresenterade gruppers kunskaper och erfarenheter i framtagandet av tillväxtplaner. Författarnas förhoppning är att redovisningen ska öka insikten om, och förståelsen för, att en orättvis ojämlikhet i hälsa är oförenligt med en hållbar utveckling och att kunskapsunderlaget därmed ska bidra till en diskussion om hur den sociala dimensionen kan utvecklas i nuvarande tillväxtstrategier ([länk till underlaget](#)).

2.3 En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder

av Gabriella Olofsson

Samtal mellan medborgare och beslutsfattare lyfts ofta fram som ett sätt att fördjupa demokratin, öka tilliten i samhället och stärka människors rätt till inflytande. Författaren analyserar i den här essän ett antal teoretiska och empiriska studier av medborgardialoger utifrån ett ovanifrån- respektive underifrånperspektiv. Ovanifrånperspektivet tenderar att se medborgarna som politiska objekt som, om de upplever sig delaktiga i den politiska beslutsprocessen, förväntas bli mer följsamma och agera utifrån den representativa demokratis spelregler. Målet med dialogen blir då att stärka tilltron till det representativa systemet. Underifrånperspektivet betraktar istället medborgarna som subjekt vars aktiva deltagande i att identifiera, formulera och lösa problem i sig ses som en demokratisk framgång.

Makt är en central aspekt och en utmaning för en stärkt demokrati. Såväl dialogens förespråkare som dess kritiker identifierar makt som en utmaning för att uppnå en demokrati där resurssvaga grupper ges samma möjlighet till inflytande som resursstarka. I underifrånperspektivet framträder civilsamhället som en viktig aktör för att stärka röstsvaga grupper i dialogen. Hur civilsamhället i realiteten fungerar i den rollen diskuteras i essän. Vissa grupper och rörelser i civilsamhället väljer att agera i motstånd mot den politiska makten istället för att inleda dialog med den. Andra grupper är inte betrodda eftersom de saknar den demokratiska uppbyggnad som skänker legitimitet åt röstbäraren. Författarens slutsatser är att om medborgar-

dialogen ska kunna bidra till att stärka den sociala hållbarheten måste människor betraktas som subjekt som i sitt aktiva deltagande har såväl rättigheten som skyldigheten att bidra till en stärkt och fördjupad demokrati ([länk till underlaget](#)).

2.4 Invånardialogens roll och former: Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället

Slutrapport inom delprojektet *Dialogens roll och former*

Delprojektets syfte var att, på uppdrag av Västra Götalandsregionens rättighetskommitté, inventera, granska och problematisera den samverkan och dialog som genomförs genom samråd mellan kommitténs politiker och civilsamhället - utifrån funktionshinderfrågor, jämställdhet och HBTQ-frågor, mänskliga rättigheter, nationella minoriteter och ålder - samt ge förslag på förändrade arbetssätt. Slutsatserna från delprojektet visar att samråden har potential att bidra både till att den sociala hållbarhetens krav på invånarnas deltagande och inflytande tillfredsställs och att de beslut som fattas blir mer transparanta. Studien visar dock att samrådets potential inte utnyttjas fullt ut.

Samråden har formerats utifrån en uppfattning om att det civila samhället är liktydigt med etablerade föreningar. Anledningen är kraven på företrädarnas representativitet. Härigenom lyckas samråden ringa in delar av de invånare som tillhör det organiserade fåtalet. En större representativitet skulle kunna uppnås genom förstärkta krav på nomineringsprocesser vad gäller exempelvis ålder, kön, yrkeskategori och geografisk tillhörighet. För att nå de mest utsatta grupperna och få med deras

perspektiv bör samråden dock formeras på ett sätt som även inkluderar icke-organiserade invånare. De kan ske genom att så kallade "perspektivambassadörer" anlitas, vars uppgift då blir att förmedla de utsatta gruppernas perspektiv utan krav på representativitet. Samrådets samtalsformer bör också ses över. Därtill kommer vikten av att institutionalisera återkoppling och framför allt spridning av samrådets diskussioner inom Västra Götalandsregionen. Arbetet med spridning och återkoppling skulle underlättas av ett tydligare mandat till rättighetskommittén. Rapporten avslutas med att utifrån forskningsarbetets resultat redovisa ett antal rekommendationer till hur samrådets operativa och praktiska effektivitet kan förbättras ([länk till underlaget](#)).

2.5 Demokratitorg: Vad händer med medskapandet när ungdomar och politiker möts?

Delrapport inom delprojektet *Ungas medskapande*

Barn och ungas rätt att få sin röst hörd och sin åsikt respekterad är en av barnkonventionens huvudprinciper (artikel 12). Barn och ungas rätt att få sina åsikter hörda och respekterade är samtidigt beroende av vuxnas skyldighet att släppa fram dem. Den här delrapporten bygger på observationer från de Demokratitorg som Västra Götalandsregionen anordnar på ett antal gymnasieskolor varje år för att regionpolitiker och gymnasieungdomar ska mötas. Demokratitorgen utgör en potentiell arena för ungas delaktighet och inflytande, men frågan är om Demokratitorgen uppfyller målen i barnkonventionens skrivningar om ungas rätt till delaktighet och hur Västra Götalandsregionen kan utveckla arbetet med Demokratitorgen.

Rapportens övergripande slutsatser är att Demokratitorgen är värdefulla för ungas känsla av delaktighet då det överlag är ett positivt möte mellan regionpolitiker och unga människor. Om syftet är att hitta arbetssätt som genom att stärka ungas rättigheter och medskapande kan bidra till en ökad social hållbarhet kan dock den positiva bilden utmanas. Kunskapsunderlaget visar bland annat på det problematiska i att de olika politiska perspektiven inte företräds av partirepresentanterna och att demokratitorgen därmed snarare döljer än synliggör ideologiska och partipolitiska skillnader. Författarna till underlaget efterlyser bättre förankring i skolans ordinarie demokratiarbete, ett stärkt underifrånperspektiv med ett ökat tillvaratagande av ungas aktörskap samt ett synliggörande av maktfrågor och politikens villkor. Med ett sådant arbetssätt skulle unga i högre grad stimuleras till, och rustas för att vara medskapare i sina egna liv och i samhällets framtid. Ungas rätt till delaktighet enligt barnkonventionen skulle därmed också stärkas ([länk till underlaget](#)).

2.6 Ungas medskapande: Lärande av ungas erfarenheter

Slutrapport inom delprojektet *Ungas medskapande*

Städer och samhällen präglas av ökande skillnader i ungas uppväxtvillkor vilket påverkar ungdomars erfarenheter av inflytande och möjligheter till medskapande. Detta samtidigt som barnkonventionen, flera statliga offentliga utredningar och många offentliga organisationers styrdokument understryker barns rätt till delaktighet och inflytande.

I rapporten, som bygger på intervjuer med 47 ungdomar i Västra Götalandsregionen, framträder en sammansatt bild av ungas möjligheter att påverka. Ungdomarna menar att det framförallt är vardagen och fritiden som de har inflytande över och kan påverka. Positivt vad gäller ungdomars tid i skolan är att de på flera håll upplevt inflytande över sin skoltid. Bilden är dock splittrad då det finns gott om exempel på att ungdomar försökt att påverka utan varken respons eller resultat. Flertalet ungdomar uttrycker att unga sällan har någon röst eller blir tagna på allvar i frågor som rör samhället. I intervjuerna är det tydligt att unga präglas av socioekonomiska och kulturella faktorer kopplade till platsen där de bor och att dessa också påverkar och blir en del av villkoren i skolan. Ungdomarna har liten erfarenhet av andra platser i staden än där de bor. De uppger att de vill umgås med unga från andra delar av städerna men i praktiken finns få tillfällen till möten. Detta skapar lätt en ”vi och dom-mentalitet”. Ungdomarna i underprivilegierade områden uttrycker en känsla av instängdhet som också framstår som faktisk.

Utifrån intervjuerna synliggörs att utfallet i förhållande till barns rättigheter är olika för olika unga. Detta förklaras med ojämlikhetskapande strukturer som påverkar de unga och de institutioner de möter. För att stärka ungas delaktighet behöver tjänstepersoner och makthavare ha en reflexiv förståelse av sig själva och en normkritisk syn på institutioners roll som skyldighetsbärare. Intervjuerna visar också att ungdomarna har en vilja och önskan att påverka, och rapportens övergripande slutsats är att ungas olika erfarenheter och kompetens behöver tas tillvara för en socialt hållbar och rättvis utveckling ([länk till underlaget](#)).

2.7 Medskapardemokrati: Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetsätt

av Inga-Lisa Adler

Medskapardemokrati handlar om betydelsen för den sociala hållbarheten av en utvidgad demokrati där de som bor, vistas och verkar har möjlighet att medskapa de beslut som berör den egna vardagen. Adler prövar i sin masteruppsats KAIROS analytiska ramverk och teoretiska utgångspunkter i två fallstudier. Studien syftar till att förklara formerna för och konsekvenserna av styrningsprocesser som utgår från ett medskapande dialogarbetsätt.

Medskapandeprocesser är komplexa. Kanske är det därför som begreppet ”medskapande” är vagt konceptualiserat inom forskningsfältet i dagsläget. Begreppet co-creation kan utifrån studien ses som en kombination av co-initiating, co-design, co-implementation och co-evaluation. Adlers uppsats har bidragit till KAIROS teoretiska utveckling genom sin användning av Skandinavisk institutionell teori. Via sina två fallstudier visar Adler hur idéer (diskurser) fångas upp, paketeras, reser omkring, paketeras upp och vad som händer under resan. Slutsatserna från hennes fallstudier visar hur svårt det i praktiken är med medskapande när gällande budgetramar och politiska realiteter i förväg bestämt ramarna. Hon visar samtidigt att medskapande är möjligt och bär på en viktig transformativ kraft.

Adlers uppsats har tilldelats högsta vitsord och publicerats i Förvaltningshögskolans rapportserie (Göteborgs universitet) samt uppmärksammats av 2014 års Demokratiutredning som

en av fem masteruppsatser att ingå i utredningens bilagor. Det visar att medskapande ligger i tiden och utgör ett viktigt och konkret sätt på vilket mellanvalsdemokrati kan utvidgas och fördjupas och komplexa samhällsproblem formuleras och hanteras ([länk till underlaget](#)).

2.8 Dialog om möjliga handlingsutrymmen för förändring - eftertankar från KAIROS dialogdag 10 juni 2015

av Åsa Lorentzi och Gabriella Olofsson

I juni 2015 bjöd KAIROS in till en medskapande dialog om förändrade arbetsätt och förhållningssätt för en rättvis och socialt hållbar stad. KAIROS ville tillsammans med deltagande tjänstepersoner och representanter för civilsamhället diskutera relevansen av, och genomförbarheten i ett antal ”synvänder” som vi inom projektet anser kan bidra till arbetsätt som gynnar den sociala hållbarheten.

Ett tema som återkom under dagen var civilkurage. Att mod och civilkurage har betydelse för att förändringar ska ske hade inte tidigare varit särskilt framträdande i KAIROS rapporter. Deltagarna myntade begreppet ”tjänstemannaaktivister”. Det handlar om möjligheten för personer inom förvaltningarna att ta initiativ som försvarar grundläggande mänskliga rättigheter och som kan sätta en ny standard för ett mer medskapande arbetsätt. Temat om mod och civilkurage går att koppla till behovet av en mer medskapande demokrati. Men för att tjänstepersoner ska kunna agera med mod och civilkurage behöver stödande strukturer utvecklas i förvaltningarna. Det handlar

inte minst om att underlätta framväxten av en medskapande dialogkultur som ger utrymme för kollektiv reflektion, lyssnande och tillvaratagande av olika perspektiv. Ytterst är det en fråga om att främja en demokratisk samhällsutveckling där människor vågar ifrågasätta och agera för det gemensammas bästa och den långsiktiga samhällsnyttan ([länk till underlaget](#)).

3 Övriga rapporter, artiklar och bokkapitel

Förutom kunskapsunderlag har Hans Abrahamsson i sin roll som en av två projektledare producerat ett antal publicerade vetenskapliga artiklar och bokkapitel inom ramarna för projektet:

- I tidskriften – *Utbildning och Lärande* – behandlar han frågan om medskapande utifrån ett mer teoretiskt perspektiv; *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning* ([länk till underlaget](#)).
- I boken – *Tillväxt kräver planering* redogör han för medskapande dialog i stadsbildningsprocessen; *Medskapande medborgardialog* ([länk till underlaget](#)).
- I boken – *Göteborg – vart är Du på väg älskade stad* (Magnusson, Åke och Anders Nilsson (red) 2014) bidrar han med två kapitel – ett kring stadens framväxt i ett historiskt perspektiv; *När världen kom till Göteborg och tiden ömsade skinn*, och ett kring några av de synvänder som krävs för att svara mot den sociala hållbarhetens krav; *Staden framtiden och konsten att göra synvänder*. ([Länk till information om boken](#))

- I boken *Social Transformations in Scandinavian Cities* (Righard, Johansson och Salonen (red) 2015) diskutera han inför en internationell läsekrets det sätt på vilket projektet valt att definiera omtvistade, men för projektet helt centrala begrepp, såsom Rättvisa och Social Hållbarhet; *The great transformation of our time Towards just and socially sustainable Scandinavian cities* ([länk till underlaget](#)).

Därtill har under arbetets gång flera studenter sökt sig till projektet för att göra sin praktik. När det gäller Inga-Lisa Adler och Sanna Isemo har denna praktik utmynnat i självständiga kunskapsunderlag (se avsnitten 1.8 och 2.7 ovan). Jonathan Engström, Amy Guerrero och Anna Johansson har därutöver skrivit intressanta och viktiga underlag inför projektgruppens arbetsmöten, samtidigt som dessa underlag också utgjort grundvalar för deras egna uppsatsarbeten.

- Engström, Jonatan (2013) *Invånardialog för utvidgad demokrati – En litteraturöversikt* ([länk till underlaget](#)).
- Guerrero, Amy (2013) *Civilsamhället i en urban kontext* ([länk till underlaget](#)).
- Johansson, Anna (2014) *Det civila samhället i en lokal kontext* ([länk till underlaget](#)).

4 Varför det blir som det blir – sex hinder som försvårar arbetet med rättvisa och socialt hållbara städer

Den ojämna utveckling i form av växande inkomst- och hälsoklyftor som präglar Västra Götalandsregionen i allmänhet och Göteborg i synnerhet har uppmärksammats av regionens och kommunens beslutsfattare i en rad rapporter och handlingsplaner som under åren tagits fram i försök att säkerställa en socialt hållbar utveckling. Erfarenheterna från arbetet med dessa handlingsplaner visar på att det finns ett stort glapp (retoriskt gap) mellan de gemensamma visionerna och förmågan att omsätta dem i verkligheten. Som vi närmare redogjort för i de olika kunskapsunderlag som projektet producerat under forskningsarbetet för att kunna svara på den övergripande forskningsfrågan om "varför det blir som det blir när vi vill så väl" har KAIROS kunnat identifiera sex stycken inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande hinder som allvarligt försvårar möjligheterna att möta den sociala hållbarhetens ökande krav.

4.1 Det postpolitiska tillståndet

Vår tids stora samhällsömdaning har tillsammans med städers ansträngningar för att uppbåda en tillräcklig konkurrenskraft för att bli till en nod i de globala produktionsnätverken och den enda vägens politik som följer med denna strävan inneburit att vi sakta glidit in i vad litteraturen kallar för ett postpolitiskt

tillstånd. Politikens strävan efter samsyn, bred politisk enighet och att uppnå konsensus genom att röra sig mot mitten (triangulering) har medfört att målkonflikter medvetet sopas under mattan. Allt mindre tid ägnas åt den politiskt ideologiska frågan kring *varför* någonting behöver göras, och allt mer åt frågan om *vad* som skall göras. Det politiska samtalet undviker det viktigaste, det som fransmännen ger en feminint bestämd artikel med stora bokstäver *La Politique* och koncentrerar sig istället på, att utifrån en brett formulerad och allmänt accepterad policy, besvara frågan om *hur* detta skall göras, det som fransmännen kallar för det maskulint bestämda *le politique* med små bokstäver (Abrahamsson 2015b, del III, avsnitt 1.9).

Det postpolitiska tillståndet medför i praktiken också en arbetsfördelning mellan politiken och förvaltningen som ger upphov till två andra problem vid själva genomförandet av de fattade besluten. Det första problemet utgörs av vad implementeringsforskning kallar för *teorifel* och handlar om hurivida framtagna policy kommer åt det tänkta problemet eller ej (outcome) (Bengtsson 2012, del III, avsnitt 1.3). Oviljan att diskutera varför någonting skall göras (*La Politique*) och behovet av att formulera en tillräckligt abstrakt policy för att uppnå bred politisk majoritet och konsensus kring svaret på frågan vad som skall göras reducerar politikens vilja till, och också behov av, medskapande med de invånare som berörs av problemen. Tillsammans med (fritids) politikens begränsade möjligheter att själva sätta sig in i komplexiteten även om de själva bor i det aktuella området, förstärker policyns abstraktionsnivå ytterligare. Det sätt på vilket problemen formuleras och policy utformas gör det svårt för att inte säga omöjligt för beslutad policy att uppnå de

förhoppningar som ställts eller de målsättningar som satts upp. De försök som gjorts att – inom ramarna för New Public Management – lösa implementeringsproblemen med ökad målstyrning där det är det uppnådda resultatet som skall stå i fokus (outcome) har många gånger visat sig vara förgäves. Bristande medskapande med dem som berörs av problemen har samtidigt medfört att förvaltningen inte har den kunskap om de samband mellan orsak-verkan som krävs (Bengtsson 2012, del III, avsnitt 1.3).

Detta postpolitiska tillstånd innebär emellertid inte vad som vi kan förledas att tro nämligen framväxten av ett icke-politiskt (ett a-politiskt) tillstånd. Istället uppstår ett annat problem, nämligen risken att förvaltningens arbete med att översätta policy till handlingsplaner (output) innebär att policyn inte genomförs som det var tänkt. Det stora tolkningsutrymme som uppstår när tjänstepersonerna skall omvandla den abstrakta policyn till konkreta handlingsplaner gör att det politiska smyger sig in bakvägen när frågan *hur* skall besvaras (le politique). Det politiska flyttas således såväl från frågan *varför* (som alltså inte diskuteras överhuvudtaget) och frågan *vad* till frågan *hur*, och den frågan är det förvaltningens och tjänstepersonernas uppgift att besvara. När tjänstepersonen skall försöka tolka vad det är som politiken egentligen vill ska göras, agerar de utifrån den profession och verksamhet de ansvarar för. Den sektoriserade organisation och därtill mekanistiska syn på organisationen försvårar för tjänstepersonerna att ha den helhetssyn och att tillvarata olika professioners kompetens, vilket skulle behövas i arbetet med att tolka policies. Detta gör också att det medvetet eller omedvetet ges plats åt tjänstepersoners egna ideologiska

utgångspunkter och intressefrågor trots att de inte är förtroendevalda och kan ställas till svars. Bilden av den opolitiska tjänstepersonen som neutral utförare av politiska uppdrag är det tid att skärskåda i en tid då allt fler frågor är politiskt värdeladdade även inom förvaltningarna. Att tjänstepersoner i ledande ställning många gånger lever under helt andra villkor än majoriteten av befolkningen gör det naturligtvis också svårt att som tjänsteperson göra en riktig problemformulering.

4.2 Målkonflikter och maktstrukturer

Bland de främsta hindren för en socialt hållbar utveckling återfinns ett antal målkonflikter som till följd av rådande maktstrukturer inte synliggörs eller hanteras. Flera av dessa målkonflikter förstärks för Göteborgs del av stadens historiska spårbundenhet med sitt starka beroende av omvärlden. Detta beroende har, inte minst till följd av rådande ekonomiska och maktpolitiska styrkeförhållanden, medfört en fortsatt strävan efter att förstärka stadens roll i den internationella arbetsdelning och i dess globala förädlingskedjor. Vägledande i denna strävan är en stark tilltro till den enda vägens politik byggd på nyliberala värdegrunder och ett funktionellt utvecklingstänkande (se Del II, avsnitt 1.5 och 1.6) där den ekonomiska tillväxten prioriteras. Politiken saknar därmed tillräcklig kraft och vilja för att komma tillrätta med de rådande ekonomiska maktstrukturerna, det sätt på vilket de upprätthålls och det sätt på vilket de kommer till uttryck. Politiken får därmed inget intresse av att synliggöra och försöka komma tillrätta med de målkonflikter som uppstår mellan ambitionen att bli till en nod i de globala produktionsnätverken och den sociala hållbarhet

man säger sig vilja sträva efter. Många gånger är det tvärtom, politiken mörkar liknande målkonflikter och överlåter åt marknadskrafterna att hantera dem. Ibland beror detta på vad förvaltningskunskapen kallar för särkoppling (retoriskt gap) – viljan fattas. Beslut fattas i ett försök att upprätthålla det politiska systemets trovärdighet och legitimitet utan att besluten är tänkta att genomföras i praktiken. Oftast handlar det dock om bristande förmåga – tillräckligt med makt och/eller ekonomiska resurser saknas och det existerande manöverutrymmet är för litet. Den enda vägens politik har under senare år förstärkts genom det offentliga och privata partnerskapet (governance) där finansiärernas kortsiktiga lönsamhetskriterier väger tungt. Partipolitikens strävan efter samsyn och konsensus reducerar samtidigt den politiska viljan att synliggöra och lösa målkonflikter utan dessa överläts åt de fria marknadskrafternas dynamik att hantera över tid. Förekomsten av vågmästarpartier har förstärkt strävan efter konsensus. Bristen på efterfrågan av analyser av målkonflikter och deras alternativa lösningar gör att tjänstepersoner inom förvaltningen väljer att inte heller uppmärksamma befintliga målkonflikter. Tvärtom tonas de ner eftersom tjänstepersoner är angelägna om att deras tjänsteutlåtande skall göra skillnad, möjliggöra kontinuitet och överleva ett eventuellt framtida skifte av den politiska majoriteten.

4.3 Aktuella former för samhällsstyrning

Genomförandet av den enda vägens politik underlättas av de former som den nyliberala teoribildningen utarbetat för samhällsstyrning - New Public Management - som möjliggjorde övergången från det nationalstatliga projektet med sina mer

hierarkiska styrningsformer (government) till det mer nätverksstyrda och partnerskapsbaserade nätverkssamhället (governance).

Samhällsstyrningen idag kännetecknas av att invånarna ses som kunder som har valmöjligheter när det gäller leverantörer av välfärdstjänsterna. Dessa välfärdstjänster tillhandahålls i konkurrens mellan olika utförare och kommunerna har i och med detta blivit en välfärdsproducent i raden av andra producenter. Dessa konkurrerar då om kunderna på en tänkt marknad. Många ansatser har gjorts för att få denna marknad att fungera genom att till exempel införa lagar och regler för att kommunala och privata aktörer ska ha lika villkor. I praktiken har detta dock visat sig svårt då det yttersta ansvaret för befolkningens välfärd faller på kommunen. När en fristående skola stänger är det till exempel kommunen som har skyldighet att omgående ordna skolplatser åt sina medborgare. Samhällsstyrningen idag är också specialiserad och uppdelad i små enheter som var för sig har budgetansvar. Det försvårar för helhetssyn och samarbete, något som är nödvändigt för att hantera de komplexa och svårlösta frågor som behöver hanteras för en socialt hållbar och rättvis utveckling. En kortsiktig målstyrning är ytterligare ett hinder. Målen ska bland annat vara specifika, mätbara och tidsatta vilket blir ett hinder i frågor som är långsiktiga och där resultaten kan vara av en karaktär som är svår att mäta inom ramen för nuvarande uppföljningssystem. Viktiga effekter av ett långsiktigt arbete för rättvisa och social hållbarhet kan vara att människor känner sig delaktiga och att fler relationer och nätverk skapats i ett lokalsamhälle. Andra önskvärda resultat kan vara minskad relativ fattigdom. Effekterna

av den sortens långsiktiga mål kanske visar sig först om många år och påverkas också av en mängd olika faktorer och samband.

Genom införandet av de ökade kontrollfunktioner och rapporteringskrav som New Public Management bygger på, försöker staten att kompensera sig för delar av den politiska och ekonomiska makt som förlorats genom vår tids samhällsordning när en rad olika aktörer tagit plats och tvingat tillbaka staten i det politiska rummet. Statliga myndigheter tvingas därför genom olika kontrollsysteem och rapporteringskrav att ”göra saker på rätt sätt” istället för på att ”göra rätt saker”. Därtill redovisas även mycket komplexa frågor med endimensionella kvantitativa enkla mått som inte synliggör hur värdefullt det som görs är. Genomförandet av denna styrningsform har underlättats av den seglivade och kvarlevande sociala ingenjörskonstens logik som präglade den tidigare styrningsformen (government).

4.4 Social ingenjörskonst

Det svenska välfärdssamhällets uppbyggnad och enastående framgång förklaras delvis av en stark politisk riksdagsmajoritet med stor folklig legitimitet och en geopolitiskt tillåtande omvärld (det kalla krigets logik gav små stater manöverutrymme för välfärdspolitik). Välfärdspolitiken möjliggjordes också av en stark frihetslängtan hos en framväxande medelklass som i utbyte mot sin skattebenägenhet fick avlastning med att ta hand om åldrande föräldrar och uppväxande barn. Sammantaget präglades den svenska befolkningen av stor tilltro till nationella föreskrifter och handlingsplaner vilket gjorde det möjligt för

en god social ingenjörskonst²⁰ att få praktiskt lokalt genomslag. Det goda samhället ansågs kunna skapas uppifrån och ner med hjälp av utbildning, planering och lagstiftning och den sociala ingenjörskonsten blev ett viktigt begrepp i det svenska folkhemsbygget och socialdemokratin ambitioner att omskapa samhället genom stegvisa reformer vars folkliga legitimitet kunde upprätthållas genom att varje steg utvärderades och misstag fortlöpande rättades till. Den sociala ingenjörskonsten bidrog också till att framgångsrikt bygga upp det svenska välfärdssamhället som i Sverige på 1900-talet skapade förutsättningar för människors frigörelse från fattigdom och till anständiga liv. Den sociala ingenjörskonsten präglar fortfarande stora delar av svensk förvaltning.

Framgångssagens baksida utgjordes av att den vertikala tilliten begränsade människors egen handlingskraft och många kom över tid att av olika myndigheter betraktas som objekt och inte som aktiva subjekt. Den sociala ingenjörskonstens baksida bestod också i att de invånare som avvek från de normer som fastställts underordnades lagstiftningen. I sin extrema form tog sig detta uttryck i tvångssterilisering av människor som inte ansågs bära på tillräckliga kvaliteter för att bli föräldrar.

20 Begreppet social ingenjörskonst är ett laddat begrepp med många betydelser. Begreppet har sina rötter i upplysningstidens filosofi och dess rationella tänkande där förnuftet ansågs utgöra alla tings mått med vars hjälp alla problem kan lösas. Tanken var att man – på samma sätt som naturvetenskapen hanterar och experimenterar med materia och förbättrar tekniska system – kan planera, modellera och styra samhället i önskvärd riktning.

Med tiden kom också den sociala ingenjörskonsten att få en betydligt mer negativ värdebelastning. Tanken om att med god ingenjörskonst göra livet lättare för människor upplevdes som en förkastlig ambition. Postmodernismen blev en viktig uttolkare av kritiken genom att vända sig mot modernitetens strävan efter framsteg, objektivitet och förnuft samt synen på att det finns absoluta sanningar som gäller för alla medborgare, synsätt på vilka den sociala ingenjörskonsten bygger. Kritiken skulle komma att delas av allt fler. Den sociala ingenjörskonsten ansågs för toppstyrd och kritiserades för att betrakta människor som objekt istället för som subjekt. Till följd av samhällsombandningen och det framväxande nätverkssamhället visade det sig också allt svårare att genomföra beslut uppifrån utan förankring underifrån – människors delaktighet blev ett måste. En bidragande orsak är den ökade komplexiteten i de problem och utmaningar som samhället har att lösa.

4.5 Bristande kapacitet att hantera komplexa samhällsfrågor

Den sociala ingenjörskonstens tidigare framgångssaga underlättades av att många av de problem som präglade uppbyggnaden av det industriella välfärdssamhället till skillnad från dagens komplexa samhällsproblem främst utgjordes av vad som kan kallas för komplicerade problem. De senare skiljer sig från de förra genom att de är mer gripbara, orsak-verkan sambanden kan synliggöras och problemen kan hanteras med hjälp av experter som utreder och föreslår lösningar. Processkartor och rutinbeskrivningar finns inom dessa områden.

De komplexa samhällsproblem som följer med vår tids samhällsombandning och framväxande nätverkssamhälle skiljer sig markant från komplicerade problem genom att vara unika till sin karaktär och lokalt specifika. De präglas av flera samverkande orsaker om än med oklara samband. De kännetecknas också av att djupa meningsskiljaktigheter finns både kring problemens orsaker och sättet de kan hanteras. För att hanteras kräver de en helhetsyn som den kommunala förvaltningens stuprör sällan tillåter. Istället präglas de sätt på vilket de hanteras av många olika intressen och syn på lösningar som utifrån starkt ojämlika maktförhållanden gör anspråk på att äga problemformuleringsinitiativet och tolkningsföreträdet. Det medför att många frågor förblir olösta.

Därtill kommer att de komplexa samhällsproblemen till sin karaktär är i ständig förändring. De kännetecknas av att de bara kan formuleras av – och att nödvändiga åtgärder bara kan identifieras och genomföras med – dem som berörs. För att kunna hanteras kräver de alltså ett aktivt deltagande från och medskapande med lokalbefolkningen vilket varken den sociala ingenjörskonsten eller de gällande formerna för samhällsstyrning med sin hierarkiska linjeorganisation och rutiner för kontroll och ansvarsutkrävande tillåter. Problemets komplexitet medför också en låg generaliserbarhet som tillsammans med statens förändrade roll gör det svårt för att inte säga omöjligt att utarbeta övergripande nationella handlingsplaner och riktlinjer (Abrahamsson 2015b, del III, avsnitt 1.9).

4.6 Mental strukturell diskriminering

Upplysningstidens rationella tänkande, liksom den sociala ingenjörskonstens logik, utgick från att vissa människor är utrustade med egenskaper och förmågor som gör dem bättre skickade att bidra till samhällsutvecklingen än andra. Många makthavare präglas än idag av starkt paternalistiska attityder och tror sig bättre lämpade att förstå människors väl och ve än individerna själva. Människor som på något sätt avviker från den norm som fastställts av dem som har makt och tolkningsföreträde underordnas och fråntas rätten till likvärdigt inflytande över samhällsutvecklingen. Vilka normer som inkluderas och exkluderas i majoritetsnormen varierar utifrån plats och över tid.

Den europeiska historien är starkt präglad av kolonialismen vilken byggde på ett ekonomiskt system som utgick från europeisk överlägsenhet och exploatering av naturresurser och människor i andra delar av världen. För att rättfärdiga detta system ideologiskt och moraliskt utformades en ideologi: rasismen. Med hjälp av den världsordning som kolonialismen konstruerade, skapades en ordning där Europas och Västvärldens överordnade position politiskt, ekonomiskt och kulturellt gentemot övriga värden fortfarande ses som naturlig. Betydelsen av att förstå denna hierarkiska ordning har ökat i och med globaliseringen och den ökande heterogeniteten i samhället. Flera studier visar på hur de mentala föreställningar som skapades av

kolonialismen bitit sig fast och med åren kommit att utvecklas till de diskriminerande strukturer utifrån etnicitet som präglar dagens samhälle och institutioner.

Människors förmåga att inte bara ta ansvar för sig själva utan också för det gemensamma och för samhällsutvecklingen i stort försvåras samtidigt av den tilltagande boendesegregationen och skolsegregationen men också av den samhällsstyrning som gör medborgare till kunder och som skapar konkurrens och splittning såväl mellan medborgare som mellan anställda inom offentlig förvaltning. Många ser också jämlikhet som ett hot mot egna privilegier och vill helt enkelt inte göra avkall på det som de anser sig av hävd ha rätt att fortsätta ha tillgång till.

Utveckling har reducerat människors förmåga att sätta sig in i levnadssituationen för den del av befolkningen som bor i områden där de själva inte har några naturliga anledningar att vistas. Det faktum att stadens invånare i ökande utsträckning lever i skilda världar har försvårat den omfördelning av resurser mellan mer resursstarka och mer utsatta befolkningsgrupper som måste till för att möta de krav som den sociala hållbarheten ställer. Sådana mentala strukturer utgör ett komplicerat och mycket viktigt hinder för beslutsfattande och genomförande av åtgärder som minskar skillnader i inkomster och hälsa eftersom de ofta medför att den ojämna utveckling som följer i samhällsomdaningens spår uppfattas som ett normalt tillstånd som ligger i människans natur och i hennes olika förutsättningar och som det därför inte går att göra någonting åt.

5 SYNVÄNDOR för att hantera hindren

*Blir det som Du bestämmer
eller
bestämmer Du som det blir?*

Claes Eriksson - Galenskaparna

Den gemensamma nämnaren för samtliga dessa hinder som vi identifierat som viktiga orsaker till ”varför det blir som det blir när vi vill så väl” är bristen på medborgarnas inflytande och delaktighet. Olika undersökningar, rapporter och enkäter har i flera decennier pekat på att det finns en brist på upplevt inflytande för medborgarna och för de som berörs av problemen.

128 Detta gäller för Sverige i stort, för Västra Götalandsregionen och kanske än mer för Göteborg. Där har, som Granskningskommissionen konstaterade, det demokratiska underskottet, det vill säga den bristande förmågan att kunna påverka de beslut som påverkar såväl människors vardagsliv som samhällsutvecklingen i stort, under senare år allvarligt försvagats genom stadens stadsdelsreform (2010) och bolagiseringen (Amnå, Czarniawska och Marcusson 2013). Den politiska hanteringen av västlänken och dess tillhörande trängselskatt har därtill bidragit till att ytterligare minska medborgarnas förtroende för kommunala politiker.

Vikten av medborgarnas delaktighet och inflytande utgör en väsentlig utgångspunkt för projekt KAIROS arbete. Medborgarnas medskapande ligger till grund för den människosyn och kunskapssyn som präglar KAIROS liksom för tanken bakom en

transdisciplinär kunskapsproduktion där den faktabaserade och teoretiskt förankrade kunskapen kompletteras med den erfarenhetsbaserade.

Vikten av medborgarnas delaktighet och inflytande illustreras också av det sätt på vilket projektet valt att definiera begreppet social hållbarhet där innehållet i de värdegrunder på vilken den sociala hållbarheten vilar, det vill säga människors strävan efter säkerhet, utveckling och rättvisa, måste förhandlas fram tillsammans med medborgarna. Därtill kommer den betydelse som medskapandet spelar i den förändringsteori som redogjordes för i rapportens andra del och som KAIROS valt att använda sig av för att nå sitt syfte att göra skillnad och bidra till att möta de krav som den sociala hållbarheten ställer på samhällsförändring.

Behovet av medskapande med och mellan dem som bor, vistas och verkar i samhället utgör den huvudsakliga anledningen till att detta forskningsprojekt valt att inte presentera sina slutsatser i form av ett antal konkreta åtgärder som, tillsammans med checklistor för implementering och uppföljning, skulle kunna utgöra förslag till konkreta arbetsätt. Istället väljer projektet att utifrån sin producerade kunskap om sakernas tillstånd och framtida utmaningar presentera sina slutsatser i form av ett antal synvändor när det gäller kraven på förhållnings- och arbetsätt för att säkerställa en rättvis och socialt hållbar utveckling. Synvändor som vi funnit måste till för att minska det demokratiska underskottet, öka medborgarnas delaktighet och inflytande och möjliggöra för medborgardialogen att bli till den transformativa och samhällsförändrande kraft som den socialt hållbara utvecklingen kräver.

Det handlar således inte bara om att göra mer av det som redan görs eller att göra det bättre. Det handlar om att göra andra saker på ett annorlunda sätt.

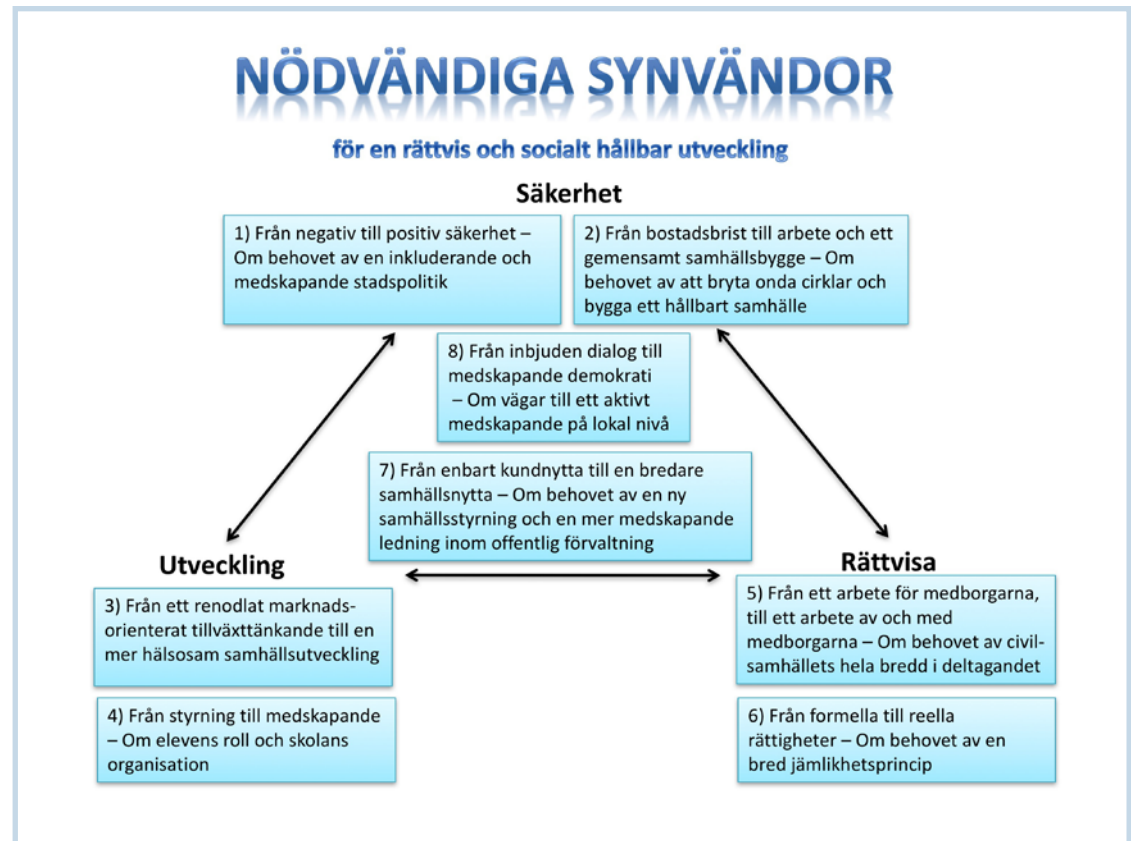
Med begreppet synvända vill vi försöka fånga in vad som krävs för att hantera de komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår och som inte har några entydiga lösningar och givna svar. Det återinförande av det politiska samtal som projektet efterlyser måste tillåta, ja rentav uppmuntra, de politiska och ekonomiska makthavarna att tillsammans med medborgarna tänka på ett nytt sätt och utanför boxen som vi brukar säga till vardags.

I rapportens del IV presenteras åtta synvändor som KAIROS kunnat identifiera under projektarbetets gång och som vi anser krävs för att förstärka den sociala hållbarheten och människors inneboende strävan efter förbättrad säkerhet, utveckling och rättvisa. Synvändorna innehåller också förslag på stödjande (lärande) strukturer som vi anser måste till för att underlätta för synvändorna att få fäste inom politiken och förvaltningen och påverka arbetssätten.

Som vi försöker illustrera med hjälp av nedanstående figur hänger synvändorna ihop och bildar tillsammans en helhet vars värde är större än summan av delarnas värde. Komplexa samhällsfrågor kan bara hanteras utifrån ett helhetsperspektiv. För att uppgiften med att påbörja strävan efter en mer rättvis och socialt hållbar utveckling inte skall kännas övermäktig är det emellertid fullt tänkbart att olika kommuner, regioner och andra aktörer i praktiken

kommer att påbörja ett förändringsarbete utifrån den synvända som för ögonblicket känns mest angelägen. Det är då viktigt att observera vikten av att den eller de synvändor som väljs ut för att utgöra startpunkten inte genomförs på ett sätt som på lite längre sikt visar sig motverka möjligheterna att vid ett senare tillfälle påbörja arbetet med att också genomföra de andra. De komplexa samhällsfrågor som präglar vår tid kräver som sagt att vi lägger an ett helhetsperspektiv för att problemen skall kunna hanteras på ett hållbart sätt.

Figur 22 Synvändor för rättvisa och social hållbarhet



Del IV

Slutsatser - Om behovet av synvänder för en rättvis och socialt hållbar utveckling

Synvända är ett poetiskt begrepp myntat av författaren Elisabet Hermodsson för att förmedla att vår tids världsbild inte längre är adekvat för vår tids problem. Hon menar att vi måste ändra världsbild för att rädda världen, eftersom den bild vi gör oss av världen påverkar världens förutsättningar.

Vi har, som vi tidigare förklarat, valt att presentera de slutsatser vi drar av våra forskningsresultat i form av olika synvänder som vi menar måste till för att komma tillrätta med de hinder och maktstrukturer som föreligger och som i dagsläget förhindrar en rättvis och socialt hållbar utveckling. Som vi då också redogjorde för med hjälp av figur 22 (i Del III kapitel 5) hänger synvänderna ihop och avser att sammantaget såväl förstärka inflytandet för de respektive värdegrunder vilka vi menar utgör grundbultar för den sociala hållbarheten som underlätta framväxten av de stödjande strukturer som möjliggör det medskapande med medborgarna som krävs för en sådan förstärkning.

Med dessa synvänder vill vi inom KAIROS inspirera dig till att, genom medskapande med grannar, politiker, tjänsteperso-

ner, privata aktörer, föreningar och forskare, verka för den förändring som behövs för en rättvis och socialt hållbar utveckling. Det handlar inte bara om att göra mer av det som redan görs eller att göra det bättre. Med synvänderna vill vi sätta ljuset på en ny färdriktning, och därigenom öka förutsättningarna för att se på världen på ett annat sätt och att göra andra saker och på ett annorlunda sätt. Vi hoppas att synvänderna gör dig nyfiken att utforska din plats, din stad, ditt verksamhetsfält på ett sätt som öppnar för nya perspektiv, som ger plats för de röster som inte brukar höras. Vi hoppas också att ni har modet att vara i osäkerhet, ta tillvara resurser och kompetens och tillsammans söka nya sätt att forma samhället.

Enligt vår uppfattning har den kommunala och regionala nivån rådighet över samtliga de åtta synvänder som presenteras. Komplexa samhällsfrågor kännetecknas av att de är i ständig förändring och är lokalt specifika. Problemen kan bara formuleras och åtgärder identifieras och genomföras tillsammans med dem som berörs. Våra förslag till synvänder utgör därför underlag till fortsatt medskapande med och mellan medborgarna så att de kan utvecklas, fördjupas och anpassas till de förhållanden som råder lokalt.

Alla de synvändor som presenteras i det här avsnittet inleds med en kort bakgrundsbeskrivning. Efter en diskussion om synvändans riktning avslutas presentationen med referenser till de kunskapsunderlag och den vetenskapliga litteratur som ligger till grund för respektive synvända. Kunskapsproduktionen som ligger till grund för synvändorna har skett transdisciplinärt där den teoretiskt förankrade kunskapen genom olika forskningscirklar kombinerats med den mer erfarenhetsbaserade kunskapen. Författarna ansvarar själva för de synvändor de valt att fördjupa och presentera.

Alla synvändor presenteras också i varsin film på ca 8-15 minuter. Dessutom finns en inledande film på 8 minuter, presenterad av projektledarna Hans Abrahamsson, freds- och utvecklingsforskare vid Göteborgs universitet och Åsa Lorentzi, processledare i Göteborgs Stad, som ger en inramning till synvändorna utifrån KAIROS forskningsresultat.



Se video: <https://youtu.be/tbWyu0ITsU>

Synvända 1:

Från *negativ* till *positiv* säkerhet

– Om behovet av en inkluderande och medskapande stadspolitik

Av Hans Abrahamsson



Se video: <https://youtu.be/K0Wle40lek4>

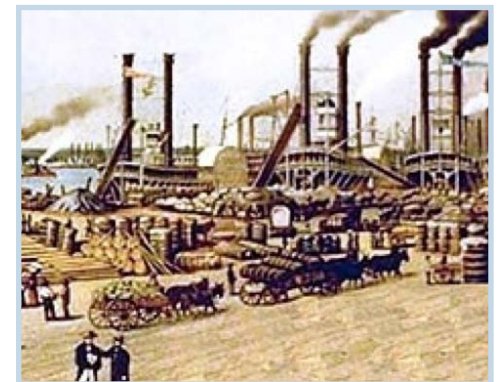
Vår tids stora samhällsordning, statens förändrade roll, städernas ökande betydelse och kamp för att bli till en nod i de globala produktionsnätverken och länk i de globala förädlingskedjorna skapar svåra målkonflikter inte minst när det gäller frågan om ekonomisk tillväxt och social hållbarhet.

Göteborg är ett tydligt exempel på en stad där det lokala alltmer flätats samman med det globala och på hur de olika komplexa samhällsfrågor som följer i dess spår förstärkt spänningsfältets och de sociala konflikternas dynamik.

Sedan stadens tillblivelse har staden varit beroende av omvärlden. Först som sjöfartsstad och hamn mot västerhavet. Sedan som centra för viktiga handelshus och Ostindiska kompaniet. Därpå följde den industriella utvecklingen med textilindustrin, SKF, varven och Volvo. När båtbyggandet gick ur tiden kunde biltillverkningen ta över. Under senare årtionden har elektronik, telekommunikation och läkemedel tagit över stafett-pinnen. Staden har hittills kunnat surfa på globaliseringens vågor och klarat omställningen bra. Med en ambitiös klimatstrategi ämnar staden bli världsledande inom miljöteknik och möta den hållbara utvecklingens krav genom att koppla ihop den ekonomiska och ekologiska hållbarheten. Samtidigt ökar behoven av att också se till den sociala hållbarheten. Omställningen från industristad till evenemangs- och kunskapsstad har haft en baksida. Olösta målkon-

Arbetet med en socialt hållbar stadsutveckling innebär att:

- Synliggöra välfärdens betydelse för den ekonomiska tillväxten
- Uppmärksamma sambanden mellan stad och land
- Betrakta sociala insatser som en investering och inte som en kostnad
- Arbeta med främjande och förebyggande åtgärder
- Förbättra social tillit genom att satsa på positiv säkerhet
- Riva innanförskapets murar
- Skapa samhörighet
- Lita på och samverka med medborgarna



flikter mellan den ekonomiska tillväxtens och den sociala hållbarhetens krav har skapat stora klyftor och svåra sociala spänningar. Staden blir alltmer segregerad. Gängbildningar beskjuter varandra på gator och torg och fattiga EU-migranternas husvagnar sätts i brand. Staden håller på att glida isär mellan bostadsområden som är mer välbeställda och de som är kraftigt socialt utsatta. Allt fler göteborgare lever i helt skilda världar (C).

Vart är Du på väg älskade stad?

Göteborg upplever samma påfrestningar på den sociala hållbarheten som de flesta stora och medelstora städer i Sverige. Gemensamt för de flesta är att de utvecklings- och strategiplaner som presenteras över städernas framtid ägnar mycket lite uppmärksamhet åt den ojämna utvecklingen och de målkonflikter som många gånger ligger bakom. Liknande målkonflikter går inte att undvika. De ligger inbäddade i den konkurrensutsatta världsekonomis egendynamik. Målkonflikterna måste synliggöras och hanteras. Visioner och tillväxtplaner präglas emellertid tvärtom av de *fyra mantran* som stadens ekonomer och planerare ser som en förutsättning för att staden skall finna sin plats och konkurrenskraft i de globala produktionsnätverken och förädlingskedjorna. Den *ekonomiska tillväxten* skall säkerställas genom *innovation, kreativitet och attraktivitet*. På lång sikt är det tänkt att resultatet från den ekonomiska tillväxten skall sippra ner och komma alla invånare till del. Den sociala oro som kan tänkas uppstå som ett resultat av hög ungdomsarbetslöshet, brist på bostäder och försörjningsmöjligheter skall stävjas med hjälp av ökade polisiära åtgärder, övervakning och kontroll.

Exempel på målkonflikter

Strävan efter att bli till en nod i de globala produktionsnätverken och förädlingskedjorna kan skapa målkonflikter i förhållande till de krav som den socialt hållbara utvecklingen ställer:

- Ökade kostnader för investeringar i infrastruktur leder till krav på samfinansiering och partnerskap med privata aktörer vilket minskar utrymmet för medborgerligt inflytande. Beslut fattas som människor inte förstår, känslan av sammanhang minskar och påfrestningarna på folkhälsan ökar.
- Det finansieringsgap som uppstår när staten drar sig tillbaka från det politiska rummet och övervältrar alltmer av utgifterna för infrastruktur och välfärd på kommuner har tvingat fram nedskärningar av de offentliga utgifterna. Härigenom förhindras bl.a. utbildningssektorn från att leva upp till sitt kompensatoriska ansvar vilket bidrar till försämrade utbildningsnivåer och hög ungdomsarbetslöshet. Nedskärningarna riskerar på sikt att urholka arbetskraftens folkhälsa och kognitiva förmåga liksom att reducera stadens internationella konkurrenskraft.
- Den alltmer avancerade teknologiska nivån inom tillverkningssektorn liksom inom tjänstesektorn som hör kunskapsstaden till kräver såväl högutbildad och högavlönad arbetskraft som mer lågutbildad och lågavlönad arbetskraft. Sammantaget förstärker detta den ojämna utvecklingen, ökar social polarisering och urholkar social ammanhållning.
- Behoven av att dra till sig högutbildad och högavlönad arbetskraft medför krav på renovering av centralt belägna lägenheter, vilket höjer hyrorna, skapar gentrifieringsprocesser och segregation. Kommunens behov av en förstärkt skattebas driver ytterligare på denna utveckling. Detta resulterar i att resurssvaga människor tvingas bosätta sig i bostadsområden där hyrorna är lägre med risk för stigmatisering, social utsatthet och ekonomisk marginalisering.

Att bryta innanförskapets murar

Det går emellertid inte att försöka lösa problemen med hjälp av liknande åtgärder som skapat dem. Här blir det istället viktigt att tänka på ett nytt sätt, utanför boxen och att göra synvänder. En av de viktigaste synvänderna handlar om våra egna mentala strukturer. Det är inte utanförskapet som är det huvudsakliga problemet – det är snarare innanförskapet – dvs i mycket hög utsträckning vi själva som producerat och som läser denna rapport. Många av oss tillhör ett tvärsnitt av stadens medelklass. De flesta av oss känner oss inkluderade i utvecklingen och också att vi, inom givna ramar, har möjlighet att påverka många av de beslut som har inflytande på såväl vår egen vardag som på samhällsutvecklingen i stort. Vi, som av olika anledningar inkluderats, har gradvis invaggats i tron på att det är vi som är normen och att problemet ligger hos de andra som vi möter, som har andra erfarenheter och som betar sig på ett annorlunda sätt. Här blir det viktigt med egen normkritik. I själva verket är det nämligen många gånger så att det är vi själva, tvärtemot våra avsikter, som bygger upp de murar och sätter upp de stängsel som stänger många andra av stadens invånare ute från att mer fullödig ta del av samhällsutvecklingen. Det är vår egen rädsla för det okända, fördomar om ”de andra” och olika slag av strukturell diskriminering som skapar innanförskapet. Det handlar med andra ord om Främlingsfienden inom oss eller för vad vi mer allmänt kallar för Vardagsrasism (25). Det är våra egna mentala strukturer och handlingar som skapar murar, bygger stängsel och stänger människor ute från möjligheten att delta i samhällslivet. Liknande mentala strukturer

kommer vi inte tillrätta med genom att enbart sträva efter ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt hur angeläget detta än måne vara. Ett mer inkluderande samhälle skapas inte heller genom ökade polisiära insatser. Snarare visar forskningen på att det är precis tvärtom. Desto mer samhällen investerar i säkerhet, ju otryggare tenderar dess invånare att bli (17). Det är därför viktigt att vi hjälps åt med att bryta ner innanförskapets murar och möjliggöra en mer inkluderande utveckling och en stad för alla.

Välfärdens betydelse för ekonomisk tillväxt

En livskraftig ekonomi är viktig för att finansiera vår välfärd. Den internationella konkurrensen tvingar hela tiden fram produktivitetsoökningar vilket skapar behov av en stark ekonomi så att sysselsättning och skatteunderlag kan upprätthållas. Utmaningarna härvidlag är inte bara naturens gränser som gör det viktigt att frikoppla ekonomisk tillväxt från resurs- och energiförbrukning. Investeringarna har under senare tid skapat allt mindre arbetstillfällen. Vi har fått vad ekonomer kallat för ”jobbless growth”. Därtill kommer att den tilltagande konkurrensen och den teknologiska utvecklingen samtidigt har kommit att ställa allt större krav på arbetskraftens utbildning. Tillverkningsprocessens beroende av den enskilde arbetaren ökar och arbetskraften blir inte längre lika utbytbar som tidigare. Kraven på arbetskraftens hälsa och kognitiva förmåga förstärks. Välfärden och människors välbefinnande har blivit till en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt. Detta ställer krav på en social investeringspolitik där utgifter

för sociala insatser blir betraktade som en investering och inte som en kostnad. Sociala insatser blir allt viktigare som stöddämpare för att suga upp globaliseringens negativa följdverkningar så att den ekonomiska utvecklingen blir långsiktigt hållbar. De finansiella medel som behövs för ökad välfärd konkurrerar inte om tillgängligt kapital med den ekonomiska tillväxtens behov av investeringar i fysisk infrastruktur som delar av den dominerande nationalekonomiska skolbildningen brukar hävda. Tvärtom, trygghets- och välfärdssystem behöver förstärkas för att företag och deras personal skall kunna bli mindre sårbara och mer förändringsbenägna. En rad forskningsresultat visar entydigt på hur införandet av en social investeringspolitik, rätt utformad, kan öka såväl människors tillit till sig själva som till samhället i stort.

I en senare synvända, som diskuterar nödvändiga förhållningssätt till nya krav på delaktighet och medskapande, skall vi ge exempel på hur beslut om den sociala investeringspolitikens inriktning och användning med fördel kan kombineras med en medborgarbudget där representanter från det civila samhället deltar i besluten om hur medlen som står till förfogande skall fördelas (E).

Sociala investeringsfonder

Flera svenska kommuner har försökt lösa finansieringsproblemen och skapa långsiktighet i arbetet med hjälp av att inrätta sociala investeringsfonder. Genom att bokföra sociala insatser som investeringar i kapitalbudgeten undviker man att belasta driftskostnadsbudgeten och de krav på en årlig budgetbalans som kommunallagen ställer.

Social investeringspolitik

Framväxten av den svenska välfärdsmodellen på 1930-talet byggde på en social investeringspolitik som förenade behoven av ekonomisk effektivitet och jämlikhet. Detta perspektiv kom under efterkrigstiden att präglades av keynesiansk politik och den svenska solidariska lönepolitiken. Den nyliberala skolbildningen som växte fram i början av 1980-talet ifrågasatte en sådan komplementaritet och såg främst sociala insatser som en kostnad. Insatser för att upprätthålla välfärden ansågs ta resurser i anspråk på bekostnad av de investeringar som ansågs nödvändiga för fortsatt stabil ekonomisk tillväxt. Enligt detta synsätt är ojämlikhet en drivkraft till och förutsättning för förbättrad effektivitet. För den dominerande nationalekonomiska teoribildningen handlade det först om att skapa ekonomisk tillväxt för att sedan genom välfärdssatsningar fördela tillväxtens resultat. Med tiden upphörde den ekonomiska tillväxten att uppfattas som ett medel för det goda livet utan blev till ett mål i sig (18). 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 svårtligen 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 stå för en del av insatsernas kostnader med tanke på att det oftast visar sig vara helt andra delar av samma förvaltning som tillgodo gör sig effekterna av de minskade kostnaderna i framtiden (18).

Sambanden mellan stad och land

Den nuvarande produktionsinriktningen, med sina krav på allt mer välutbildad arbetskraft och samtidiga behov av lågutbildad arbetskraft för att utföra de uppgifter som delvis digitaliserats, har medfört en polarisering av arbetsmarknaden. Detta har resulterat i ökade inkomst- och hälsoklyftor som riskerar att dela upp städer i olika delar. Men det är inte bara städer som riskerar att glida isär. Den nuvarande produktionsinriktningen med sitt stora exportberoende har också kommit att skilja staden från landsbygden.

Det är i staden som människor söker det moderna livet, mötet med andra och möjligheten att förbättra sina livschanser. Speciellt gäller detta för ungdomen och då speciellt för unga kvinnor med goda betyg och stora förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden. Kvar på landsbygden blir den äldre generationen tillsammans med ett stigande antal unga män som vare sig känner sig behövda eller älskade. Staden bryter alltfler band till sin landsbygd och blir alltmer beroende av livsmedelsimport från utlandet för sin försörjning. Härmed förlorar staden de kontaktytor med sitt näraliggande omland som den nya ekonomiska geografin är angelägen att poängtera vikten av för att stadens utveckling skall bli hållbar.

Sverige tillhör numera de länder i Europa med lägst självförsörjningsgrad på livsmedel. Över 50 % av det livsmedel som konsumeras i Göteborg är importerat från utlandet. Bortsett från den påfrestning på miljön som detta transportarbete medför kommer den framtida bristen på fossila bränslen att i längden göra detta ohållbart.

Trygghetsfrämjande åtgärder

Det är inte bara produktionsinriktningen som gradvis behöver förändras. Även det sätt på vilket vi ser på ökad säkerhet för det skyddsvärda behöver förändras. De senaste årens utveckling har medfört en övergång till ett övervakningssamhälle uppbyggt kring kameraövervakning och regelbunden visitering och legitimationskontroll. Det är naturligt att människor reagerar mot upplevda hot med ryggmärken genom att ropa på mer polis, stängsel, övervakning och kontroll. Fredsforsk-

Lokal resursmobilisering och en territoriell utveckling

Den förestående och nödvändiga omställningen till ett betydligt mindre fossilberoende samhälle förstärker vikten av en förändrad produktionsinriktning där den lokala resursmobiliseringens betydelse gradvis tillåtes öka. Sådana lokalt baserade försörjningssystem kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför. Utvecklingsteorin skiljer härvidlag på en funktionell och en territoriell utvecklingsstrategi (7 och 8).

En funktionell utvecklingsstrategi strävar efter högsta möjliga tillväxt – den bygger på den gamla tidens tillväxtpooler och de ekonomiska länkeffekter som det var möjligt att etablera mellan dessa. Nationalekonomer börjar emellertid uppmärksamma risken för den holländska sjukan. Ett visst geografiskt område blir överhettat och försämrar utvecklingsmöjligheterna för andra områden.

En territoriell utvecklingsstrategi ser till hela områdets utveckling. Den bygger på ett lite mer långsiktigt tillväxttänkande och lägger stor vikt på människors delaktighet och deltagande i samhällsutvecklingen.

ningen talar härvidlag om åtgärder uppifrån som syftar till att skapa negativ säkerhet – skydd mot någonting. Forskningen visar samtidigt på paradoxen att ju mer åtgärder för att öka säkerhet desto otryggare känner människor sig. Förstärkt övervakning leder obönhörligen till större misstänksamhet och känsla av otrygghet (17). Behoven av ökad säkerhet, kontroll och övervakning måste i en allt större utsträckning kombineras med åtgärder för att skapa positiv säkerhet. Behovet av *skydd mot någonting* måste kombineras med *tillgång och rätt till någonting*.

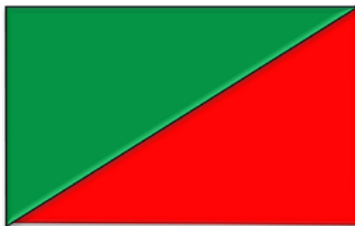
Ökad trygghet kan bara åstadkommas underifrån genom ökad social tillit. Människor måste få möjligheten att själva vara såväl faktiskt delaktiga som

Att minska utestängningen
*Rädsla för sociala risker och hot mot det skyddsvärda
 medför ökad risk för förstärkt innanförskap*

Offensiv (positiv) Säkerhet

Förebygga
 Främja
 Skapa social tillit genom:
 Fritidsgården
 Trygghetsvandring
 Nätverkssamtal
 Förklarande, legitimitetsskapande
 och relationsbyggande bemötande
Underifrån
Social oro

Social investeringspolitik
*Sociala insatser en investering
 - och inte en kostnad*



Defensiv (negativ) Säkerhet

Kontroll
 Stängsel
 Övervakning
 Regelbunden visitering
 Bekymringssamtal
Ovanifrån
Social Risk

Medskapande dialog
*För att hantera värdegrundskonflikter
 och komplexa samhällsfrågor*

Positiv och negativ säkerhet

Negativ säkerhet fokuserar på sociala risker, individer och hot mot det skyddsvärda. Positiv säkerhet fokuserar på de strukturer som förhindrar framväxten av social tillit. Tankegångarna kan förtydligas med hjälp av Johan Galtung, grundaren till den skandinaviska freds forskningstraditionen. Galtung skilde på direkt och strukturellt våld. Medan det förra framför allt avsåg militära aktioner förstod han med strukturellt våld det regelverk och de samhälleliga strukturer som berövade människor möjligheter att utnyttja sin fulla potential och ibland också berövade dem livet i sig. Avsaknaden av direkt våld kallade Galtung för negativ fred (att bli skyddad mot någonting) medan avsaknaden av det strukturella våldet var nödvändigt för en positiv fred (att ha rätt till någonting). För övergången från negativ fred till en positiv fred krävdes således såväl en hållbar utveckling som social rättvisa (9). På samma sätt kan vi föreställa oss negativ och positiv säkerhet. Genom att bygga upp övervaknings- och kontrollsystem och stänga in sig bakom murar försöker människor skydda sig mot kriminalitet (negativ säkerhet). Med hjälp av åtgärder för att skapa positiv säkerhet och öka människors delaktighet, sociala erkännande och tillhörighet skapas en förstärkt social tillit och ökad trygghet (13 och 24).

att känna sig delaktiga i samhället. Forskning visar att bostadsområden där invånare uppvisar ett stort samhällsengagemang också upplever en ökad social tillit (6). En sådan tillit kräver främjande och förebyggande åtgärder för att kunna byggas upp. Det handlar inte minst om mötesplatser, bemötande och om att skapa förtroliga relationer mellan människor. Exempel på sådana främjande åtgärder är trygghetsvandringar, nätverkssamtal och fritidsgårdar. Senare års polisforskning visar på hur ett polisiärt förhållningssätt som av medborgarna upplevs som rättvist och respektfullt bidrar till minskad social oro och spontana lagöverträdelser (2).

Förstärk känslan av samhörighet

138 Göteborg är en segregerad stad. Integrationspolitiken har misslyckats (G). Samtidigt medför migrationens förändrade karaktär och framväxten av starka globala sociala nätverk den berättigande frågan om vem som skall integreras av vem och till vad. Dagens migration skall främst uppfattas som ett naturligt flöde som följer med vår tids globalisering, informationsteknologi och kommunikationssystem. Många människor befinner sig i transit, i en slags nomadliknande tillvaro. De är på väg att bryta upp när bättre livschanser erbjuds någon annanstans (1). För många blir integration inte längre lika aktuell. Däremot kvarstår behovet av att känna värdighet och samhällelig samhörighet.

Inom OECD-området är Sverige det land som har högst andel utrikesfödda bland sin arbetslösa befolkning. Detta trots att den demografiska utvecklingen med sina stora pensionsavgångar visar på en stor framtida arbetskraftsbrist. Invandring borde därför logiskt uppfattas som en välkommen resursförstärkning och inte som en samhällelig påfrestning. Arbetsmarknadspolitik spelar

Den sociala tillitens betydelse

Forskning från Malmö högskola visar på den sociala tillitens betydelse för samhällets kollektiva förmåga att hantera komplexa samhällsproblem. En låg kollektiv förmåga ökar social oro, skadegörelse, brända bilar och kriminalitet. Forskningsresultaten visar också på att "bostadsområden och kvarter med stora andelar låginkomsttagare tenderar att ha lägre sammanhållning, svagare sociala nätverk, sämre socialt stöd mellan grannar och en lägre kollektiv förmåga"(6). Forskning visar också på folkhälsans betydelse för social tillit. En politik som medför att människor mår bättre och ökar förmågan att tillvarata sina egna livschanser medför också en större förmåga till att ta ett större kollektivt ansvar för samhällets väl och ve (12).

Komplexa samhällsfrågor

Vår tids samhällsordning där det lokala och globala flätas samman medför en rad nya samhällsproblem som kännetecknas av sin stora komplexitet. Till skillnad från komplicerade problem som kan lösas genom god ingenjörskonst saknar de komplexa problemen givna samband mellan orsak och verkan. De har sällan några givna lösningar. De är unika genom det sätt på vilka de tar sig uttryck vilket oftast beror på de lokala sammanhangen. Problemen kan därför bara definieras av dem de berör. Därtill kommer att de är föränderliga över tid. Även åtgärdsförslagen måste därför identifieras tillsammans med berörda invånare och också genomföras och följas upp i nära samarbete med dem. Komplexiteten förvärras av att de som berörs ofta har olika tillgång till makt och olika perspektiv på problemens orsaker och effekter (3).

härvidlag en viktig roll. För att Göteborg skall kunna ta tillvara den resurs som våra nyanlända utgör och lära sig av deras erfarenheter för att öka sin egen förmåga till innovation och nyskapande, inte minst viktigt för att kunna hantera komplexa samhällsfrågor, måste kraven på validering och kompetens ses över och anpassas. Ett inkluderande samhälle där människor oavsett sitt ursprung kan känna tillhörighet är en förutsättning för den sociala hållbarheten. En hållbar stad är en rättvis stad. En rättvis stad arbetar för det allmännas bästa och lyssnar på alla sina invånare och låter alla få möjligheter att engagera sig i stadsutvecklingen. Frågan om rättvisa handlar inte bara om ekonomisk omfördelning och om olika bidragssystem. Rättvisa handlar också om fördelning av politisk makt, dvs. om deltagande och demokrati, liksom om kulturellt och socialt erkännande. Ytterst handlar rättvisa om människors rättigheter dvs. om att alla människor har lika värde och också rätt till att känna värdighet (15).

Att känna att man bidrar till det samhälle man lever i är en viktig förutsättning för att känna tillhörighet. Det knyter samman frågan om människors rättigheter och rättvisa i vikten av erkännande och att inte utsättas för någon form av strukturell diskriminering. För att komma tillrätta med strukturell diskriminering måste fokus sättas på hur exkluderande normer skapas och upprätthålls liksom på rådande maktordningar. Frågan om rättvisa och om rättigheter skall inte bara fokusera på människors möjligheter och individuella frihet utan också på dess faktiska utfall (I).

Lita på och medskapa med medborgaren

Ett samhälles sociala hållbarhet kännetecknas av dess förmåga att hantera komplexa samhällsproblem. Denna förmåga ökar genom förstärkt social tillit. Människors känsla av samhörighet och delaktighet förstärker viljan och möjligheten till att ta ett utökat kollektivt ansvar för samhällsutveckling och medborgarnas väl och ve. Det är här som frågan om positiv säkerhet blir så viktig. Samtidigt som den bidrar till förstärkt social tillit kan positiv säkerhet inte enbart skapas uppifrån genom väl fungerande institutioner och ett bemötande av myndigheter som av allmänheten upplevs som respektfullt (23). Den samhälleliga tilliten kräver också ett folkligt deltagande underifrån (22). En inkluderande utveckling kräver emellertid att synen på medborgarna förändras. De måste tillåtas bli delaktiga i samhällsutvecklingen och vara de subjekt som de är. Som ett resultat av den svenska modellens framgångsrika sociala ingenjörskonst finns det fortfarande en tendens hos myndigheter, kommunala förvaltningar och politiska beslutsfattare att se människor som objekt istället för som subjekt.

Speciellt visar sig detta vid den offentliga förvaltningens eller polisiära myndigheters kontakter med det civila samhället. Tjänstemännens strävan efter att säkerställa kvalitet och att undvika särintressen gör att representanter för det civila samhällets organisationer och rörelser många gånger upplever att de möts med ifrågasättande och misstänksamhet, att de helt enkelt upplevs som okunniga, oförmögna och oansvariga (J). Vår tids samhällsodaning ställer härvidlag stora krav på att utvidga och fördjupa den demokratiska arenan för dialog

och samverkan. Den ökade mängd värdegrundskonflikter som följer i samhällsomdaningens spår medför att den sociala hållbarhetens innebörd endast kan identifieras tillsammans med medborgarna. Komplexa samhällsproblem kan bara identifieras med dem som är berörda vilket också gäller vid utformandet av åtgärdsprogram för att hantera samhällsproblemens effekter. Medskapande och dialog blir här en förutsättning. Detta är frågor som vi också skall få anledning att återkomma till i senare synvändor.

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

(Länsstyrelsen i Skåne, 2015)

Ömsesidig bristande tillit

Göteborgarnas bristande tilltro till det politiska systemet, den kommunala förvaltning och dess beslutsfattare har under senare decennier fått stor medial uppmärksamhet. Projekt KAIROS forskningsresultat tyder på att misstroendet är ömsesidigt, inte minst när det gäller hur det mindre etablerade civila samhällets organisationer och rörelser upplever sig bemötta. Vid sin uppvaktning av olika beslutsfattare med förslag till samarbete och samverkan upplever många att de möts med ifrågasättande och misstänksamhet och som att de är såväl okunniga som oförmögna och oansvariga (J).

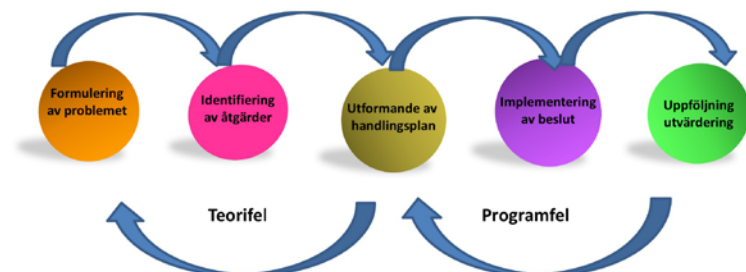
Medskapande

Medskapande handlar ytterst om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap. Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och om att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Naturligtvis handlar det ytterst om frågan om makt. Samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför tvingar fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt till någonting istället för makt över någonting. Det är av denna anledning som vi använder oss av begreppet medskapande för att beskriva ett arbetssätt som gradvis strävar efter att få till stånd mer jämlika maktförhållanden (A och D).

Medskapande

Att vara del av och ansvarig för gemensam handling

Att kunna påverka vad som skall göras, varför, på vilket sätt det skall göras
Det handlar om att vara delaktig vid problemformulering, identifiering av åtgärdsprogram, upprättande av handlingsprogram, genomförande och uppföljning.



En mer inkluderande och medskapande stadspolitik kräver

- Att ompröva sambanden mellan tillväxt och välfärd – mellan ekonomisk och social hållbarhet
- Att utforma en social investeringspolitik som gör det möjligt med främjande och förebyggande åtgärder för att bygga social tillit underifrån
- Att uppmärksamma sambanden mellan stad och land och skapa en inkluderande utveckling
- Att förändra mentala strukturer och att riva ner innanförskapets murar
- Att ompröva synen på makt och inse att det handlar om makt till och inte makt över
- Att betrakta medborgarna som resurser och samverkanspartners

PROJEKT KAIROS

- Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer

KAIROS är ett transdisciplinärt forskningsprojekt med fokus på hållbarhetens sociala dimension. Utgångspunkten för projektet är det sätt på vilket globalisering, migration och urbanisering präglar vår samtid och ställer nya krav på delaktighet och medskapande. KAIROS huvudrapport är uppdelad i fyra delar: Medan den första delen beskriver uppdraget och dess genomförande redogör den andra delen för dess teoretiska och konceptuella utgångspunkter. Den tredje delen presenterar forskningsresultaten och i del IV diskuteras de slutsatser som kan dras. Denna synvända utgör, tillsammans med övriga synvändor, exempel på de slutsatser som vi dragit inom projektet. Författarna ansvarar själva för de synvändor som de utifrån projektets forskningsresultat valt att fördjupa och presentera.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. Abrahamsson, Hans (2013) *Makt och dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures, 2013
- B. Abrahamsson, Hans (2015a): *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning*, Utbildning och Lärande 2015, Vol 9, Nr 1
- C. Abrahamsson, Hans (2015b) *Göteborg i världen - Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten*, Ett kunskapsunderlag om tillväxtens och välfärdens framtida förutsättningar framtaget för projekt KAIROS, juni 2015. Mistra Urban Futures Report 2015:6
- D. Abrahamsson, Hans (2015c) *Vår tids stora samhällsomdaning, Poliskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*, Göteborg: KAIROS: Mistra Urban Futures
- E. Adler, Inga-Lisa (2015) *Medskapardemokrati Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*, KAIROS: Mistra Urban Futures report 2015:21, Göteborg samt Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolans rapport nr 134
- F. Bengtsson, Mats (2013) *Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl*, Göteborg: KAIROS: Mistra Urban Futures

- G. Guevara, Birgitta (2014) *Segregation - utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*, Ett kunskapsunderlag om segregation inom projekt KAIROS, Mistra Urban Futures Paper 2014:3. Gothenburg: Mistra Urban Futures,
- H. Guevara, Birgitta. (2015a). *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer*, Kunskapsunderlag KAIROS, Göteborg: Mistra Urban Futures
- I. Guevara, Birgitta. (2015b). *Diskriminerande strukturer*, Kunskapsunderlag KAIROS, Göteborg: Mistra Urban Futures
- J. Widehammar, M (2015) *Makt, motstånd, medskapande*, Göteborg: KAIROS Mistra Urban Futures

Övriga källor

1. Abrahamsson, Hans (2012) *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Malmö: Rapport till den Sociala Hållbarhetskommisionen i Malmö.
2. Blennermark – Zendegani, H (2014) *Att förebygga social oro – om polisens symboliska värde i det dagliga polisarbetet*, Malmö: Malmö Högskola
3. Brown, Valerie, Harris, John, Russel, Jacqueline (2010) *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*, New York: Earthscan
4. Della Porta, D, (2013) *Can Democracy Be Saved – Participation, deliberation and social movements*, Cambridge: Polity
5. Eastmond, M & Åkesson L, (2007) *Globala Familjer – Transnationell migration och släktskap*, Stockholm: Gidlunds
6. Ek, Rickard et al (2015) *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Malmö: Malmö Högskola

7. Friedman, John (1992) *Empowerment: The politics of alternative development*, Oxford: Blackwell
8. Friedmann, John & Clyde Weaver (1979) *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edwin Arnold
9. Galtung, Johan (1996) *Peace by peaceful means*, London: SAGE Publications
10. Hettne B (2009) *Thinking about development*, London: Zed Books
11. Kennedy, P (2010) *Local Lives and Global Transformations*, Basingstoke: Palgrave macmillan
12. Kristenson, Margareta (2015) *Östgötakommisionen för jämlik hälsa*, Linköping: Linköpings Universitet
13. Lidskog, R (2006) *Staden, våldet och tryggheten*. Uddevalla: Daidalos
14. Länsstyrelsen i Skåne (2015) *Var redo för social kris* ISBN 978-91-87423-81-9
15. Lissabonfördraget (2007) Avdelning I, Allmänna principer, Artikel 2
16. Lundell, ÅK (2010), 'Dialogisk analys'. in M Ekström & L Larsson (eds), *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Studentlitteratur, Lund, pp. 243-264.
17. Monahan T (2010) *Surveillance in the time of insecurity*, New Jersey: Rutgers University Press
18. Morel, Nathalie, Palier, Bruno, and Palme, Joakim (2011) *Towards a social investment welfare state? - Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press
19. Mouffe, C (2009) *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
20. Nordström, K & Schlingmann P, (2014) *Urban Express*, Stockholm: Forum

21. Pierre, J (2011) *The Politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave macmillan
22. Putnam, Robert (1996) *Making Democracy work – Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press
23. Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm: SNS förlag

24. Sahlin, Ingrid (Ed). (2010) *I Trygghetens Namn*, Göteborg: Daidalos
25. SOU 2012:74 (2012) *Främlingsfienden inom oss - Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet* Stockholm: Statens Offentliga utredningar 2012:74

Synvända 2:

Från bostadsbrist till arbete och ett gemensamt samhällsbygge

– Om behovet av att bryta onda cirklar och bygga ett hållbart samhälle

Av Hans Abrahamsson och Birgitta Guevara

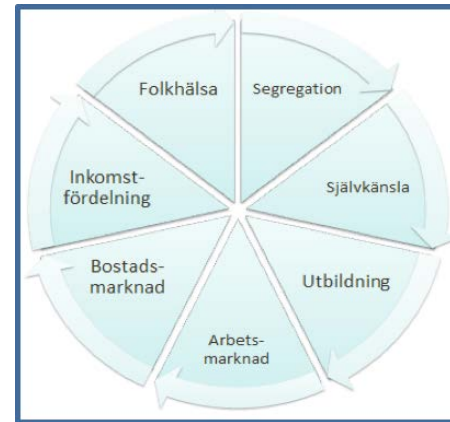


Birgitta Guevara

Hans Abrahamsson

Se video: <https://youtu.be/a7qDBhK2gk4>

De ökande ekonomiska klyftorna och boendesegregationen utgör stora hinder för en socialt hållbar utveckling. En regelbunden inkomst, ett meningsfullt arbete och ett fungerande boende är avgörande för självkänslan både på individ- och gruppnivå. Brister i självkänsla riskerar att föras vidare mellan generationer och påverka motivation till, och resultaten i skolan. För att bryta dessa onda cirklar behövs en expansiv och omfördelande ekonomisk politik som utgår från behovet av att satsa



Segregationens och utestängningens onda cirklar

på meningsfulla arbeten såväl för individen som för samhället. Bristen på bostäder och behovet av att rusta upp delar av miljonprogrammen skapar förutsättningar för en social investeringspolitik via en gemensam satsning inom utbildning, arbetsmarknad och bostadsmarknad. Det är samtidigt en möjlighet att komma åt segregationen. Det handlar om att slå flera flugor i en smäll!

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver en synvända där:

- grunden för det politiska beslutsfattandet utgörs av ett helhetsperspektiv som syftar till att identifiera och stärka goda cirklar.
- sambanden mellan faktorer som segregation, självkänsla, utbildning, sysselsättning, bostadsfrågor, inkomstfördelningen och folkhälsa synliggörs och beaktas.
- ekonomin ses som ett medel för människors välbefinnande.
- det funktionella utvecklingstänkandet kombineras med ett territoriellt utvecklingstänkande.
- sociala insatser ses som investeringar för en långsiktig och hållbar utveckling istället för som kortsiktiga kostnader.

Ökande inkomst- och hälsoklyftor

Den tilltagande sociala polarisering som präglat de flesta länder världen över under senare år har blivit högst märkbar också i Sverige. Inkomstskillnaderna 2007 var de högsta som uppmätts sedan SCB började mäta (1) och enligt Rädda Barnen lever över 50 procent av barnen i vissa svenska stadsdelar i relativ fattigdom (2). Göteborg utgör inget undantag. Såväl inkomst- som hälsoklyftorna har stigit markant i staden under senare år. Flera forskningsrapporter pekar på att staden håller på att glida isär mellan socioekonomiskt utsatta och mer privilegierade bostadsområden (A, 3 och 4). De invånare som befinner sig längst upp liksom de som befinner sig längst ner riskerar att frigöra sig från samhällskroppen. Olika verklighetsbilder och normer skapas. Särskilt om välfärden inte fungerar tillfredsställande kan de mest välbärgade komma att satsa mer och mer på olika privata försäkringar och privata alternativ inom hälso- och sjukvård, skola, läxläsning etcetera vilket riskerar att leda till att de inte längre ser värdet av att bidra till det gemensamma bästa. De ekonomiskt mest utsatta, å andra sidan, riskerar att leva under livsvillkor så skilda från majoritetssamhället att de inte känner en samhörighet med samhället. Om så sker riskerar samhället som organism att falla isär (A & 5).

Integration och segregation

Vår tids stora samhällsomdanning - där det globala flätas samman med det lokala - utmanar den traditionella integrationspolitiken. Människors rörlighet ökar och med hjälp av den nya informationsteknologin skapas sociala nätverk mellan olika platser runt jorden. Det aktualiserar frågan om vem som skall

integrera vem och till vad. Den sociala hållbarhetens krav på känsla av samhällelig tillhörighet utmanas också. Människor som befinner sig här och nu måste få möjligheter att känna sig som en del av samhället och bli betraktade som en resurs som kan bidra till en positiv utveckling. Det som behövs är inte en integrations- eller assimileringprocess där människor bedöms utifrån givna normer och värdegrunder. Det handlar inte heller om ökad tolerans eller att skapa ett samhälle med mångkulturell samexistens utan mer om att skapa ett samhälle byggt utifrån interkulturell samverkan.

Vår tids samhällsomdanning

Globalisering, migration och urbanisering är tre samverkande och ömsesidigt förstärkande processer som präglar vår samtid och skapar nya utmaningar. Nationalstatens betydelse och makt minskar, medan städer och deras gränsöverskridande nätverksamarbeten ökar i betydelse. Den ojämna utvecklingen med sina växande inkomst- och hälsoklyftor och de komplexa samhällsproblem som följer i omdaningens spår medför att många städer riskerar att utvecklas till arenor för sociala konflikter (C).

Skolresultatens ökade betydelse

Att segregationen utgör ett långsiktigt problem genom försämrade möjligheter för människor att tillvarata sina livschanser framgår med all tydlighet av skolresultaten. Skillnaden i skolresultat mellan olika stadsdelar är stor i många städer och gör det möjligt att med hög sannolikhet avgöra i vilken skola en högstadiellev går bara genom att titta på skolbetygen (B, 8 & 9). Den territoriella stigmatisering som följer i kombination

med det fria skolvalet har resulterat i en känsla av uppgivenhet och oanställningsbarhet som dramatiskt försämrat motivationen för studier. Många unga, speciellt i storstädernas förortsområden, men också på landsbygden, ser inte skolan som en väg in i samhället eller som den plats där unga kan utveckla självrespekt, kunskap och förståelse för sin egen samtid eller ambitioner för sin framtid. Känslan sprider sig speciellt bland ungdomar med utländsk bakgrund att familjens bakgrund är avgörande för möjligheten att få det arbete som man utbildar sig till. Denna upplevelse av sakernas tillstånd finner belägg i forskningen (8 & 10). Samtidigt är skolresultaten, speciellt när det gäller godkända gymnasiebetyg, avgörande för tillgången till arbetsmarknaden.

Segregationens och utestängningens onda cirklar.

Även om orsakssambanden är komplexa är det möjligt att urskilja ett antal onda cirklar. Vi vet hur trångboddhet skapar sämre studiemiljöer och skolresultat, hur skolresultaten inverkar på möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden och hur dessa utestängningsmekanismer leder till försämrad folkhälsa och lägre inkomstnivåer som i sin tur ökar svårigheten att förbättra sin bostadssituation. Unga människor utan arbete eller högre studier stängs systematiskt ute från bostadsmarknaden. Eftersom de tvingas bo hemma går de ofta också miste om försörjningsstöd då detta beräknas efter hushållsinkomst och det räcker att någon i familjen deklarerar inkomster för att rätten till bidraget skall upphöra. För de ungdomar som vare sig befinner sig i arbete, skolgång eller praktik - så kallade NE-ETs - är situationen än svårare och medför ökad risk för kriminalitet, drogmissbruk och samhällets utförsbacke (11).

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver en synvända där helhetsperspektiv som identifierar och stärker goda cirklar utgör grunden för det politiska beslutsfattandet.

Skolresultatens orsaker

Skolresultaten är i och för sig multifaktoriella men hänger samman med familjens socioekonomiska bakgrund och elevens uppväxtvillkor, inte minst under förskoleåldern som är helt avgörande för den kognitiva förmågan (8). Skolan riskerar därmed att som institution reproducera rådande makt- och klasstrukturer och att fostra unga människor till att leva ett liv i marginalen (10). De problem som skolan uppvisar och som illustreras av försämrade PISA resultat har delvis sina rötter i strukturella orsaker och måste ses mot bakgrund av samhällsutvecklingen i stort, inte minst mot bakgrund av bostadssegregationen. Det är därför som insatser för att förbättra skolresultaten också måste inriktas på att komma tillrätta med liknande strukturella förhållanden.

Digitaliseringen och arbetsmarknaden

Informationsteknologins och digitaliseringens fortsatta utveckling, liksom den robotisering och automatisering som användningen av 3-D tekniken innebär, kommer att få stor betydelse för arbetsmarknaden, såväl när det gäller efterfrågan på, som utbud av arbetskraft. Samtidigt råder det stor osäkerhet när det gäller de exakta effekterna av den fortsatta teknologitvecklingen och det sätt på vilket arbetsmarknaden påverkas. Arbetslivsforskningen kring ett inkluderande och hållbart arbetsliv pekar å ena sidan på ett antal positiva tendenser.

Digitalisering och automatisering förväntas kunna öka kvaliteten på arbetsinnehåll och skapa förutsättningar för anständiga arbeten samtidigt som andelen smutsiga och farliga jobb kan komma att minska (12, 13 & 14). Digitaliseringen medför också andra organisationsformer – självständigt lärande – där såväl ledning som medarbetare blir mer medskapande (discretionary learning) med ökad efterfrågan på kognitiv förmåga och förbättrad folkhälsa (15). Å andra sidan råder det samtidigt relativt stor enighet, både inom näringslivet och inom forskningslitteraturen, om att digitaliseringen ställer den framtida välfärden och den sociala hållbarheten inför flera utmaningar som också hamnar högt upp på den politiska dagordningen (12 & 13). En handlar om *jobless growth* och en annan om *fördjupade klyftor och ojämn utveckling*.

Fördjupade klyftor & en ojämn utveckling

Den ojämna utvecklingen förklaras av att människor med särskild kompetens och högre utbildning får ökade möjligheter till individuell utveckling och förbättrade inkomster med hjälp av digitaliseringen medan människor med bara lägre utbildning riskerar att drabbas negativt, speciellt när det gäller inkomstnivåer och anställningsvillkor.

Jobless growth

En ihållande icke sysselsättningsskapande tillväxt (jobless growth) är ett ekonomiskt fenomen som består i att makroekonomin, till följd av teknisk utveckling och produktivetsförbättrande åtgärder, uppvisar tillväxt men där inga jobb skapas utan sysselsättningsgraden förblir oförändrad eller rentav minskande.

Därtill kommer att produktivitetsökningar inte tas ut på samma sätt som tidigare i ökade löner eller i arbetstidsförkortningar utan mer i form av vinster och stigande kapitalinkomster. Även om länders bruttonationalinkomster och innovationsutvecklingstakt överträffar historiskt kända nivåer ökar klyftorna och medianinkomsterna minskar. Inkomstskillnaderna leder till segregation, territoriell stigmatisering, minskad social rörlighet och förmåga att tillvarata livschanser. Omställningen medför påfrestningar och skapar otrygghet. Vi ser redan idag hur den psykiska ohälsan ökar och kommer upp till samma sjukskrivningsnivåer som fysisk ohälsa. En del forskare talar i termer om en framväxande ny social kategori – *prekariatet* som kan förväntas få stora negativa effekter på den sociala sammanhållningen och ställa ökade krav på välfärdens finansiering (16).

148 **Arbetstidsförkortning**

Ett sätt att hantera problemet med jobless growth och den sjunkande sysselsättningsgraden är med hjälp av arbetstidsförkortning. Diskussionen om att ta ut produktivitetsökningar i form av ökad ledighet istället för i konsumtion har också fått ny fart till följd av behoven av att minska resursuttag och materiell konsumtion för att hantera klimatkrisen. Därtill kommer den positiva inverkan som en kortare arbetstid förväntas ha på såväl arbetslöshet som ohälsotal. I den utsträckning som en arbetstidsförkortning till stor del finansierar sig själv, vilket tidigare erfarenheter visar att den oftast gör, medför den ökade sysselsättning som den ger upphov till ett ökat utrymme för staten att tillhandahålla subventioner på grund av minskade kostnader för arbetslöshet (17). Flera invändningar mot en arbetstidsförkortning framförs dock av arbetsmarknadens parter.

Prekariatet

Samhällsforskningen har synliggjort hur de förändrade produktionssystemen medfört framväxten av en ny social klass och gruppidentitet som skär igenom traditionella socioekonomiska grupperingar. Företagens jakt på kostnadsminskningar har medfört en strävan att hålla den fasta arbetskraftens storlek på så låg nivå som möjligt och att möta de produktionsökningar som konjunkturuppgångar kan medge genom tillfälliga projektanställningar eller inhyrd arbetskraft från bemanningsföretag. Resultatet har blivit framväxten av vad som i litteraturen kallas för prekariatet (16). Begreppet beskriver en kombination av att befinna sig i en prekär situation och att tillhöra någon form av en speciellt utsatt och resurssvag social kategori - ett proletariat.

Denna nya sociala kategori införlivar inte bara människor från den traditionella arbetarklassen utan också många människor i medelklassens olika skikt eftersom den typ av osäkerhet och otrygghet som tidigare präglat arbetarna inom varuproduktionen nu också når tjänstesektorn och då också mer välbeställda och höglönlade löntagargrupper.

Prekariatet kännetecknas av avsaknaden av ekonomisk säkerhet och trygghet, svag yrkesidentitet och sämre utsikter till yrkesmässig karriär. Forskningslitteraturen ser på prekariatet som en klass i vardande. Den riskerar att bli till en "farlig klass" i och med dess extraordinära utsatt-het som gör den till ett lätt offer för populistiska politiska strömningar (D & 16).

Svenskt Näringsliv menar att arbetstidsförkortning är ett allvarligt hot mot den ekonomiska tillväxten och därmed för välfärdens finansiering. Fackföreningsrörelsens generella synsätt är att frågan om full sysselsättning måste prioriteras. De har endast i mycket liten skala använt sig av arbetstidsförkortning som ett sätt att utnyttja utrymmet för de löneökningar som en förbättrad produktivitet kan medge. I Sverige torde emellertid utrymmet för arbetstidsförkortningar vara speciellt stort med tanke på att produktiviteteten under de senaste 25 åren i genomsnitt har ökat med 3 procent per år medan årsarbets-tiden legat still. Ett faktum som skiljer ut Sverige från övriga OECD-länder och som fått forskningen att fundera på varför arbetet här närmast tycks ha blivit till ett mål i sig och inte till det medel för det goda livet som det borde vara (18 & 19). Detta förklarar att den största delen av produktivitetsökningarna har kunnat användas till att öka internationell konkurrenskraft och tillfredsställa näringslivets avkastningskrav. Det politiska intresset från riksdagspartierna för arbetstidsförkortning är också mycket litet. Frågan om den fulla sysselsättningen har helt dominerat det politiska samtalet.

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver att sambanden mellan faktorer som segregation, självkänsla, utbildning, bostadsfrågor, inkomstfördelningen, folkhälsa och utvecklingen på arbetsmarkanden synliggörs och beaktas.

En expansiv och omfördelande ekonomisk politik

De utmaningar som den tekniska utvecklingen och arbetsmarknadens förändring medför för den sociala hållbarheten

ställer krav på en omfördelande ekonomisk politik. Den mer nyliberala utbudsstimulerande politiken måste kompletteras med en aktiv social och efterfrågestimulerande investeringspolitik, inte bara för att människor skall kunna upprätthålla sin livskvalitet utan också för att skapa en erforderlig storlek på avsättningsmarknad och den köpkraft som en fungerande marknadsekonomi ställer. Utvecklingen aktualiserar därför frågan om skattesystemens utformning och huruvida en skatt på produktion och konsumtion kan ersätta skatt på arbete. Informationsteknologins utveckling har tillsammans med de krav som FNs globala hållbarhetsmål ställer på förändrade konsumtionsmönster (mål nr 12) också ökat förutsättningarna för att komplettera marknadsekonomi med en gradvis övergång till en delandets ekonomi (20 & 21). Inte minst spelar de större kontaktytorna via sociala media en stor roll för människors möjligheter att sälja sin kunskap på nätet och hyra ut sina ägodelar till andra medborgare och tillfredsställa sina behov med en betydligt mindre resursförbrukning.

Möjligheten att införa en basinkomst

Problemet med den ojämna utvecklingen, den tilltagande osäkerheten på arbetsmarknaden och behoven av att utveckla trygghetssystemen diskuteras allt oftare i termer av att införa en basinkomst i någon form av medborgarlön. Även denna fråga har mött ett begränsat partipolitiskt intresse. På lite längre sikt är det dock rimligt att tänka sig att den fördjupade ojämna utveckling som tycks följa i digitaliseringens och robotiseringens spår förr eller senare kommer att göra det nödvändigt för partipolitiken att förhålla sig till frågan om medborgarlön. Det

handlar här om att erbjuda alla invånare en grundtrygghet – en minimilön utan krav på motprestation. Införandet av en sådan basinkomst är tänkt att ersätta de flesta andra bidrag som arbetslöshetsförsäkring, försörjningsstöd etcetera. De argument som förs fram till stöd för detta är att socialbidragets stigmatiserande effekt försvinner och att de människor som berörs kan få en förbättrad självkänsla (22). I Sverige har stödet för en medborgarlön ökat kraftigt på sociala medier som ett resultat av att vare sig arbetslinjen eller kraven på full sysselsättning längre stämmer överens med verkligheten och än mindre kommer att göra så när arbetslivets digitalisering slagit igenom fullt ut.

Exempel på basinkomst

Staden Utrecht i Nederländerna har nyligen infört försök med en garanterad basinkomst för alla som redan har socialbidrag. Det har gett upphov till en debatt om bristande incitament för att arbeta speciellt när det gäller kvinnor och ungdomar. Såväl i Finland som i Schweiz är frågan aktuell och har starkt folkligt stöd.

Tillväxtens innehåll och värde

Den så kallade Stiglitz-kommissionen tillsattes 2008 av den franske presidenten Sarkozy för att fundera på tillväxtens innehåll och det sätt på vilket den bäst bör definieras och mätas. Kommissionen visade på vikten av att se på ekonomin som ett medel för människors välbefinnande och inte som ett mål i sig. Den allmänt spridda uppfattningen att det avlönande förvärvsarbetet är avgörande för livskvaliteten borde omprövas. I västvärlden handlar detta om identitetsfrågor eftersom lönear-

betet har blivit viktigt för att känna sig behövd och för att kunna göra rätt för sig. Kommissionen pekar härvidlag på vikten av att likvärdigt värdesätta det oavlönade hushålls- och ideella arbetet (inte minst inom föreningslivet) på vilket det gemensamma samhällsbygget och den sociala hållbarhetens förutsättningar vilar (23). Malmökommissionen visar i sin slutrapport också på vikten av att synliggöra både avlönat och icke avlönat arbete. Hela 46 procent av kvinnors och 36 procent av männens arbete består av oavlönat arbete (hushållsarbete, omsorgsarbete eller fritidsarbete) (24).

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver en synvända där synen på ekonomisk tillväxt förändras från att ses som ett mål i sig till att ses som ett medel för människors välbefinnande.

Stiglitz-kommissionen

Kommissionens uppgift var att analysera BNP:s begränsningar som mått på samhällets utveckling, och föreslå alternativa eller komplementära mått. Kommissionen rekommenderar i sin slutrapport att samhällen skiftar fokus i bedömningen av utveckling från ekonomisk produktion till människors välbefinnande. Enligt kommissionen är välbefinnande i denna mening en fråga om hållbarhet som bör mätas genom både objektiva och subjektiva mått. De faktorer som beaktas motsvarar i hög utsträckning de faktorer som inom folkhälsoforskningen benämns som hälsans sociala bestämningsfaktorer (23).

Om behovet av ett mer territoriellt utvecklingstänkande

Den pågående samhällsomdaningen har bidragit till att staten förändrat sin roll och trängts tillbaka i det politiska rummet. För de globala förädlingskedjorna ökar platsens betydelse. Som ett led i övergången från en efterfrågeskapande politik till en mer utbudsrelaterad har den tidigare omfördelade regionalpolitiken ersatts av en tillväxtbefrämjande regionpolitik (25). Teknologins och arbetsmarknadens utveckling har gjort att många exkluderats från arbetsmarknaden och därmed också från bostadsmarknaden och som följd därav förlorat förmågan till välbefinnande. Detta reser frågan om lokal resursmobilisering och ett mer territoriellt utvecklingstänkande. Ett sådant tänkande kan synliggöra sambanden mellan arbete, bostad och utbildning på ett nytt sätt. Ett territoriellt tänkande tar också sin utgångspunkt i ett regionalt perspektiv och kopplingen mellan stad och land (26 & 27).

Det funktionella utvecklingstänkandet ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt som mäts i sammanlagda termer på aggregerad nivå (28). Strävan efter att vara en kunskapsstad bygger på ett renodlat funktionellt förhållningssätt liksom förhoppningen om att bli till en nod i det globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras (29). För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer tvingas stater avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Problemet är att när statens omfördelningsförmåga upphör så tenderar den funktionella utvecklingsstrategin att bli exkluderande. Förklaringen till det är att den funktionella strategins överskott används till fortsatta investeringar för bibehållen konkurrens- och attraktionskraft istället för till investeringar för social hållbarhet (30). Därmed fördjupas den ojämna utvecklingen (D).

Nya Ekonomiska Geografin (NEG)

Enligt teoribildningen inom den Nya Ekonomiska Geografin (NEG) har städer och deras gränsöverskridande nätverk kommit att spela en allt viktigare roll som motorer för ekonomisk tillväxt och tagit över delar av nationalstatens inflytande över den ekonomiska utvecklingen (32). Den stora omdaning som nu sker är ett resultat av produktionssystemens förändrade geografi. Utvecklingen inom kommunikation och transporter har tillsammans med internationella överenskommelser om handel och investeringar gjort det tekniskt möjligt och ekonomiskt lönsamt att överföra information och varor i geografiskt utspridda produktionsnätverk. Olika transnationella företag runt om i världen, med kapacitet att administrativt leda, koordinera och kontrollera världsomspännande produktionssystem, har fått ett avgörande inflytande över människors vardagsliv. Denna utveckling blir speciellt tydlig i ett så internationaliserat och exportberoende land som Sverige där svenska produktionsled successivt brutits upp och dess delar omskapats till länkar i globala förädlingskedjor. Den teoribildning som vuxit fram kring den Nya Ekonomiska Geografin visar hur företagets investeringar och förnyelse sker i storstadsregioner. I vårt globaliserade tillstånd beror paradoxalt nog konkurrenskraften på de förhållanden som råder lokalt. Platsens betydelse ökar (33 & D).

Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en mer inkluderande utveckling (26 & 27). Den handlar om förutsättningar för människor att kunna känna samhällelig tillhörighet. En inkluderande stad och landsbygd kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. Det handlar med andra ord om att skapa lokala förutsättningar som möjliggör en ökad lokal behovstillfredsställelse. Sådana lokalt baserade försörjningssystem kräver 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 utvecklingen. 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 infrastrukturen så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet. Social tillhörighet handlar också om att skapa lika möjligheter för alla kulturer och grupptillhörigheter att mötas av erkännande och respekt.

Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet, att alla bostadsområden utvecklas och får samma möjligheter liksom att alla befolkningsgrupper får rätt till stadens olika rum (6). En inkluderande stad kräver också starka relationer till sitt omland och sin omkringliggande landsbygd. Staden behöver sin landsbygd precis lika mycket som landsbygden behöver sin stad. En territoriell utvecklingsstrategi i vår tid handlar både om att bygga ihop våra städer och att bygga ihop stad och land (D & 31).

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver att det funktionella utvecklingstänkandet kombineras med ett territoriellt utvecklingstänkande.

Bostadsbristen och dess konsekvenser

Det råder stor bostadsbrist i Sverige. Enligt Boverkets bostadsenkät från 2016 bedömer 240 av landets 290 kommuner att det är det brist på bostäder i kommunerna (34). I Västra Götalands län rapporterade 44 av länets 49 kommuner brist på bostä-

Stad och land

Produktionssystemens förändring, nationalstatens minskande och storstadsregionernas ökande roll har präglat svensk ekonomisk politik under flera decennier. Enligt teoribildningen kring den Nya Ekonomiska Geografin är det tänkt att produktionsnätverkens samhällsekonomiska bidrag ska grundas på förstärkta samband mellan stad och land. På samma sätt som de globala produktionsystemen behöver sin stad behöver de enligt teorin också sin landsbygd. Såväl den lokala avsättningsmarknaden som arbetsmarknaden är beroende av en viss storlek, vilket gjort pendlingsavstånden avgörande för städers attraktivitet som investeringsort. Landsbygden är också en viktig leverantör av råvaror, livsmedel och energi. Teoribildningen visar dessutom att en levande landsbygd behövs för människors livskvalitet. Det finns alltså ett ömsesidigt beroende och samband mellan landsbygd och stad. En utvecklingsstrategi och vision för vår tid bör därför ta sin utgångspunkt i den vikt som sambanden mellan stad och land spelar för den sociala hållbarheten (D & 31).

der 2016. Störst är behovet av hyresrätter. Länsstyrelsens analys av bostadsmarknaden i Västra Götalands län visar att underskottet på bostäder slår särskilt hårt mot hushåll som är nya på bostadsmarknaden och hushåll med svaga inkomster, men underskottet på bostäder är också hämmande för kommuners och regioners utveckling (35).

Bostadsbristen leder till att ungdomar tvingas bo kvar hemma längre tid än de och deras föräldrar hade önskat. Det blir svårare att hitta boende på högskoleorter och att flytta dit där jobben finns. Äldre får svårare att byta till passande bostäder, nyanlända flyktingars etablering i samhället fördröjs och personer som separerar får svårare att hitta passande boenden för sig och sina barn. Trångboddheten förvärras, särskilt i redan socioekonomiskt missgynnade bostadsområden. Bostadsbristen bidrar till att ojämlikheten i samhället ökar eftersom många vuxna och ungdomar med resursstarka släktingar kan investera i ett boende och göra en boendekarriär, medan andra - som inte har de resurser som krävs - tvingas flytta runt i osäkra andrahandskontrakt och ofrivilligt inneboende. Dessutom bidrar bostadsbristen till den ökande boendesegregationen (35).

Bostadssegregationen är relationell

I dagligt tal, men också inom politiken och i nyhetsmedia, används "segregerade bostadsområden" som synonymt med underprivilegerade bostadsområden. De flesta forskare, men även många praktiker, har en mer relationell syn på segregation och betonar "utanförskapets" relation till "innanförskapet". Med det menas att segregationen definieras av relationer mellan minst två poler. Det är inte ett bostadsområde, en stadsdel eller en skola som är segregerad, utan hela staden eller regionen. Men att segregationen är relationell innebär också att utvecklingen i de olika polerna påverkar varandra. Situatio-

Social hållbarhet & bostadsbrist

Social hållbarhet handlar om icke diskriminerande samhällssystem som ser individer som bärare av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Rätten till ett fungerande boende är en sådan rättighet liksom rätten till utbildning och arbete. KAIROS bedömning är att social hållbarhet och samhällslik sammanhållning bara kan uppnås genom ett socialt kontrakt och sådana strukturella förhållanden som ger invånarna en känsla av tillhörighet och tillit, trots eventuellt olika förekommande värdegrunder. Social hållbarhet handlar också om ett samhälles förmåga att hantera komplexa samhällsproblem - som bostadsbristen - och att reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism. Denna förmåga är beroende av individens delaktighet, möjlighet att förstå sammanhang och självtillit (C).

Gentrifiering

Begreppet gentrifiering kommer från engelskans "gentry" och kan på svenska översättas till "fint-folkiering". Vad begreppet fångar är det förlopp där invånare med medelklassbakgrund börjar flytta in i områden som traditionellt setts som arbetarstadsdelar. Lägenheter renoveras, hyreshus omvandlas till bostadsrätter och trendiga caféer och butiker flyttar in. Så småningom blir resultatet att de befintliga invånarna inte har råd att bo kvar, vilket kallas "displacement" eller bortträngning. Några vinner på den här utvecklingen, medan andra förlorar och blir av med sin rätt att bo i stadernas centrala delar (38).

nen i underprivilegerade bostadsområden är nära sammanlänkad med utvecklingen i socioekonomiskt starka områden (4, 36 & A).

Fler bostäder behöver byggas och miljonprogrammen upprustas

Enligt Boverket behövs drygt 700 000 nya bostäder fram till 2025 för att uppnå balans mellan utbud och efterfrågan (34). Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) gör bedömningen att bostadsbyggandet behöver fördubblas från de senaste decenniernas nivåer på i snitt runt 25 000 bostäder per år för att matcha det nuvarande och kommande behovet (37). Samtidigt är många av miljonprogrammets flerfamiljshus i stort behov av teknisk upprustning och energieffektivisering för att inte nå slutet på sin livslängd. En komplicerande faktor är att många av de genomgripande renoveringar som hittills gjorts i så kallade miljonprogramsområden har kompletterats med standardhöjningar och lett till hyreshöjningar på upp till 50 procent. Det har gjort att människor med lägre inkomster tvingats flytta, vilket bidragit till en ökad gentrifiering och bostadsegregation.

Behovet av en social investeringspolitik

Den sociala polariseringen och segregationen är vad som kallas för multifaktoriella problem. De kan bara brytas genom tidiga insatser redan i förskoleåldern, om skolan tilläts ta sitt kompensatoriska ansvar, om arbetsmarknaden blir tillgänglig och om bostäder byggs. Bostadsbristen leder till trångboddhet som leder till dåliga skolresultat som i sin tur leder till utestängning från arbetsmarknaden, till minskade inkomster och till att

det blir än svårare att hitta någonstans att bo. Erfarenheterna visar att marknaden inte själv kan bryta dessa onda cirklar och nedåtgående spiraler. Det blir en uppgift för politiken. Inom KAIROS har vi i olika kunskapsunderlag och synvänder påvisat behoven av en social investeringspolitik (D & E). Sociala insatser är ingen kostnad utan en investering. Tidiga insatser reducerar framtida kostnader. Vad som krävs är en mer expansiv och omfördelande ekonomisk politik.

Att gå från en tillväxtfrämjande utbudspolitik till en social investeringspolitik kräver att sociala insatser ses som investeringar för en långsiktig och hållbar utveckling istället för som kortsiktiga kostnader.

Möjligheten att bryta onda cirklar

Vi står inför ett omfattande renoveringsbehov av miljonprogramsområden. Därtill kommer behovet av att bygga över 700 000 nya bostäder. Att bygga nya bostäder handlar också om utbyggd infrastruktur, vatten- avlopp, elförsörjning, kollektivtrafik, service och livsmedelsförsörjning. Nuvarande arbetslöshet är stor men det är paradoxalt nog också risken för framtida brist på arbetskraft och bostadskrisen försämrar näringslivets möjligheter till den kompetensförsörjning som deras verksamheter kräver. Ett sätt att slå flera flugor i en smäll är att snabbt bygga arbetslösa nyanlända och unga vuxna till att bygga lägenheter som kan hyras ut till vettiga priser.

Detta är inget önsketänkande. Det är en förutsättning för såväl ekonomisk livskraft och social hållbarhet. Bygga om Dialogen i Malmö, Boverket och Byggnads ger exempel på hur detta kan göras i praktiken.

Bygga om dialogen i Malmö

”Bygga om dialogen” i Malmö har utgått från den sociala utsattheten och höga arbetslösheten i vissa miljonprogramsområden, att flera av fastigheterna närmar sig slutet av sin första livscykel och behöver renoveras men också det faktum att fastigheterna har en hög energiförbrukning och behöver energieffektiviseras. Processen, som drivits av Malmö stads miljöförvaltning, har involverat en bred konstellation av aktörer: fastighetsägare, byggentreprenörer, olika förvaltningar i Malmö stad, Arbetsförmedlingen och idéburen sektor. Bygga om dialogen har haft sitt geografiska fokus på Lindängen, en stadsdel med 7000 invånare, och en sysselsättningsgrad på 47 %. Målsättningen har varit att finna metoder och processer som kan leda till såväl ekonomiska, som miljömässiga och sociala vinster. Bygga om dialogen har fått flera konkreta resultat. För första gången på över 30 år byggs ett nytt flerbostadshus (ägt av Trianon) på Lindängen och 25 % av arbetskraften hämtas från arbetslösa hyresgäster (tio jobb per år under fyra år). Investeringen har kunnat genomföras genom att Malmö stad under ett antal år sänkt tomträttsavgälden i utbyte mot lokala jobb (39).

Boverkets förslag att nyanlända är med och bygger sina bostäder

I december 2015 föreslog Boverkets generaldirektör Janna Valik att nyanlända till Sverige som saknar jobb och bostad kan vara med och bygga sina bostäder. Hur det ska gå till, bör enligt Valik utredas, men det bör enligt henne genomföras i samverkan med Arbetsförmedlingen (40).

Byggnads förslag

Med tanke på att mycket behöver byggas nytt och att annat behöver byggas om föreslår Byggnads i en rapport från 2015 ett antal konkreta satsningar för att locka framförallt unga och nyanlända till byggrelaterade yrken (37):

- SBFI - Svenska och Byggande För Invandrare – där nyanlända kan få både språkkunskaper och ett yrke.
- Byggvux - där människor kan komplettera sin skolgång eller omskola sig till byggyrken.
- Resande byggande folkhögskolor som kan renovera förfallna men friska hus.
- Byggklump – som kan innefatta byggmoment och byggutbildning.
- Kompetensutveckling och vidareutbildningar för de redan byggyrkesverksamma. För dels måste morgondagens byggande ske mycket mer miljövänligt och materialsmart än idag, dels måste de mer yrkeskunniga kunna handleda alla nya som behöver komma in i yrket.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. Guevara, Birgitta (2014) *Segregation – Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*
- B. Widigson et al (2015) *Ungas Medskapande - lärande av ungas erfarenheter*
- C. KAIROS (2013) *Övergripande teoretiskt ramverk, projektdokument*
- D. Abrahamsson, Hans (2015) *Vår tids stora samhällsömdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog. - En forskningsstudie producerad för SKL*
- E. Henriksson, Göran och Lars Paulsson (2015) *Från ett marknadsorienterat utvecklingsperspektiv till en mer hälsosam samhällsutveckling,*

Övriga källor

1. Statistiska centralbyrån, statistikdatabasen
2. Rädda Barnen (2012) *Barnfattigdomen i Sverige, årsrapport 2012*, skriven av Tapio Salonen
3. Göteborgs Stad (2015) *Skilnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*
4. Andersson, Roger, Åsa Bråmås & Jon Hogdal (2009) *Fattiga och rika – segregationen ökar. Flyttningsmönster och boendesegregation i Göteborg 1990-2006*, Göteborg: Göteborg Stad
5. Filosofiska rummet, *Den rikaste procenten P1*, Sveriges Radio 2015.03.29,
6. Salonen, Tapio (2011) *Hela Staden – Social hållbarhet eller disintegration*, Umeå: Borea
7. Andersson, Roger *Skapandet av svenskglea bostadsområden i Magnusson Turner, Lena (red) (2008) Den delade staden*, Umeå: Boréa Bokförlag
8. Bunar, Nihad (2015) *Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan*, underlagsrapport, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm
9. Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola, En kvalitativ analys av likvärdigheten över tid*
10. Sernhede, Ove & Ingegärd Tallberg Broman (Red) (2014) *Segregation, utbildning och ovanliga lärprocesser*, Malmö: Liber
11. SOU 2013:74 (2013) *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*
12. Brynjolfsson, Erik & Andrew McAfee (2015) *Den andra maskinåldern – arbete, utveckling och välstånd i en tid av lysande teknologi*, Borgå: Daidalos
13. Fölster, Stefan (2015) *Robotrevolutionen – Sverige i den nya tidsåldern*, Stockholm: Volante
14. World Economic Forum (2015) *Outlook on the Global Agenda 2015*, Geneve: World Economic Forum. Hämtad 7.5.2016 <http://reports.weforum.org/outlook-global-agenda-2015/>
15. Lundvall, Bengt-Åke & Edward Lorenz (2012) *Social Investment in the globalizing learning economy: a European perspective*. Ur: Morel N, Palier B och Palme J (eds): *Towards a social investment welfare state*: Bristol Policy

16. Standing Guy, (2011) *The Precariat – the new dangerous class*, London: Bloomsbury
17. Hermele, Kenneth (2015) *Arbetstidsförkortning – En nödvändig samhällsreform*, rapport skriven på uppdrag av Feministiskt initiativ
18. Paulsen, Roland (2015) *Vi bara lyder – en berättelse om Arbetsförmedlingen*, Falun: Atlas
19. Sanne, Christer (2007) *Keynes barnbarn – en bättre framtid med arbete och välfärd*, Stockholm: Formas
20. UN (2016) *Sustainable development goals*, hämtad 2016.05.07 www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/
21. Naturskyddsföreningen (2015) *Ägodela – Köp mindre – få tillgång till mer*, Stockholm: Bonnier Fakta
22. Standing, Guy (2014) *A Precariat Charter – From Denizens to Citizens*. New York: Bloomsbury Academic
23. Stiglitz, Joseph et al (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* hämtad 2.8.2016 från http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf
24. Malmö Stad (2013) *Malmös väg mot en hållbar framtid*, Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö
25. Johansson, Jörgen (2013) *Regionalpolitikens utveckling, I Mitander et.al (2013) Det regionala samhällsbyggets praktiker*, Göteborg: Daidalos
26. Friedmann, John (1992) *Empowerment – The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell Publishers
27. Friedmann, John & Clyde Weaver (1979) *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edwin Arnold
28. Andersson, Åke et al. (2013) *Öresundsregionen, den dynamiska metropolen*, Stockholm: Dialogos
29. Harvey, David (2003) *The new imperialism*, New York, Oxford University Press
30. Harvey, David (2006) *Den Globala Kapitalismens rum - På väg mot en teori om ojämna geografisk utveckling*, Hägersten: Tankekraft
31. Johansson, Börje et.al. (2010) *Storstadsregionerna och ekonomins utveckling*, Jönköping: Jönköping International Business School, Jönköping University
32. 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 www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf
33. Porter, Michael (Ed) (2008) *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing
34. Boverkets hemsida www.boverket.se 2016.08.02
35. Länsstyrelsen Västra Götalands län (2016) *Bostadsmarknadsanalys*
36. Stigendal, Mikael (2011) *Malmö – de två kunskapsstäderna*, Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö
37. Byggnads (2015) *Bobyggande som samhälleligt brobyggande*
38. Thörn, Catharina & Helena Holgersson (red) (2014) *Gentifiering*, Lund: Studentlitteratur
39. Social innovation, hemsida 2016.08.02 www.socialinnovation.se/sv/bygga-om-dialogen-en-designbaserad-process-for-forandring-i-miljonprogrammen/
40. Agenda, TV2 2015. 12.20

Synvända 3:

Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling

– Om vikten av en ny syn på välfärdens betydelse

Av Lars Paulsson och Göran Henriksson



Se video: <https://youtu.be/leAykqtT4Y8>

Hälsa har en avgörande betydelse för individers och samhällets utveckling. En god hälsa värderas högt av människor och hälsotillståndet påverkar individens möjlighet att kunna studera, komma in på arbetsmarknaden och få inkomst och kunna delta i en social gemenskap (12). Men, hälsotillståndet påverkar även tillgången till arbetskraften, produktiviteten, utbildningsnivån och sparandet (9).

Trots att allt fler får en bättre hälsa och ökade förutsättningar att leva ett gott liv så ökar skillnaderna i hälsa mellan olika grupper i befolkningen. Detta är ett problem som främst bör åtgärdas genom att påverka de strukturer som ger upphov till ojämlikheter i livsvillkor och som avspeglas i de ojämlika hälsoutfallet. Enligt WHO finns det idag tillräckliga kunskaper för att utjämna hälsoskillnaderna inom en generation (16). Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad är exempel på aktörer som tagit initiativ för att försöka förverkliga WHO:s rekommendationer (21, 3, 4). Hälsa är också en mänsklig rättighet. Rätten till hälsa handlar både om tillgång till sjukvård och att staternas skyldighet att bedriva en politik som förebygger sjukdomar och som därmed leder till bästa uppnåeliga hälsa för alla människor (16).

Det går inte att identifiera entydiga orsaker till den ojämlika fördelningen av hälsa i Västra Götaland, mellan stad och land samt mellan och inom kommunerna i länet. Fyra områden framstår emellertid som centrala och har en stark koppling till lokal- och regional samhällsplanering och utvecklingspolitik. De är den ekonomis-

Att gå från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling kräver att:

- Betydelsen av välfärden, välfärdsinstitutionerna och befolkningens hälsotillstånd för den ekonomiska tillväxten uppmärksammas.
- Sociala insatser ses som investeringar istället för kostnader.
- Alla grupper kan och får delta och bidra till samhällsutvecklingen. Detta är grunden för samhällets demokratiska utveckling och centrala komponenter för att främja hälsa och social hållbarhet.
- De inbyggda målkonflikter som finns i tillväxtstrategierna synliggörs och hanteras. Tillväxtstrategierna kan vara en av orsakerna till ökad polarisering och ojämlikheter i hälsa.

ka utvecklingen, arbetsmarknadens utveckling, utbildningens betydelse samt den demografiska utvecklingen. Ojämligheter i hälsa tycks därmed hänga samman med den ojämlika ekonomiska utvecklingen. Eftersom tillväxtstrategier förväntas leda till ökad tillväxt och välstånd för alla är det viktigt att ta reda på hur den ojämlika ekonomiska utvecklingen hänger samman med de ökande hälsoklyftorna, särskilt som de regionala och lokala styrdokumenterna genomsyras av värdeord som attraktivitet, kreativitet, produktivitet och hållbar utveckling.

Få ifrågasätter att tillväxtstrategier behöver ett marknadsorienterat utvecklingsperspektiv för att välfärd som skola, vård och omsorg ska kunna finansieras men det blir allt tydligare att välfärd, välfärdsinstitutioner och folkhälsa är förutsättningar för en mer hälsosam samhällsutveckling. Detta innebär t. ex att resurser som avsätts för välfärd behöver ses som investeringar i stället för kostnader. Samtidigt måste de målkonflikter som finns mellan tillväxtstrategier och strategier för social- och ekologisk hållbarhet hanteras på ett sätt som gör samhället hållbart ur samtliga dimensioner. Det innebär att tillväxtstrategiernas marknadsorienterade utvecklingsperspektiv behöver diskuteras och sannolikt förändras.

Folkhälsa - ett viktigt område när KAIROS skapades

Folkhälsa var ett av de områden som inledningsvis fanns med i den breda process som tillsammans med många olika aktörer mynnade ut i projektet KAIROS. De ökande hälsoklyftorna ansågs oförenliga med en rättvis och socialt hållbar utveckling. Ett exempel på det är att hälsa är betydelsefullt för att kunna leva ett värdigt liv, delta i en social gemenskap utan diskrimi-

nering och kunna ta tillvara sina intressen på lika villkor som andra, det vill säga det som definierar vad det är att vara mänskliga (5). Delaktighet och inflytande är grunden för samhällets demokratiska utveckling men också för social välfärd och jämlik hälsa. Dessutom är hälsa en mänsklig rättighet som betonar det politiska ansvaret.

Svensk folkhälsopolitik och mänskliga rättigheter

Sverige har ett övergripande nationellt folkhälsomål "att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen". Målets formulering återspeglar rätten till hälsa.

För att underlätta arbetet med att uppnå det övergripande folkhälsomålet har en samlad målstruktur med elva målområden utvecklats och som grupperar hälsans bestämningsfaktorer, dvs. de faktorer i människors livsvillkor och levnadsvanor som har störst betydelse för hälsan.

Det övergripande målet är tillsammans med de elva målområdena de viktigaste bestämningsfaktorerna för att kunna uppnå bästa åtkomliga hälsa. KAIROS kopplar särskilt an till de tre första målområdena som handlar om strukturella förutsättningar och är Delaktighet och inflytande i samhället, Ekonomiska och sociala förutsättningar samt Barn och ungas uppväxtvillkor.

Sverige har fått en del kritik vad gäller förverkligandet av rätten till hälsa. Trots att regeringen har ratificerat flera internationella fördrag som erkänner rätten till hälsa, så är hälsa, formulerad som en rättighet, inte förankrad (och ibland frånvarande) i Sveriges nationella lagstiftning och strategier (5).

Processer som förbättrar levnadsnivån tycks samtidigt bidra till att hälsoskillnaderna kvarstår eller ökar

En grundpremiss för denna synvända, liksom för projekt KAIROS, är att Västra Götaland - som en del av världen – genomlever stora förändringar vilka präglas av en ökande globalisering, urbanisering och växande migration. Dessa processer är drivkrafter bakom den ojämna tillväxt som sätter sin prägel på den ekonomiska, sociala och ekologiska utvecklingen i världen, inklusive den i Västra Götaland. Den ojämna ekonomiska utvecklingen globalt ger återverkningar på lokal nivå. Det sker en centralisering av näringslivet kring städer och tätorter vilket leder till att Västra Götalandsregionen och de 49 kommunernas förutsättningar att organisera det västsvenska samhället för att uppnå en social hållbarhet är olika. Denna utveckling har bland annat lett till att den generella levnadsnivån har förbättrats samtidigt som skillnaderna i människors livsvillkor och hälsoutveckling kvarstår eller till och med har ökat.

Forskningen talar för att ökningen av ojämlikhet i hälsa hänger samman med förändringar i socioekonomiska förhållanden vilka i sin tur påverkar människors förutsättningar för att forma sina levnadsvanor. Hälsotillståndet påverkas av livsvillkoren i det omgivande samhället som är påverkbara genom t.ex. politiska beslut. Av det skälet innebär ojämlikhet i hälsa att vissa grupper i samhället inte får samma möjligheter till en gynnsam hälsoutveckling vilket bidrar till att konservera sociala skillnader också i andra områden än hälsa (12).

Skillnader i livsvillkor bakom ojämlikhet i hälsa

De flesta invånare i Västra Götaland är nöjda eller mycket nöjda med livet, hälsan är generellt god i befolkningen och de flesta litar på andra människor. Parallellt med den genomsnittligt positiva utvecklingen finns det tydliga socioekonomiska skillnader i till exempel hälsa. Det är också dessa skillnader som leder till att vissa grupper är mindre nöjda med livet, mår sämre och har sämre tillit till andra människor (17, 20). Men vad är då orsaken till de ökande skillnaderna och vad är det som påverkar hälsan?

Hälsan påverkas av en mängd olika faktorer, hälsans bestämningsfaktorer eller sociala bestämningsfaktorer, som på olika sätt och på olika nivåer samspelar med varandra. Det finns alltså ett växelspel mellan hälsa och en rad andra förhållanden som tillsammans skapar livsvillkoren för individen (12). Medan det finns en mer eller mindre stor slumpmässig variation i fördelningen av genetiska och biologiska faktorer föreligger påtagliga systematiska skillnader beträffande människors livsvillkor. Självklart påverkar även levnadsvanorna hälsan. Det finns dock en tydlig koppling mellan levnadsvanor och livsvillkor där de med sämre livsvillkor tenderar att ha mer ohälsosamma levnadsvanor (4). Livsvillkoren varierar kraftigt utifrån social klass, ålder och kön. Det visar sig genom att sociala skillnader i hälsa har bestått under mycket lång tid, trots att samhället förändrats i grunden, trots att sjukdoms- och ohälsopanoramata är helt annorlunda idag än för 150 år sedan. Den främsta anledningen till detta är att grupper i en mer gynnsam social position är där i kraft av sin makt, sin tillgång på ekonomiska och politiska resurser, inklusive sociala nätverk – allt använd-

bart för att minska risken för ohälsa, sjukdom och för tidig död. Exempelvis har det under de senaste tre, fyra decennierna skett ökning av skillnaderna mellan utbildningsgrupper (som ett mått på social position) beträffande dödlighet (13).

Nyckelordet i denna förklaringsmodell är resurser. Eftersom tillgången till resurser varierar mellan olika grupper varierar också möjligheten att kontrollera och hantera olika situationer. De som har lägre utbildning, lägre yrkesstatus och be-

gränsade ekonomiska och sociala resurser, jämfört med andra människor, har inte samma möjligheter att tillgodose sina egna och familjens behov som den som har större resurser. Förutom en lägre materiell standard så leder de knappare resurserna också till mindre kontroll och sämre möjligheter att hantera problem och motgångar. Det försämrar också möjligheten att påverka det egna livet och den egna omgivningen, vilket i högsta grad påverkar hälsan (8).

Rapporten "Closing the gap in a generation – health equity through actions on the social determinants of health" har fått stort internationellt genomslag och anses vara ett av de viktigaste dokumenten som skrivits på hälsoområdet under de senaste decennierna. Social rättvisa är enligt kommissionen en fråga om liv och död och de stora hälsoklyftor som finns inom och mellan länder är förbundna med sociala förhållanden – hälsans sociala bestämningsfaktorer.

Det finns stora likheter med de svenska nationella folkhälsomålen och rapporten är därför en källa till inspiration och vägledning i det svenska folkhälsoarbetet. Kommissionens tre övergripande rekommendationer är:

1. Förbättra förutsättningarna för människors dagliga liv.
2. Angrip den ojämlika fördelningen av makt, pengar och resurser – globalt, nationellt och lokalt
3. Utveckla och använd metoder för att mäta och följa ojämlikheten i hälsa, utveckla kunskapsbasen, utbilda människor som är tränade att se hälsans sociala bestämningsfaktorer och utveckla människors medvetenhet om dessa (16).

Utbildning kan påverka hälsotillståndet på olika sätt. Det finns överlag ett starkt samband mellan utbildningsnivå och en rad centrala mått på hälsa. Exempel på detta är skillnader i dödlighet mellan utbildningsgrupper i Västra Götaland och självrapporterad hälsa och ohälsa.

Antalet högskoleutbildade i Västra Götaland ökar. Samtidigt ökar också utbildningsklyftorna och det finns fortsatt omotiverat stora skillnader för hur många som går vidare till högre utbildning från olika kommuner (22). Delvis kan de regionala skillnaderna inom Västra Götaland förklaras med den demografiska befolkningssammansättningen men också med närheten till, och storleken på, universitet och högskolor i regionen (2).

Frukterna av tillväxten tycks inte nå alla

Tillväxten i Sverige och i Västra Götaland har hela tiden ökat och det genomsnittliga hälsotillståndet har förbättras över tid. Samtidigt är *skillnaderna* i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper stora och oförändrade eller rentav ökande. Frukterna av tillväxten tycks alltså inte nå alla.

Med tanke på komplexiteten i samhällsutvecklingen är det inte möjligt att identifiera entydiga *orsaker* till den ojämlika fördelningen av hälsa i Västra Götaland men fyra områden framstår som centrala. Den *ekonomiska utvecklingen* har påverkat människors livsvillkor men också *arbetsmarknadens utveckling*, utbildningens betydelse samt den *demografiska utvecklingen* (20). Dessa områden är centrala både för den ojämlika hälsoutvecklingen och för den regionala utvecklingspolitiken. Här finns en stark koppling mellan folkhälsofrågor och samhällsplanering, både inom den regionala förvaltningen och de 49 kommunerna i Västra Götaland. Detta leder till en rad olika effekter varav några beskrivs nedan.

Arbetsmarknadens förändring kräver längre utbildning

Den relativt snabba sysselsättningsutvecklingen som skett har inte bidragit till att alla får möjlighet till anställning. En av effekterna är att fler arbetslösa i sårbara grupper snarare har ökat (22). Den ojämna utvecklingen på arbetsmarknaden innebär att grupper med sämre ekonomiska, materiella och kulturella resurser får allt svårare att ta sig in på arbetsmarknaden samtidigt som de som har ett arbete upplever en ökad otrygghet i anställning och upplever större grad av stress kopplat till arbetssituationen (14).

Västra Götaland står, precis som de flesta andra regioner i Sverige, inför stora utmaningar på arbetsmarknaden. Samtidigt som många lämnar arbetslivet sker en strukturomvandling som innebär en förskjutningen från industri- till tjänstesektor. Detta har lett till att alla branscher blivit mer kunskapsintensiva där utbildningslängden hos de förvärvsarbetande successivt ökar medan efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning minskar. Denna förskjutning ger en indikation på att många yrken kommer att kräva mer kvalificerad utbildning i framtiden (22).

Parallellt med att betydelsen av utbildningsnivån ökar, lämnar 20-25 procent av ungdomarna gymnasieskolan utan slutbetyg. Det innebär att ett stort antal unga varje år lämnar utbildningssystemet utan att uppfylla minimikraven vad gäller utbildningsnivå på svensk arbetsmarknad och som därmed löper störst risk att bli långvarigt arbetslösa.

Den demografiska utvecklingen påverkar försörjningskvoten

Antalet invånare i Västra Götaland ökar och förväntas fram till 2030 att växa med 175 000 invånare till nära 1,8 miljoner. Ökningen beror främst på ett så kallat positivt invandringsnetto till följd av väpnade konflikter och klimatförändringar som leder till fler människor på flykt (18). Trots detta minskar antalet invånare i vissa av kommunerna i Västra Götaland, främst på grund av ökad utflyttning av framför allt unga vuxna mellan 20 och 29 år men också beroende på att det är fler som dör än som föds. För kommuner med ökad inflyttning förändras inte befolkningsstrukturer så mycket under åren men i kommungrup-

per med minskande eller oförändrade befolkningsantal sker en tydlig förskjutning uppåt i ålderskurvan (19).

För att ge en mer detaljerad bild av den demografiska utvecklingen kan demografisk försörjningskvot och ekonomisk försörjningskvot användas. Begreppen beskriver den andel av befolkningen som inte är ekonomiskt aktiv i förhållande till den ekonomiskt aktiva delen av befolkningen. Den demografiska försörjningskvoten tar inte hänsyn till sysselsättningsnivån. Det gör däremot den ekonomiska försörjningskvoten, vilken dividerar summan av unga, äldre och icke förvärvsarbetande med antalet sysselsatta vilket ger ett mått på hur många varje förvärvsarbetande behöver försörja förutom sig själv. Att öka antalet arbetade timmar i ekonomin, fler i arbete helt enkelt, blir ett viktigt inslag för att hantera konsekvenserna av en åldrande befolkning. Det uppnås effektivast genom höjd förvärvsfrekvens i grupper som idag har en låg förvärvsfrekvens. Fler unga och utlandsfödda behöver komma i arbete, och äldre behöver arbeta längre. För en oförändrad försörjningsbörda fram till år 2030 behöver sysselsättningen i Sverige som helhet att öka med cirka 600 000 personer. En osäkerhetsfaktor i sådana beräkningar är migration(11).

Den ekonomiska tillväxten är som svagast där skatteunderlaget är som lägst. Även om det finns ett kommunalt utjämnings-system tycks det inte kompensera för den ojämna ekonomiska förmåga som medelskattesatsen i kommunerna återspeglar. Detta påverkar även hälsan. Ett exempel på det är det starka samband som finns mellan kommunernas skatteunderlag och barns hälsa och som innebär att barn kommer att få olika hälsoutveckling beroende på i vilken kommun de föds och växer upp (6).

Strategier för tillväxt riskerar att öka skillnaderna i hälsa

Attraktivitet, kreativitet, produktivitet och solidaritet är begrepp som återkommer i många tillväxtstrategier, både på regional och lokal nivå i Västra Götaland. Ambitionen är att skapa betingelser för nya investeringar och nyetableringar för en ökad tillväxt vilket ger fördelar för att flytta fram positionerna i det globala produktionsnätverket. Den underliggande tanken är att det krävs en kontinuerlig tillväxt för att kunna skapa resurser till investeringar i välfärdsstrukturer (solidaritet) (B).

Det går inte att riktigt frigöra sig från misstanken att de strategier för tillväxt, som för närvarande underbygger politiska beslut och samhällsplanering, är en del av problemet istället för lösningen på problemet. Trots att Västra Götaland, med Göteborg som motor, på många sätt lyckas hävda sig ganska väl jämfört med andra regioner förefaller polariseringen i samhället i viktiga avseenden att öka. En del av problemet är att tillväxtstrategier inte sätts i relation till strategier för social- och ekologisk hållbarhet. Därmed synliggörs och hanteras inte heller de målkonflikter som finns mellan strategierna och som kan leda till sådant som storskaliga infrastruktursatsningar, i bostadsområden i attraktiva men kostsamma lägen, satsningar på evenemang som ger bilden av framgång och hög status åt urbana områden är ett led i att generera tillväxt. I skuggan av detta hamnar rapporterna om bristande underhåll i miljonprogramsområdena, arbetsmiljön och otryggheten i arbetsmarknadens gråzon där de befolkningsgrupperna med minst resurser befinner sig och som har svårt att försvara sina intressen och rättigheter. Därmed ökar skillnaderna i livsvillkor på ett sätt som utmanar vår känsla för rättvisa och i förlängningen gränserna för det sociala kontraktet (B).

Hälsotillståndet påverkar inte bara tillgången på arbetskraften utan även produktiviteten, utbildningsnivån och sparandet. En god hälsa underlättar en effektivare användning av utrustning, maskiner och annan teknologi. Den generella utbildningsnivån har betydelse för företagens kompetensförsörjning. Sparandet ökar med stigande hälsa vilket ökar tillgången till investeringsbart kapital för näringsliv och offentliga investeringar. En god folkhälsa kan också innebära minskade kostnader för hälso- och sjukvård. Hälsotillståndet har på så sätt betydelse för den ekonomiska tillväxten (9).

Exempel på målkonflikt:

Ambitionen att skapa attraktiva, exklusiva bostäder centralt i de urbana områdena leder till en polarisering i boendet. Befolkningsgrupper med för små ekonomiska resurser trängs ut till områden med billigare bostäder, inte sällan av sämre kvalitet, ibland rentav hälsofarliga miljöer (B).

Nedsippringsteorin tycks inte fungera i verkligheten

Det behövs ekonomisk tillväxt för att kunna ha resurser för att investera i sådant som skola, vård och omsorg. Därför är genomarbetade och överenskomna strategier för tillväxt viktiga. Problemet ligger snarare i hur fördelningen av överskottet ser ut. En vanlig utgångspunkt är att om en större andel av det ekonomiska överskottet investeras i produktion istället för att bygga ut det offentliga välfärdsåtagandet, finns bättre förutsätt-

ningar för att skapa ett större välstånd i hela samhället. Att på detta sätt suboptimera de samlade resurserna är den centrala tesen i den s.k. nedsippringsteorin. Den bygger på tanken om att införandet av skattesänkningar eller andra ekonomiska fördelar för företag och höginkomsttagare indirekt bidrar till att förbättra de ekonomiska förhållandena för befolkningen som helhet. Problemet är att nedsippringsteorin inte tycks fungera i verkligheten. De empiriska beläggen talar snarare för en motsatt effekt, en ”uppsipprings-effekt”, det vill säga att skillnaderna i livsvillkor och hälsa snarare ökar än minskar (15).

Den ojämna ekonomiska utvecklingen leder till att i synnerhet urbana områden antingen blir till spänningsfält mellan å ena sidan att vara noder i ett globalt produktionsnätverk och, å den andra sidan, som platser för ökande sociala frustrationsgap och ökande oro (1). Detta motverkar sannolikt intentionen i de för närvarande dominerande strategierna för tillväxt. Vid en viss nivå kan man också tänka sig att de mest sårbara grupperna så att säga ”lossnar” från det övriga samhället. De ökande skillnaderna mellan socioekonomiska grupper innebär samtidigt att i den andra ändan av den sociala gradienten höginkomst- och välutbildade grupper drar ifrån det övriga samhället så att de till sist också ”lossnar”. Det kan bl.a. orsaka en sviktande vilja till solidarisk finansiering av välfärdsinstitutionerna i denna grupp. Ikraft av god tillgång till egna resurser finns risken att de söker privata lösningar på eventuella välfärdsproblem (B).

Vad bör göras?

En genomgående slutsats är att en bestående minskning av ojämlikhet i hälsa framför allt kan uppnås genom att påverka de strukturer som ger upphov till ojämlikheter i livsvillkor, särskilt gäller inkomstförhållanden, utbildning och arbetsmarknader. Med tanke på komplexiteten i utmaningarna så handlar det snarare om hur dessa kan hanteras snarare än lösas. Utifrån den kunskap vi fått genom att arbeta med kunskapsunderlaget ”Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling” (B) föreslår vi insatser inom följande fyra områden:

Välfärd, välfärdsinstitutioner kan minska ojämlikheter i hälsa och främja en hälsosam samhällsutveckling

Hälsa är en resurs för individen och hälsotillståndet påverkar möjligheten att studera, få arbete och inkomst samt delta i en social gemenskap. Hälsotillståndet påverkar tillgången på arbetskraft samt produktivitet, utbildningsnivå och sparande. En välfärd med välfärdsinstitutioner som kan kompensera för effekterna av de ökande ekonomiska skillnaderna kan minska ojämlikheten i hälsa och därmed skapa en mer hälsosam samhällsutveckling.

Socialt investeringsperspektiv förenar ekonomiska och sociala mål

Ett *socialt investeringsperspektiv* syftar till att förena sociala och ekonomiska mål. Ytterst handlar det om att förena tillväxt med jämlikhet. Tanken är att sociala utgifter kan ge långsiktiga

gynnsamma effekter både för individ och samhälle. Därför bör sådana utgifter ses som produktiva investeringar snarare än som kostnader eller konsumtion. Sociala investeringar ska dock komplettera, inte ersätta välfärden och välfärdsinstitutionerna.

Delaktighet och inflytande främjar hälsa och social hållbarhet

Delaktighet och inflytande är inte bara grunden för samhällets demokratiska utveckling utan även centrala komponenter för att främja hälsa och social hållbarhet. Det är viktigt att se till att alla grupper kan delta i samhällsutvecklingen, särskilt för sårbara grupper. Detta kan ske via *medskapande* som innebär allt från att diskutera igenom dialogens *syfte, förutsättningar och utformning* till att *utvärdera* de erfarenheter som gjorts och de resultat som uppnåtts samt att återkoppla och informera berörda aktörer om dessa (A).

Problematisera tillväxtstrategierna och hantera målkonflikterna

Strategierna för tillväxt kan vara en av orsakerna till att polariseringen och ojämlikheter i hälsa i samhället ökar istället för minskar. En del av problemet är att tillväxtstrategier inte sätts i relation till strategier för social- och ekologisk hållbarhet. Därmed synliggörs och hanteras inte heller de målkonflikter som finns mellan strategierna.

Samtidigt som vissa grupper halkar efter inkomstmässigt så minskar också välfärdsinstitutionernas dämpande eller kompensande förmåga att upprätthålla välfärdsnivån. Detta drabbar grupper med mindre resurser eftersom de är mer beroende av välfärdssystem, socialtjänst, bra fungerande skolor, hälso- och sjukvård och så vidare. Ett fungerande välfärdssystem kan exempelvis kompensera elever

som har ett svagt stöd, eller problem, hemma. Om systemen inte finns eller fungerar så ökar skillnaderna vilket i sin tur ökar polarisering som leder till spänningsfält, frustrationsgap, ökande hälsoklyftor mm. Välfärd kan vara en kollektiv buffring av resurser. En fungerande välfärd kan också bidra till att människors förtroende för samhället ökar vilket också kan öka den sociala tilliten.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. Abrahamsson, H., Guevara, B., Olofsson, G., Svensson & Tiger, A. (2015) *Invånardialogens roll och former*. Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället. Mistra Urban Futures 2015:2. Göteborg. Västra Götalandsregionen, Kommittén för rättighetsfrågor.
- B. Henriksson, G & Paulsson, L. (2015) *Från ett renodlat marknadsorienterat tillväxttänkande till en mer hälsosam samhällsutveckling*. Mistra Urban Futures 2015x:19.

Övriga källor

1. Abrahamsson, H. (2012) *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Kommission för ett socialt hållbart Malmö, www.malmo.se/kommission.

2. Bové, J., et al. (2014) *Vision Västra Götaland. SOM-institutet. Rapport Nr 2014:28.*, Göteborgs Universitet.
3. Göteborgs Stad (2015) *Jämlik hälsa - hela staden socialt hållbar*. Hämtat den 16 december 2015 från <http://socialhallbarhet.se/helastaden/>
4. Göteborgs Stad (2014) *Skillnader i hälsa och livsvillkor*. Göteborg, Göteborgs Stad.
5. Hunt, P. (2007) *Implementation of General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled "Human Rights Council": Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, Paul Hunt. Addendum Mission to Sweden, UN Human Rights Council.
6. Köhler, L. and G. Henriksson (2013) *Barnhälsoindex för Västra Götalandsregionen*. Ett system för att följa barns hälsa i Västra Götalandsregionen och dess kommuner
7. NHV-rapport 2013:5 R, Nordiska hälsovårdshögskolan.
8. Lundberg, O., et al. (2008) *The Nordic experience: welfare states and public health (NEWS)*. Stockholm, Centre for Health Equity Studies (CHESS), Stockholm University/Karolinska institutet.
9. Mackenbach, J., et al. (2007) *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*, European Commission DG SANCO.

10. Regeringskansliet (2015) Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter. Hämtat den 16 december 2015 från: <http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/ratten-till-halsa>
11. Region Halland (2014) *Analysunderlag till den halländska tillväxtstrategin 2014-2020*. Hämtat den 17 december 2015 från: http://www.regionhalland.se/pagefiles/78753/analysunderlag_arbetsmaterial_140327.pdf
12. Rostila, M. and S. Toivanen (2012) *Den orättvisa hälsan: om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*. Stockholm, Liber.
13. Socialstyrelsen (2009) *Folkhälsorapport 2009*. Västerås, Socialstyrelsen.
14. Statens folkhälsoinstitut (2010) *Målområde 4 Hälsa i arbetslivet*. Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010. Östersund, Statens folkhälsoinstitut.
15. Stigendal, M. (2011) *Malmö - de två kunskapsstäderna*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö, www.malmo.se/kommission.
16. WHO (2008) *"Utjämnade hälsoskillnaderna inom en generation. Jämlikhet i hälsa genom påverkan av de sociala bestämningsfaktorerna*. (Svensk översättning av sammanfattningen av "Closing the gap in a generation", Statens Folkhälsoinstitut). Hämtad 10 april 2015, från: http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO_IER_CSDH_08.1_swe.pdf."
17. Västra Götalandsregionen (2013a) *Västra Götaland 2020 - Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014-2020 (RUP) Västra Götalandsregionen*.
18. Västra Götalandsregionen (2014a) *Befolkningsprognos Västra Götaland 2014-2030*. Rapport 2014:4 Regionutvecklingssekretariatet.
19. Västra Götalandsregionen (2014b) *Demografi och flyttmönster i Västra Götaland 1990-2012*. Rapport 2014:3 Regionutvecklingssekretariatet, Tillväxt och Utveckling.
20. Västra Götalandsregionen (2015a) *Den fula Ankungen – Västsveriges utveckling, attraktivitet och potential i ett internationellt perspektiv*. Rapport 2015:1 Västra Götalandsregionen, Tillväxt och utveckling.
21. Västra Götalandsregionen (2013b) *Samling för social hållbarhet - åtgärder för jämlik hälsa i Västra Götalandsregionen*. Folkhälsokommittén.
22. Västra Götalandsregionen (2015b) *Tillståndet i Västra Götaland 2014/15 – Invånarperspektivet*. Rapport 2015:2 Västra Götalandsregionen, Tillväxt och utveckling.

Synvända 4:

Från styrning till medskapande

– Om elevens roll och skolans organisation

Av Lars Havstad, inledning och visst texturval av Åsa Lorentzi



Se video: <https://youtu.be/F1hknwBPEs>

I KAIROS sökande efter arbetssätt för en rättvis och socialt hållbar samhällsutveckling, har skolans betydelse varit med sedan starten och KAIROS forskning visar på brister i skolans förmåga att "göra" demokrati. (A) Att samhället blir alltmer ojämlikt avspeglar sig bland annat i stora skillnader i resultat mellan olika skolor. Det är därmed av största vikt att komma tillrätta med de strukturella förhållanden som "sipprar in" i skolans verksamhet och utgör en kontext som villkorar lärmiljö och lärande. Skillnaderna i resultat förstärker de redan ojämlika uppväxtvillkor som barn och unga har och som hänger samman med klass, plats, migration och etnisk bakgrund. Att det är så få som 25-40 % av eleverna

på flera skolor i Göteborgs ytterområden som har godkänt i alla ämnen i nian, och att så många som 30-45% av unga vuxna i samma områden varken arbetar eller studerar är oroande (A). Det är oroande framför allt för sammanhållningen i samhället, men utvecklingen är också på tvärs med tankarna på Göteborg som kunskapsstad och den politiska viljan om ett jämlikt Göteborg.

Från styrning till medskapande är en synvända om skolans former för att organisera elevens lärande samt elevens roll där i. De synvändor vi beskriver har alla anknytning till den forskning KAIROS bedriver, men det finns förstås fler som får beskrivas i andra forum utifrån annan forskning.

1. Den första synvändan handlar om maktordning och att sätta medborgaren i centrum genom att gå *"från en skola för samhällsordning till en skola av och med barn och unga"*
2. I skolan har en vanlig föreställning varit att barnen måste lära demokrati innan de får delta i demokratiska processer. KAIROS menar att demokrati är det sätt vi är mot varandra och den plats vi tar i samhället, så synvända två handlar om att gå *"från att lära om demokrati till att göra demokrati"*
3. Detta förutsätter att skolan litar på barnet som medborgare och respekterar barnens rättigheter vilket KAIROS beskriver som synvända tre att gå *"från social kontroll till socialt samspel"*

För att göra barn och unga till medskapande i skolan och i samhällsbygget måste man betrakta den unga människan som medborgare, som egna subjekt med egen förmåga till reflekterande och problemlösning och med förmåga att lära och att ta egna beslut. Först då gäller de idéer som vårt samhälle vilar på lika för barn och vuxna.

Med den särskilda roll i samhället som skolan har, behöver även skolan, enligt KAIROS, göra en synvända och gå från de senare årens ökande ekonomism och mangagementstyrning till en mycket större grad av medskapande som stärker elevernas motivation att lära och delta i skolans processer. Genom att leva och göra demokrati och gestalta mänskliga rättigheter, kan eleverna tillägna sig verktyg för demokratiska processer och att tränas att se ojämlikhetskapande strukturer. Först då kommer skolans potential som mötesplats och lärmiljö för ett hållbart och rättvist samhälle till sin rätt.

Vi har mot denna bakgrund bett Center för Skolutveckling i Göteborgs Stad att bistå oss med att redogöra för vilka synvändor som de utifrån sina erfarenheter menar måste till för att denna potential skulle kunna tas tillvara.

Varför ser skolan ut som den gör?

Skolsystemet i Sverige och i västerlandet i stort, utgår från en människosyn som sträcker sig flera tusen år bakåt i tiden. Grundläggande synsätt och organisationsformer i dagens skola består av rester från tider när samhället hade helt andra sätt att se människan och inte minst barn och unga. Skolans former konserverar dessa synsätt och uppfostrar barn och unga till ett annat samhälle än det som beskrivs i våra lagar och inriktningsdokument. Ett hållbart demokratiskt samhälle måste börja i förskola och skolor för att kunna ta plats i vardagsliv och samhällsliv.

I den demokratiska stadsstaten Aten var undervisning av barnen centralt (åtminstone till de som hade råd). De som

Den historiska tidslinjen (2)

Atén Från 510-420 f.kr. var Aten en demokrati (även om den bara omfattade fria män). Liksom övriga stadsstater utgick man från tanken om medborgarskap. En medborgare hade vissa rättigheter och vissa skyldigheter som andra inte hade. Till rättigheterna hörde att vara med och bestämma om det politiska styret.

Sokrates 469 f.Kr. - 399 f.Kr. var en klassisk grekisk filosof från Aten. Sokrates anses som en av grundarna av västerländsk filosofi och utvecklare av en samtalskonst han kallade mejvtik vilket betyder förlossningskonst. Han var Platons lärare.

Platon 428 f.Kr. - 348 f.Kr.

Grekisk filosof, matematiker och författare. Han grundade skolan Akademeian som fick ett dominerande inflytande inom tidens vetenskap och filosofi. Han är upphovsman till platonismen som är en av den västerländska filosofins huvudriktningar. Platon tillhörde i sin ungdom kretsen runt Sokrates.

Aristoteles 384 f.Kr.- 322 f.Kr.

Elev till Platon. Aristoteles syn på fysik sträckte sig långt in på renässansen och övergavs först på 1600-talet. Inom biologin rättades hans observationer först på 1800-talet. Inom metafysik har aristotelism haft ett stort inflytande på filosofi inom islam och judendom under medeltiden och fortsätter att påverka kristen teologi, särskilt östortodox teologi och den skolastiska traditionen inom Katolska kyrkan.

Augustinus 354 f.kr. – 430 f.kr.

Biskop i Hippo Regius och filosof, teolog, retoriker och kyrkofader. Han vördas som helgon inom romersk-katolska kyrkan och firas den 28 augusti. År 1298 utsågs Augustinus till kyrkolärare. Han är det latinska västerlandets mest betydande kyrkofader och en av de fyra stora latinska kyrkolärarna.

inte hade råd med en egen pedagog kunde ge sina barn undervisning genom att flera barn satt framför en undervisande pedagog och därigenom tog emot kunskap det vill säga skola (skola betyder *vilande*).

Världens äldsta och kanske längst levande skola Academeian, startades av filosofen Platon år 388 f.kr och den var i drift i 900 år tills den stängdes av kejsar Justinianus I, år 529 e.kr. Efter Platons död, drevs Academeian av hans lärjunge Aristoteles. Han har haft stor inverkan på utformningen av kyrkans kunskapssyn främst genom Thomas av Aquino 1225-74. Thomas använde mycket av Aristoteles filosofi, bland annat indelningen i ämnen. Thomas utgick från Aristoteles grundtes "ex nihilo nihili" vilket betyder "inget kan komma ur intet" med innebörden att det måste finnas en tanke bakom vår existens, en sanning. Hos Tomas av Aquino innebär det bland annat att förnuftet bör förbereda medvetandet på att motta tron genom att förse den med de sanningar som förutsätter tron. Hans resonemang om förnuft och tanke har påverkat kunskapssynen i skolan ända in i våra dagar.

Former som lever kvar: Att ta emot kunskap sittande, att vara vänd mot läraren, att det är läraren som vet, att barnen skulle lära sig det rätta, att världen delas in i ämnen.

Augustinus 354 – 430 e.kr har haft en stor påverkan på skolan, genom uppdelningen av människan i kropp och själ. Ett synsätt han fått från Manikeismen (Mani 216–276) och tillförde detta synsätt till den kristna tron. Synsättet lever än idag och många idéer om hur kropp och själ bäst förenas har påverkat undervisningen. Kroppen skulle tuktas eftersom dess drivkrafter lättja,

lust och annan odygd, hindrade själens befrielse. Metoderna för detta har utsatt barn och vuxna för fysiska övergrepp genom historien och gör så än idag.

Former som lever kvar: Själens ämnen är bättre sedda, bättre betalda och mer belönande i skola och samhälle. Kroppens användande i lärandeprocessen är fortfarande obefintlig i andra ämnen än praktisk-estetiska.

Fotnot: I beskrivningen av den svenska skolan, har störst fokus lagts på den obligatoriska skolan. Det innebär att förskola, gymnasium och andra skolor som inte är obligatoriska inte primärt ingår i resonemangen även om många av beskrivningarna även omfattar dessa skolformer i olika grad.

Reformationen

Fram till reformationen var klosterscholor de väsentliga skolformer som bevarade kunskapssyn och människosyn. De tillförde mycket kunskaper inom olika vetenskapsdiscipliner, men konserverade också metoder, som anpassning till den "rätta kunskapen" och systematisk åga med varierande fysiska övergrepp från örfilar ända till tortyrliknande metoder.

Former som lever kvar: Klosterskolorna införde 40-minuterslektioner och 20-minutersraster baserade på timglasens periodicitet. Åga användes i fostrande syfte men är idag borta från det svenska skolsystemet och även förbjudet i hela samhället. 8-10 % av barnen ågas dock fortfarande i hemmen(1).

Redan 1686-års kyrkolag stadgade om en folkundervisning. Prästen hade ansvar för undervisningen inom socknen och undervisningen var helt koncentrerad på kristendomen och protestantismen. Den gällde alla och skedde i form av *husförhör* och konfirmationsundervisning.

En skola i varje socken (Folkskolereformen)

1842 beslutades att Sverige skulle ha en skola i varje socken. Ungefär hälften av landets socknar hade då redan någon form av skola. Det nya var att barnen förutom kristendomskunskap och biblisk historia även skulle undervisas i världsliga ämnen som läsning, skrivning, räkning, geografi, historia, naturkunskap, gymnastik och sång. För fattiga och svagbegåvade kunde man göra en minimikurs med färre ämnen. Skolstyrelsen skulle leddas av en präst eller kyrkoherde vilket var en eftergift till motståndet från kyrkan, men också ett strategiskt val eftersom socknarna skulle bekosta byggnader och material. Skolstyrelsen fick också bestämma skillnader i kunskapskrav mellan pojkar och flickor.

Folkskolereformen innebar ett bidrag till samhällsutvecklingen som tillsammans med folkrörelsernas framväxt banade vägen för samhällets demokratisering. Skolans arbete med elevernas färdigheter i läsning, skrivning och räkning var en faktor som påverkade möjligheterna till förändring av massornas villkor (12). Men samtidigt blev skolan ett missionsfält för kyrkan, statsbyråkratin, och nationalismen.

Reformeringen av utbildningssystemet

Kyrkans grepp om skolan var starkt ända in på 50-talet. Bland annat hade biskopen inspektionsrätt av skolorna fram till 1958. Först 1952 tilläts folkskolan att undervisa i evolutionsteorin och det dröjde till 1969 innan kristendomsundervisningen ersattes av religionsundervisning, trots att skolan blev ickekonfessionell 1962 (3).

Manikeismen är en religion med gnostiska och starka dualistiska drag, grundad av Mani (cirka 216–276). Läran var under en tid en världsreligion med utbredning från Kina till Nordafrika/Spanien och som hotade att konkurrera ut kristendomen. Människans själ är en andlig gnista fången i kroppen, men denna kan befrias och avskiljas från den materiella kroppen genom kunskap, gnosis. Vissa spår av manikeismen finns i dagens religioner.

Thomas av Aquino 1225-1274

Italiensk dominikan-broder, katolsk präst, teolog och filosof. Thomas betraktas allmänt som den främste av de romersk-katolska teologerna, Den teologiska och filosofiska lära han kom att bilda kallas thomism. Han räknas också som en av de främsta företrädarna för skolastiken.

Han anpassade Aristoteles filosofiska system till den kristna tron. Att universum en gång skapats, och alltså "börjat existera", är något man enligt Thomas inte kan bevisa filosofiskt, utan något man som kristen måste tro på i enlighet med uppenbarelser.

"Bildningsanlaget kan emellertid - som alla naturens gåfvor - utvecklas eller undertryckas. Det senare sker, i regeln, genom det nu rådande skolsystemet. Den mängd af hvarandra jagande intryck, som en enda skoldag nu erbjuder, förslöa tankekraften lika väl som känslan och fantasien". Ellen Key 1879 (7).

Skolor i Sverige

1215 Påvligt beslut om domkyrkoskolor
1225 stadsskola grundas i Visby
1237 första klosterskolan i Sverige av Dominikanorden
1477 Uppsala universitet bildas
1571 Sveriges första nationella skollag
1611 Beslut om ny skolordning
1623 Sveriges första gymnasium i Västerås
1629 Första barnskolan
1632 Första skolan för flickor
1693 Ny skolordning som betonar kristendomskunskap i stället för humaniora
1724 års skolordning
1767 Sveriges första realskola
1785 grundades landets första handelsläroverk
1787 Första flickskolan startas i Göteborg,
1792 Grundades Karlbergs krigsakademi
1807 års skolordning, Ej längre latin utan moderna språk d.v.s. franska och tyska
1840–41 års riksdag behandlade folkskolefrågan. Det fanns då i rikets 2 308 socknar, 1 009 fasta skolor med 1 030 lärare samt 377 församlingar med 508 ambulerande lärare. 1 211 socknar saknade ännu helt skolundervisning. Frågor fanns om särskilda "fattigskolor" skulle inrättas eller om den obligatoriska folkskolan borde omfatta även flickor.
1842 Den 18 juni fastställdes folkskolestadgan.
1856 års läroverksstadga två olika gymnasielinjer: latinlinjen och reallinjen

1858 Infördes småskola
1864 Införs studentexamen
1878 Kom den första egentliga läroplanen
1882 Folkskolan 6-årig
1896 Barnträdgård (Kindergarten) startar
1936 Folkskolan 7-årig
1940-års skolkommision
1944 fick förskolor och daghem statsbidrag
1946-års skolkommision. Gav skolan ett demokratiskt uppdrag
1950 Enhetsskola på försök
1950-talet infördes ett åttonde skolor
1951 Samhällskunskap infördes som ämne
1952 Beslut om Enhetsskola
1958 Skolaga förbjuds (men utövades i praktiken ända in på 70-talet)
1962 Grundskolan införs
1963 (-71) Fackskolor
1962 Ny skollag
1962 LGR 62 (Läroplan för Grundskolan)
1968 Studentexamen tas bort och Gymnasieskola införs
1976 fick alla 6-åringar rätt till allmän förskola
1980 LGR 80
1985 Ny (modifierad) skollag
1994 Grundskolans stadiindelning tas bort
1994 LPO 94 (läroplan för det obligatoriska skolväsendet)
1998 Introducerades förskoleklass
2010 Ny skollag
2011 LGR 11

Idén om en demokratisk skola som skulle fostra demokratiska samhällsmedborgare utformades av 1946 års skolkommision i "Betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling" (4). Många av de formuleringar som återfinns i den senaste skollagen från 2010 (5) och läroplanerna från året efter (6) har sin upprinnelse i Skolkommisionens tankar om skolans roll i ett demokratiskt samhälle. Synen på demokrati har dock skiftat genom åren och vad som är väsentlig kunskap för att fungera som medborgare i det öppna demokratiska samhället har också varierar under de snart 70 år som förflutit sedan kommissionens betänkande antogs av riksdagen.

Utveckling av skolan från en konserverande kraft i ett klass-samhälle, till en demokratisk grund för ett demokratiskt samhälle gjordes grundligt. Skolorna tog emot alla elever inom ett upptagningsområde med tanken att genom skolan bygga samhället. Alla skulle ges samma möjligheter genom ett enhetligt skolsystem där barn med olika förutsättningar och från olika socioekonomiska förhållanden gick i samma skola. "skolan skall förbereda för livet och ute i livet måste samarbete mellan olika kategorier ske; till ett sådant samarbete måste skolan fostra. (4).

Med Grundskolans införande 1962 (3) kom också den s.k. utbildningsteknologin, en idé från det amerikanska försvaret om "rätt man på rätt plats" utifrån allas olika förutsättningar. Metodiken skulle leda fram till passande yrkesval. Om det var skolsystemet, förändringarna i omvärlden eller bristen på hänsyn till människors önskan att styra sina egna liv som gjorde systemet omöjligt är svårt att säga, men ungdomstidens förlängning på 50- och 60-talet omöjliggjorde definitivt tanken på yrkesval redan i 6:e klass.

Utvecklingen i Sverige med social stabilitet, ökad jämlikhet och en förändrad syn på kunskap ledde till att fokus flyttades från faktakunskap och kunskap som något beständigt, till själva lärandet. Var och en skulle lära att lära och skolan skulle lägga grunden för ett livslångt lärande. Olika former för elevinflytande började växa fram och skolans verksamhet förändrades. Många klassrum blev en skapande verkstad där man arbetade med teman. Utformningen av skolan gav "kamrateffekter" som gjorde att den svenska skolan presterade bäst i hela världen (7).

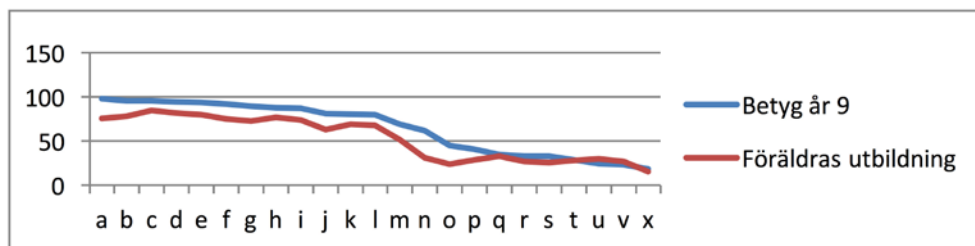
Kvaliteten var dock ojämn och reaktioner på att skolan saknade ordning och reda växte fram, samtidigt med kritik på ett för litet fokus på ämneskunskaper. Begreppet "flumskola" etablerades som motsats till "kunskapsskola". Bland annat hävdades att arbetarbarnen missgynnades. Arbetet med "Verksamhetsidén" i Göteborgs stads skolor 2009-11 visar dock på att elevinflytande gynnar elever i socialt utsatta områden mest (8). En flera decennier lång "maktkamp" i synen på kunskap inleddes som fortfarande pågår. Gemensamma europeiska överenskommelser (bland annat från Bologna 2001) och nationella beslut, har inneburit större ämnesfokus, vilket lett till tidigare betyg, mätningar och kontroll.

Det är många faktorer som bidrar till skolans segregering roll. En är det fria skolvalet vars effekter bland annat består i att föräldrar väljer negativt, d.v.s. väljer bort, vilket stigmatiserar vissa skolor (7). I stället för kamrateffekten får vi grannskapseffekten som gör att skolan råkar ut för territoriell stigmatisering. "Skolvalet framstår (...) i huvudsak som något som används av privilegierade grupper för att undvika kontakt med mindre privilegierade grupper" (7). Den sammanlagda effekten

av boendesegregation och stadsplanering är att 45 % av unga 20-25 år, varken arbetar eller går i skola i de mest utsatta områdena (A).

”Ungdomarna i underprivilegierade områden uttrycker en känsla av instängdhet som också framstår som faktisk.”(A)

Eftersom skolornas förmåga att kompensera föräldrarnas utbildningsnivå är oerhört begränsad med de metoder man använder idag, förstärker skolan segregationen i stället för att kompensera för den. Det tydliggörs av följande bild av sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå (andel elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning) och elevernas slutbetyg (andel elever med godkänt i alla ämnen) år nio i de 12 skolor som har högst andel elever med fullständiga betyg (a-1) och de 11 skolor i Göteborg som har lägst andel elever med fullständiga slutbetyg (m-x).



Barnen är unga medborgare och skolan är den arena där de kan utöva och träna medborgarskap

Skolans former för barns och ungas lärande och det sätt man organiserar lärandet utgår från antaganden om människan varav en del sträcker sig 2 500 år tillbaka i tiden. Dessa former

har utvecklats i ett annat samhälle med en annan människosyn, en annan kunskapssyn och en helt annan kunskap om människan och hennes ursprung. En lärare eller skolledare med en aldrig så god vilja och de unga människor som tar plats i skolan, kommer därför att behöva anpassa sig till den människosyn, kunskapssyn och samhällssyn som dessa former förmedlar, i den utsträckning de ligger till grund för planering, utförande och kontroll av skolan. För att få till en skola som utgår från dagens kunskaper om människan, behöver formerna omprövas och synvänder göras.

Synvända 1

Från en skola för samhällsordning till en skola av och med barn och unga

I den svenska skolan idag är det vanligt att barnen antas bäst lära sig genom att ta emot kunskap genom att sitta still och att vara vänd mot läraren. Detta signalerar att det är läraren som vet, vilket ger läraren auktoritet, samtidigt som det speglar ett maktförhållande. Det är läraren som definierar världen genom de ämnen skoldagen består av och de färdigheter eleven förväntas utveckla. Elevens intressen, motivation och egna tankar är i det perspektivet ointressant.

Att ta emot kunskap sittande och lyssnande passade bra in på Augustinus sätt att se kroppen som skild från själen. Kroppsförnekandet begränsar lärandet till huvudets funktioner att se och höra och utesluter resten av kroppen och att göra. Kroppens närvaro i undervisningen kan ses i de material man använder sig av, omfattningen på lärande i autentiska miljöer,

den variation i arbetssätt som klassrummen inbjuder till och i hur man lär de teoretiska ämnena. Fördelningen av läroplanens 6665 timmar under grundskolans 9 år speglar också synen på kunskap. Fördelningen av de ämnen som har till uppgift att ge kunskaper om livet på jorden och verktyg för fortsatt lärande, görs vanligen genom att sprida ut dem över veckans dagar så att lärarna får en lagom fördelning i sina tjänster. Fördelning i 40-minuterslektioner varade fram till slutet av 1900-talet, men är nu oftast 60-minuterspass. Tidsindelningen gäller oavsett barnens intresse eller förmåga att arbeta med kunskapsstoffet. Det ställer krav på elevernas förmåga att anpassa sig till skolans sätt att organisera lärandet och ger inget eller lite utrymme för medskapande eller att följa deras intresse.

"Efter att ha berättat att de ibland har lektioner som inte är bra och att det finns lärare som inte är bra förklarar han (Ahmed 15 år) att reaktionen är att bli en "sämre" elev: Nej, vi blir bara värre. Vi typ, blir det dålig lektion så blir vi också dåliga elever. Jag lovar dig (skratt). Vi blir dåliga elever."(A)

Att undervisningen vanligen struktureras i förhållande till kunskapskraven, begränsar ytterligare möjligheten att ta vara på deras olika kognitiva förutsättningar och förmågor i övrigt (9).

Med ökande skillnader i uppväxtvillkor blir erfarenheterna allt mer olika hos barnen. Att ta vara på, lyfta fram och involvera olika erfarenheter blir därför allt viktigare och stärker elevernas motivation att delta i skolans processer. I ett segregerat samhälle är elevernas livserfarenheter starkt präglade av deras skilda bakgrund som klass, boendeområde och kulturella bakgrund, vilket skapar andra förutsättningar än antagandet om en gemensam norm från vilket allt utgår. Olika erfarenheter är en stor tillgång i en medskapande skola och formar medborgare med både interkulturell kompetens såväl som förmågor att delta i demokratiska processer i samhället (10).

Skolväsendet och demokratins samhälle (4)

- "Demokrati bygger på alla medborgares fria samverkan".
- "En sådan verksamhet måste i sin tur bygga på fria personligheter".
- "Skolans främsta uppgift blir att fostra till demokratiska människor".

Grundlagen/regerings-formen (11)

- Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.
- Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhället alla områden.
- Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.

Demokratiutredningen (16)

- En demokratisk förskola och skola måste med nödvändighet ha demokratiska former som grund för ställningstagande och beslut.
- Demokratin är ett levnadssätt som alla uppväxande medborgare skall bli delaktiga i genom de institutioner, exempelvis skolan, som kan befordra demokratin i olika avseenden.

Skollagen 2010 (5)

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

LGR 11 (6)

- Det offentliga skolväsendet vilar på demokratis grund.
- Utbildningen inom skolväsendet syftar till att eleverna skall inhämta och utveckla kunskaper och värden.
- Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.
- Var och en som verkar inom skolan ska också främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.
- Skolan ska ansvara för att eleverna inhämtar och utvecklar sådana kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem.

Alla som arbetar i skolan ska:

- Medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen,
- I sin verksamhet bidra till att skolan präglas av solidaritet mellan människor, aktivt motverka diskriminering och kränkande behandling av individer eller grupper,
- Och visa respekt för den enskilda individen och i det vardagliga arbetet utgå från ett demokratiskt förhållningssätt.

Läraren ska:

- Klargöra och med eleverna diskutera det svenska samhällets värdegrund och dess konsekvenser för det personliga handlandet,
- Öppet redovisa och diskutera skiljaktiga värderingar, uppfattningar och problem,
- Tillsammans med eleverna utveckla regler för arbetet och samvaron i den egna gruppen.

Synvända 2

Från att lära om demokrati till att göra demokrati

1950- och 60 talets stora satsning på att få fram professionell arbetskraft kom att ta bort fokus från det demokratiska uppdraget. De former för ungas delaktighet och inflytande som skulle behövas för att utveckla demokratiska medborgare kom aldrig att utvecklas. Lugnet i samhället gjorde att demokratin kom att tas för given och skolan stannade vid att lära ut om de-

mokrati i enlighet med skolans traditionella sätt att organisera barns och ungas lärande (15).

Enligt Tomas Englund (12-13) kan skolans demokratiuppfattning under efterkrigstidens delas in i funktionalistisk respektive normativ demokrati. I den dominerande funktionalistiska demokratiuppfattningen ses demokratin som ett medel för att fatta beslut. Skolans representativa form för demokrati syns i klassråd, elevråd och i Göteborg även i ungdomsfullmäktige. Det är ett representantskap som speglar det omgivande sam-

hällets sätt att organisera demokratin, där personer väljs till styrelser som sköter demokratin åt dem som väljer och därmed bildar en elit.

"... det låter ju kanske väldigt dumt om jag säger nej, men jag tror inte att jag själv på nåt sätt har försökt påverka"(Emelie 19 år).(A)

I en normativ demokratiuppfattning, där elever och medborgare deltar i det politiska beslutsfattande är demokratin ett mål i sig.

De olika uppfattningarna om demokrati får betydelse i skolan. I den funktionalistiska uppfattningen ses demokratin som ett läroämne bland andra läroämnena vilket leder till att skolan accepterar att alla inte har samma intresse för demokrati.

Medan det i den normativa uppfattningen är en strävan från skolans sida att skapa intresse hos alla att förstå grunderna i demokratin och att bli kunniga att delta i demokratiska processer. I den normativa demokratiuppfattningen ses demokratin inte bara som en styrelseform utan utgår från uppfattningen att vara delaktig som samhällsmedlem, ett levnadssätt. Skolan är i denna uppfattning, en arena där unga kan utöva och träna demokrati (14). Lärare och elever gör demokrati och lever därmed det demokratiska uppdraget i skolan.

Samtalet är en grundläggande demokratisk princip. Att lära sig samtala för att förstå hur andra tänker och menar, ger en demokratisk grund som kan användas i alla sammanhang. Mer samspelsbetonade former för samtalen på skolor och förskolor, ger rika möjligheter att kommunicera uppdrag och erfarenheter, såväl internt som mellan skolor. Ser man skolans verksam-

het som ett möte mellan medborgare, så behöver deltagarna i verksamheten former för dialog och samtal som är jämställda med en rättsordning så att alla kan komma till tals. Det är viktigt att göra upp med skolans tradition och ställa frågor om hur makt och ojämlikhet vävs in i uppfattningen om identitets-kategorier som genus, sexualitet, ålder, klass, funktionsduglighet, etnicitet och religion.

Synvända 3

Från social kontroll till socialt samspel

I den patriarkaliskt styrda folkskolan var det de lutherska värderingarna som gällde. Eftersom det också gällde i samhället fanns det en samstämmighet. Genom katekesen förmedlades den tro och moral som skulle uppnås. Dagens skola saknar denna tydlighet i vad som ska uppnås, dels för att det inte finns samma samstämmighet med samhället och dels eftersom det demokratiska samhällets spelregler inte är tydliga. Boendesegregation, stora ekonomiska skillnader och maktfördelning inom företag, är exempel på företeelser som inte stämmer med de ideal eleverna förväntas ta till sig. Anpassningarna i skolans organisation som de årliga budgetanpassningarna leder till, gör att alla elever under sin skoltid kommer att vara med om flera omorganisationer redan från tidiga år. Detta hindrar skolorna att skapa verksamhet i former som utvecklar de kompetenser som behövs i de sociala och interkulturella processer som är skolans utmaning idag. En skola som inte aktivt arbetar med den sociala miljön och barnens rättigheter, lämnar åt eleverna att hantera integration och inkludering i en miljö där elevernas

olika erfarenheter är vitt skilda och svåra att överbrygga, särskilt som många kommer från länder som brister i demokrati och mänskliga rättigheter. Skolan vars roll var tänkt att utgöra grunden i det demokratiska samhället har i stället blivit en arena där konflikter i en globaliserad värld utspelar sig samtidigt som barn och unga förväntas lära sig det som är viktigt i ett demokratiskt samhälle.

”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 sociala spänningar och samhällens konfliktbenägenhet.”(B)

178 En skola som skall förbereda eleverna att fungera som medborgare i ett öppet och hållbart demokratiska samhälle, måste ge eleverna möjlighet att utveckla sociala kompetenser med dem de i framtiden skall samverka med för att hålla ihop samhället. Utvecklingen i samhället har synliggjort att det inte går att överbrygga skillnader i normsystem med de former för undervisning som skolan har i sin tradition, vilket medför att skolan måste ta som sin uppgift att utveckla nya former som ger förutsättningar att fungera tillsammans oavsett deltagarnas ärvda normsystem. Endast genom att praktisera demokrati kan skolan öka medvetenheten om människors rättigheter och demokratiska processer.

KAIROS menar att rättvisa handlar om människors lika värde, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och lika möjlighet att nyttja materiella och politiska resurser.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. Widigson et al (2014) *KAIROS Ungas Medskapande - lärande av ungas erfarenheter*, en rapport till Västra Götalandsregionens rättighetskommitté http://www.mistraurbanfutures.org/sites/default/files/ungasmedskapande_slutversion.pdf
- B. Abrahamsson, Hans (2015) *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsodaning*, Utbildning och Lärande 2015, vol 9, nr 1 http://www.mistraurbanfutures.org/sites/default/files/dialog_och_medskapande_artikel_1.pdf

Övriga källor

1. Regeringskansliet och Rädda Barnen (2009)
2. Wikipedia (2015)
3. Läroplan för grundskolan 1962
4. Skolväsendet och demokratins samhälle SOU 1948:27
5. Skollagen. Svensk författningssamling 2010:800
6. LGR 11 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (2011)
7. Malmberg Bo (2013) *Den svenska skolans nya geografi: rörlighet, attityder och resultat*

8. Scherp Hans-Åke (2011) *En gemensam helhetsidé*
 9. Heckman, Lochner & Taber (1998)
 10. Skola för bildning. Betänkande av läroplanskommittén SOU 1992:94
 11. Grundlagen regeringsformen. SFS 1974:152
 12. Englund, T. (2000) *Deliberativa samtal somvärdegrund- historiska perspektiv och aktuella förutsättningar*. Stockholm. Skolverket.
 13. Englund, Tomas (2003) *Skolan och demokratin – På väg mot en skola för deliberativa samtal?*
 14. Jonsson, B., & Roth, K. (2003) *Demokrati och lärande. Om valfrihet, gemenskap och övervägande i skola och samhälle*. Lund. Studentlitteratur.
 15. Ekman, J & Todosijevic, S (2003) *Unga demokrater. En översikt av den aktuella forskningen om ungdomar, politik och skolans demokrativärden*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
 16. Demokratiutredningen (dir. 1997:101)
-

Synvända 5:

Från ett arbete för medborgarna till ett arbete av och med medborgarna

– Om behovet av civilsamhällets hela bredd i deltagandet

Av Gabriella Olofsson och Malin Widehammar



Se video: <https://youtu.be/gHIHx2t2OYc>

Aktiva och bemäktigade medborgare är centrala för att bygga ett rättvist och socialt hållbart samhälle. Aktiva medborgare som går samman för att ställa krav och utkräva ansvar stärker tilliten till medmänniskor såväl som till beslutsfattare och ökar på sikt legitimiteten i fattade beslut. I internationell forskning om medborgardeltagande framträder civilsamhället som centralt för att balansera resursstarka gruppers makt

gentemot svagare grupper och för att främja mångfalden i det offentliga rummet. Samtidigt upplever mindre etablerade aktörer i det svenska civilsamhället att de ifrågasätts och blir misstänkliggjorda i mötet med offentlig förvaltning och att dörren är stängd för deras medverkan i samhällsbygget.

- Medborgarnas kunskaper, erfarenheter och åsikter måste ges betydelse i hanterandet av komplexa problem.
- I samarbetet mellan offentlig sektor och civilsamhället behöver en grund läggas för en dialogkultur där ett *medskapande* äger rum i utvecklingen av problemformuleringar, sökandet efter förslag på lösningar, i förhandling, genomförande och uppföljning.
- Främja ett deltagande som är öppet för hela civilsamhällets bredd (både etablerade föreningar och mindre grupper och lösa nätverk). Hur röstsvaga grupper kommer till tals behöver ges särskild uppmärksamhet för en socialt hållbar utveckling.
- Synen på makt spelar en viktig roll för att möjliggöra förändring. Om makt uppfattas som något man har eller inte har (makt över något), är dörren stängd för ett reellt medborgardeltagande. Om makt istället uppfattas som något som delas (makt *till* något) öppnas dörren för medskapandet.
- Värna och stärk civilsamhällets röstbärande roll att driva krav, granska och utkräva ansvar.

Den socialt hållbara staden kan inte byggas *för* medborgarna, den måste byggas *av och med* dem. Oavsett social och ekonomisk status har alla medborgare rätt till inflytande över frågor som rör deras vardag och stadens utveckling. Medborgarna måste också vara med och ta ansvar för det gemensamma. Utgångspunkten för projekt KAIROS är att ett rättvist och socialt hållbart samhälle endast kan uppnås om de som bor, vistas och verkar i staden känner social tillit och samhörighet (A). Politiska och ekonomiska beslutsfattare och civilsamhället måste samverka för att förändring ska komma till stånd. För att skapa förutsättningar för en socialt hållbar utveckling är det dock viktigt att utrymme för inflytande finns för de delar av civilsamhället som ger röst åt resurssvaga grupper.

181 **Från stängda till öppna dörrar mellan politik, förvaltning och civilsamhälle**

För att samhällsbygget ska bli gemensamt och medskapande behöver civilsamhällets organisationer, grupper och rörelser både ta och få plats, initiera och bjuda in till egna forum. Det finns goda skäl för beslutsfattare och tjänstepersoner att beakta sådana inbjudningar i samhällsstyrningen. Tjänstepersoner och beslutsfattare behöver lägga örat till marken och vända sig utåt för att möta invånare och civilsamhälle där de är, på olika mötesplatser och runt de frågor de lyfter som viktiga. På så sätt kan kontakter byggas för ökad kännedom om aktuella frågor. Känslor, berättelser, konst och musik måste respekteras som former för politisk kommunikation. De måste tillmätas samma betydelse som det väl formulerade argumentet i en inkluderande deltagandeprocess (B).

Synen på makt spelar en viktig roll för att möjliggöra förändring. Om makt uppfattas som något man har eller inte har (makt över något), är dörren stängd för ett reellt medborgardeltagande. Om makt istället förstås som något som delas (makt till något) öppnas dörren för medskapande. I riktlinjer som olika kommuner utarbetar för medborgardialog är det dock ofta klart uttalat att det är kommunens politiker och/eller tjänstemän som beslutar om vilka frågor som är öppna för medborgarnas deltagande. Så är även fallet med Göteborgs stads principer för medborgardialog. Ett medskapande kräver dock att det är möjligt för aktörer i civilsamhället att ta initiativet till dialog och lyfta frågor. Det finns visserligen alltid en risk att röststarka grupper tar stor plats, men lösningen på det är inte att stänga dörren för alla. Öppna istället dörren för alla berörda, med speciellt fokus på underrepresenterade grupper, samtidigt som en beredskap utvecklas för att hantera konflikter och maktproblematiker i deltagandet.

Civilsamhället

Civilsamhället består av formella föreningar och organisationer, sociala rörelser, lösliga nätverk och spontana grupper. Det definieras i KAIROS som människors kollektiva förmåga att förhålla sig till de politiska och ekonomiska handlingar som staten och marknaden utför och som påverkar människors liv. Ett färskt exempel är den situation som uppstått när oväntat många människor på flykt börjat röra sig genom Europa. Människor har samlats spontant för att hjälpa flyktingarna i en situation som staten inte förmår, eller ibland inte vill, hantera. Stödet organiseras dels genom etablerade föreningar men också av enskilda eldsjälur och nystartade grupper.

Från objekt för styrning till subjekt i medskapande

KAIROS anser att det demokratiska syftet med medborgarinflytande är att göra det möjligt för människor att vara politiska aktörer, med rättigheter att påverka beslutsprocesser som berör dem och ansvar att vara med och bygga samhället. Det är ett deltagande av och med medborgarna, inte för dem. Olika former av inbjudet deltagande prövas i många kommuner i Sverige utifrån en uttalad ambition att komma tillrätta med det demokratiska underskottet, öka tilliten i samhället och stärka civilsamhällets och medborgarnas rätt till inflytande över frågor som rör deras vardag. Här brister det dock ofta i synen på medborgarna. Svenska politikernas förväntan på deltagandet är vanligen att det ska vara lärande, skänka legitimitet åt politiken och fungera demokratiskt motiverande på individen. Den här förväntan bygger på en föreställning om medborgarna som *objekt* för styrning. Vi menar att en synvända behövs i synen på medborgarna, där medborgarna istället betraktas som *subjekt* i styrning vilka bidrar med perspektiv och kunskap som ger underlag för bättre hantering av komplexa frågor (B).

Måttet på om det inbjudna deltagandet fungerar är ofta *kvantitativt* – förväntningarna är att fler ska komma att nyttja de traditionella kanalerna för politisk påverkan om de fått möjlighet att delta i samtal med beslutsfattare, lyssna på information eller bidra med förslag. Detta synsätt bortser från *kvalitativa* aspekter av dialogen, det vill säga hur samtalet gick till, vilka röster och perspektiv som fått utrymme i samtalet, om deltagarna upplevde att frågorna vara relevanta och om deras perspektiv spelade någon roll i beslutsfattandet. Att bli betraktad som aktör och

subjekt är en förutsättning för ett medskapande mellan beslutsfattare och medborgare där alla som är berörda av en fråga deltar i ett gemensamt utvecklande av problemformuleringar, i sökande efter förslag på lösningar, i förhandling, genomförande och uppföljning (D).

Medborgare

Begreppet "medborgare" kan tolkas på olika sätt. En snäv tolkning är det juridiska medborgarskapet i en nationalstat. KAIROS använder en bredare definition som inkluderar alla som bor, vistas och verkar i ett samhälle, såväl vuxna som barn och ungdomar. För KAIROS är medborgarskapet ett aktörskap där vi som medlemmar i samhället har både rättigheter och skyldigheter att vara delaktiga i samhällsutvecklingen.

Delad makt ger ökad makt

"För att hantera vår tids samhällsproblem på ett hållbart sätt måste beslutsfattarna bli mäktigare. De måste tillåtas bli kapabla att vidta de åtgärder som beslutats om. Här handlar det om att förstå att makt inte nödvändigtvis är något nollsummespel. Makt som uppfattas som legitim är ingenting någon kan ta sig utan är någonting man får. Människor är beredda att ge makt till någon man har förtroende för och som kan företräda ens intressen. För att beslutsfattarna skall bli beslutsmässiga måste de själva bemäktigas. De måste upplevas som legitima. Det kan de bara göra om de också blir villiga att själva dela med sig av makt och själva bemäktigar medborgarna genom att skapa förutsättningar för ett ökat inflytande"(C)

Komplettera expertkunskapen med en mångfald av erfarenhetsbaserad kunskap

Den teoretiska och vetenskapliga kunskapen (expertkunskapen) värderas traditionellt högt i västerländsk kunskapssyn medan den praktiska, erfarenhetsbaserade kunskapen inte ges lika hög betydelse. Expertkunskapen anses finnas inom stadens förvaltningar där det är tjänstepersonerna som vet hur det ligger till. En vanlig syn hos tjänstepersoner inom offentlig förvaltning är att det är de som gör verksamhet och löser problem *för* medborgarna och inte tillsammans med dem. Medborgare har dock själva kunskap om sin verklighet och behöver vara med och definiera den. I ett alltmer heterogent och socialt polariserat samhälle är det viktigt med en bredare syn på kunskap. Det är särskilt viktigt i relation till underprivilegierade bostadsområden, eftersom levda erfarenheter från dessa platser sällan finns representerade i den majoritet av vita, medelklassbaserade tjänstepersoner som arbetar inom förvaltningarna. Boende i miljonprogramsområden möter tjänstepersoner som inte har deras bakgrund och perspektiv i vardagen utifrån en uppväxt och bakgrund av att vara icke-vit och utsatt för strukturell diskriminering (E). En känsla finns också hos många boende i Göteborg att staden inte är till för dem.

De som arbetar inom stadsdelen känner inte till den verklighet som boende lever i, har ingen granne som, trots att hon har utbildning och stor erfarenhet från hemlandet, inte får något jobb, eller känner inte honom som arbetar i kiosken som blev rånad förra veckan. De känner inte till vad som händer i stadsdelen efter klockan 17 när kontoret stänger och de tar sina bilar och åker hem (F)

Aktörer bland det mindre etablerade civilsamhället (det vill säga mindre föreningar, informella grupper och lösa nätverk) som arbetar för att synliggöra människor som inte kommer till tals, möts oftare än de etablerade föreningarna av ifrågasättande, misstänksamhet och motarbetande från tjänstepersoner

- Respektera och sätt värde på civilsamhällets oberoende forum. Ägarskapet till dessa forum måste ligga hos civilsamhället för att de inte ska förlora initiativet.
- Främja en dialog som är öppen för hela civilsamhällets bredd (både etablerade föreningar och mindre grupper och lösa nätverk). Hur röstsvaga grupper kommer till tals behöver ges särskild uppmärksamhet för en socialt hållbar utveckling.
- Det är viktigt med en dialogkultur som tillåter misslyckande, både inom förvaltning och civilsamhälle. Det måste vara tillåtet att erkänna osäkerhet och att en är obekvämd. Var öppen med farhågor och problem. Öppna dörren och ta hjälp att lösa dem.
- Ge plats för och värna initiativ från civilsamhället och medborgare.

- Bjud in en mångfald av nätverk, grupper och organisationer i civilsamhället till samtal om vilka frågor som behöver hanteras, med vem och hur frågor kan diskuteras på ett sätt som utjämnar befintliga maktstrukturer.
- Avsätt tid och prioritera resurser till utåtriktat arbete och kontakt med civilsamhälle och medborgare

och politiker i staden. Några av dessa aktörer ger uttryck för att de känner sig betraktade som okunniga och inkapabla till det de gör eller vill göra. Vissa erfarenheter visar att det kan vara stor skillnad i bemötandet om det är en vit eller en icke-vit person som knackar på förvaltningens dörr. En akademiskt utbildad representant tenderar att bemötas annorlunda än en outbildad. Ungdomar blir klappade på huvudet av både tjänstemän och politiker. I botten på det här sortens bemötandet ligger bland annat synen på kunskap och vem som förväntas besitta den. Makten styr kunskapen och den förhärskande kunskapssynen i Sverige är socialt och kulturellt förankrad i västerländsk och europeisk tradition. Där är den förknippad med en vit, socialt privilegierad, vanligtvis manlig norm. Normen leder till ett agerande som gör att barn och unga kan uppleva sig som inkapabla och irrationella på grund av sin ålder, etniska eller utomeuropeiska bakgrund, eller inkapabla och irrationella på grund av sitt fysiska uttryck och arbetare på grund av sin sociala status.

Det är mänskligt att lyssna och tro mer på människor som liknar en själv. Men det blir problematiskt om det i den segrerade stadens förvaltningar arbetar en socialt och kulturellt homogen grupp som inte delar erfarenheter med boende i förorter där det finns en mångfald av kulturella och sociala bakgrunder.

Ni måste fatta att kvalité är att växa upp bredvid en moské. Det är en kompetens (F)

- En bredare representation av stadens mångfald av kunskaper och erfarenheter behövs i förvaltningarna. Ett sätt är att se över rekryteringsinsatser, policies och anställningskriterier för ökad mångfald och för uppvärdering av den erfarenhetsbaserade kompetensen.
- Tjänstepersoner behöver skaffa sig erfarenhet av hur vardagen i området ser ut efter kl 17. Det kan handla om att besöka föreningar, mötesplatser och evenemang samt lägga aktiviteter på kvällstid och helger för att fler medborgare ska ha möjlighet att delta.

Normer, maktstrukturer och intersektionalitet

Normer är ett slags regler och självskrivna antaganden. Den som lever i enlighet med en norm ser oftast inte normen, men när normen bryts blir den tydlig. Människors möjlighet till makt och inflytande påverkas av en mängd normer, utifrån exempelvis kön, etnicitet, religion, ålder, sexuell orientering, socioekonomisk bakgrund, funktionsförmåga och geografi. Normer styr våra tankar och handlingar och konsekvensen kan bli att människor utestängs, osynliggörs eller förbigås. Då handlar normer om makt och i vissa fall om diskriminering. Ett framgångsrikt arbete för social hållbarhet och allas lika rättigheter måste beakta alla dessa faktorer men också hur de olika maktordningarna samverkar. Det kallas att anlägga ett intersektionellt perspektiv.

Medborgarnas kollektiva röst: ett allmänintresse eller ett särintresse?

Tjänstepersoner i stadens förvaltningar har ansvar för att ha ett helhetsperspektiv på den service som tillhandahålls medborgarna. Det innebär bland annat att göra avvägningar för allmänhetens bästa och säkerställa att särintressen inte får inflytande på allmänintressets bekostnad. Detta allmänintresse uppfattas generellt som något objektivt och neutralt. Forskning pekar dock på att det inte finns något neutralt allmänintresse. Det finns heller inga neutrala tjänstepersoner. Ett allmänintresse utgår alltid från en norm som skapats av en grupp med inflytande i majoritetssamhället (1). De som skiljer sig från "normaliteten", såsom den uppfattas och hanteras genom förvaltningsstrukturen, betraktas som särintressen. De traditionella folkrörelserna tenderar att i mindre grad utmana rådande normer och uppfattas mer sällan som ett hot för allmänintresset, medan nyare grupper och föreningar från förorten oftare utmanar normer och maktstrukturer och riskerar då att avfärdas som särintressen. Det så kallade "allmänintresset" behöver därför problematiseras genom att synliggöra normer, maktordningar och hur de kan samverka för att osynliggöra och utestänga vissa grupper. En kritisk granskning behövs av vilken "allmänhet" det är som politiker och näringsliv uppfattar som normen för byggandet av framtidens samhälle.

Studier visar att förvaltningar många gånger hellre ordnar egna möten med medborgare än utnyttjar de forum som finns genom civilsamhällets organisationer, av rädsla för att gå i vad som uppfattas som särintressens ledband eller riskera att förlora kontrollen över dagordningen (2). En tjänsteperson i en

stadsdelsförvaltning ansåg att en lokal förening som arbetade för fler mötesplatser i området inte var representativ för hela området, och därför kunde den inte bjudas in till samverkan när förvaltningen skulle utveckla en lokal mötesplats. Argumentet var att de isåfall skulle behövt ta in väldigt många föreningar för att försäkra sig om full representativitet av området. För att inte riskera att några fick utrymme att, som det uppfattades, driva sina intressen på bekostnad av andra bjöd stadsdelsförvaltningen istället in till "medborgardialog" för att bredda möjligheten för olika röster att höras (F). Det här är ett exempel på att medborgare när de deltar i grupp på dialogmöten tenderar att uppfattas som icke-representativa särintressen. De betraktas som sabotörer när de ställer krav och avkräver ansvar under möten. Förhållningssättet riskerar att resultera i den paradoxala situationen att en enskild medborgare uppfattas som ett allmänintresse medan de kollektiva rösterna avfärdas som särintressen (3).

- Det finns inte något neutralt allmänintresse i en given situation – ju fler perspektiv som tas med desto bättre. Ta hjälp av utomstående för att ta reda på vilka intressen, åsikter och grupper som saknas i en deltagandeprocess och vilka fler som behöver bjudas in.
- Fundera på om det finns normer som majoritetssamhället tenderar att undvika att diskutera, som exempelvis klass, rasism och religiös tillhörighet.
- Hantera deltagandet som en process. Om ett tillfälle blir ojämnt i representation och perspektiv kan det balanseras med att få med andra grupper och åsikter vid nästa tillfälle.

Kombinera intresse- och perspektivrepresentation

Att bli avvisad som ett särintresse i dialogsammanhang kan drabba alla, från etablerade föreningar till lokala grupper och lösa nätverk. Skillnaden är att etablerade föreningar oftare har tillgång till andra forum för sitt röstbärande uppdrag, såsom exempelvis samråd och referensgrupper, dit de är välkomna för att de har en tydlig medlemsbas. I de sammanhangen utgår beslutsfattarna från att företrädarna representerar en större grupps intressen, och det skänker trygghet att veta vilka frågor föreningsrepresentanterna har mandat att driva (G). Ett problem med det här förhållningssättet är att de etablerade föreningarna inte längre är (om de någonsin varit) representativa för alla grupper av medborgare. Människor med svagt skydd för sina mänskliga rättigheter, som oftare upplever att de inte är en del i samhället, är i mindre grad organiserade på ett traditionellt sätt och blir då inte heller representerade. När exempelvis förortsrörelserna kritiserats för brist på demokratisk representativitet stämmer det inte alltid överens med hur föreningar och grupper ser på sin roll. Studier visar att deras ambition inte alltid är att vara representanter för andra människor. De bebor förorten, och vill utöka kontakterna och nätverkandet generellt där (3). De kan snarare karaktäriseras som perspektivambassadörer, personer som kan tillföra dialogen erfarenheter utan att vara framröstade som representanter för en föreningsverksamhet (G). Medan representation som baseras på intresse eller åsikt vanligtvis innebär att argumentera för vissa resultat, lyfter perspektivrepresentation istället fram olika utgångspunkter för diskussionen. Perspektivrepresentation är en form av "platt" snarare än hierarkisk representation som möjliggör en förstå-

else för olika individers och grupper sätt att se på en fråga och visar på mångfalden av erfarenhet. Genom perspektivrepresentation kan den levda kunskapen i vardagsmiljön tillföras en deltagandeprocess och därmed synliggöra röstsvaga grupper perspektiv, kunskaper och erfarenheter (B).

- Begränsa inte deltagandet till organisationer med stor medlemsbas om det handlar om att få mer kunskap om en situation – öppna för deltagande också för löst organiserade grupper och individer.
- Aktörer i civilsamhället måste ta plats och kräva sin rätt att synas och verka som perspektivambassadörer, vilka bidrar med perspektiv såsom boende i ett område.
- Sträva efter att tillsammans med deltagarna i en dialog formulera problem och lösningar istället för att komma till mötet med en färdig agenda. Mångfalden av röster och perspektiv är ett viktigt bidrag för att identifiera vad som är problemet och hur det ska lösas, oavsett om de förmedlas via traditionella folkrörelser, genom lösliga grupper och nätverk eller individer.

Ett civilsamhälle behövs som är både röstbärande och erbjuder service

Organisationer i civilsamhället har de senaste årtiondena alltmer rört sig mot att tillhandahålla tjänster inom det som traditionellt legat under den offentliga sektorns ansvar. Den nationellt formulerade "Överenskommelsen", som utformades år 2008 av den borgerliga regeringen, SKL och ett antal socialt verksamma organisationer i den idéburna sektorn, har bidragit till en alltmer framträdande roll för civilsamhället som till-

handahållare av service i svenska kommuner. De lokala avtal som slutits i överenskommelsens anda tenderar att fokusera på välfärdstjänster och i mindre utsträckning på ett röstbärande uppdrag, även om retoriken fortfarande understryker civilsamhällets oberoende och granskande roll. Vissa menar att utvecklingen går mot en "beställare-utförare-relation" mellan förvaltningarna å en sidan och föreningarna å den andra (4). Samtidigt öppnar de lokala avtalen för idéburna organisationer att vara en del av samhällsbygget genom att tillhandahålla service, parallellt med att de tar vara på rollen att vara en kritisk röst gentemot den offentliga förvaltningen, som har det yttersta ansvaret för välfärden. Detta ställer dock krav på föreningar att reflektera över vilken roll organisationen vill ha som idéburen serviceaktör och att de diskuterar detta med förvaltningen innan avtal ingås.

Bortsett från de tjänstepersoner som arbetar nära civilsamhället på stadsdelsnivå och därför har en bredare kännedom om olika aktörer, tenderar tjänstepersoners kunskap om och kontakt med civilsamhället vara begränsad till de föreningar som vänder sig till staden för att söka bidrag. Förvaltningarnas regelverk utgår vanligtvis från att ideella föreningar ska söka bidrag för att erbjuda aktiviteter och service inom ramen för förvaltningens uppdrag. Det här tycks leda till en tendens hos tjänstepersoner att bedöma föreningars värde utifrån vilken "nytta" de kan göra i genomförandet av förvaltningens uppdrag. Nya och mindre föreningar och grupper som knackar på och presenterar åsikter och kritik

Ett förändrat uppdrag

I 1900-talets socialdemokratiska folkrörelsetradition var civilsamhällets demokratiska uppdrag viktigt och föreningarnas verksamhet främst inriktad på opinionsbildning och medlemservice, medan produktionen av välfärdstjänster skedde inom den offentliga sektorn. Politiska beslut har dock sedan ett par decennier öppnat den offentliga sektorn för privata och ideella välfärdsutförare. Ett resultat av detta är att vi idag sker en förskjutning från civilsamhällets röstbärande funktion mot produktion av service (4). Den här utvecklingen återspeglas i det offentliga stödet till föreningar där bidragsandelen som relaterar till föreningars röstfunktion minskar i betydelse medan andelen bidrag för serviceproduktion ökar hela tiden (5).

Värna civilsamhällets oberoende roll

Det finns en inneboende spänning i att vara beroende av bidrag för sin verksamhet och samtidigt behålla en oberoende och kritisk ställning. Risken är stor att föreningar, så snart de knyts till bidragsgivande förvaltningar och myndigheter förlorar den oberoende funktionen som röstbärande åt resurssvaga grupper, i synnerhet om medvetenheten om civilsamhällets historiska uppdrag som demokratisk motmakt till stat och marknad har "glömts bort" i stadens förvaltningar. Detta är något som både civilsamhällets organisationer och staden behöver vara uppmärksamma på och aktivt arbeta för att motverka. När en grupp eller förening för fram krav, protesterar eller kritiserar borde de betraktas som en resurs för en socialt hållbar utveckling i staden: kravställande och kritiska grupper signalerar ett levande och aktivt civilsamhälle som är granskande och som står upp för sina och andras rättigheter. Såväl Staden som civilsamhällets olika föreningar och grupper behöver reflektera över på vilket sätt den rollen kan komplettera ett utökat tillhandahållande av service inom den idéburna sektorn.

känner sig ofta betraktade som "jobbiga" i de här sammanhangen (F). De hittar inte rätt eftersom stödet till det röstbärande demokratiuppdraget är mindre och svårare att lokalisera inom förvaltningarna. Många tjänstepersoner upplever sig inte ha utrymme eller ansvar för att ta hand om kritik och förslag inom sitt uppdrag. Deras uppgift är att hantera bidragsansökningar. Många från civilsamhället beskriver stödsystemen som krångliga och svåra vilket blir ett hinder. Vissa nybildade grupper upplever att systemet för att söka pengar för att genomföra lokala aktiviteter, att ha kontakt med och utveckla samarbete med förvaltningarna är byggda för och av vit medelklass och inte för dem med utländsk bakgrund och från förorten. Någon beskriver att synen inom förvaltningen är att de nyare grupperna behöver lära sig att "bli demokratiska" och får komma tillbaka när de bildat förening. Röstbärande aktörer (som inte tillhör den etablerade skaran föreningar som har en tydlig medlemsbas, en demokratisk struktur och anses representera ett tydligt intresse) riskerar sålunda att bli utestängda från såväl bidrag som tillgång till forum för diskussion med beslutsfattare. Det här är exempel på att det allmer socialt polariserade samhället också leder till ett socialt polariserat civilsamhälle där etablerade organisationer från majoritetssamhället har lättare att få tillgång till ekonomiska resurser än mindre föreningar och grupper. Polariseringen återspeglas även i beslutsfattarnas syn på vilka organisationer och grupper som anses legitima och vilka som inte anses vara det.

- Förändra föreningsbidragen och stödstrukturerna för civilsamhället i en medskapande process med aktörer från olika delar av civilsamhället.
- Det behövs utrymme att samtala om olika roller: vilken roll har föreningen, rörelsen, nätverket? Vilken roll vill den ta? Vilken roll ska det offentliga ha?
- Hur kan civilsamhället stärkas i sin roll att uppmärksamma det som den offentliga verksamheten missar, göra det som offentliga aktörer inte kan göra, och skapa relationer med medborgarna på ett sätt det offentliga inte har möjlighet till.
- Föreningar måste vara tydlig med sin roll för att kunna hantera risken att förlora sin självständighet och kritiska hållning i en ekonomisk beroenderelation.
- Värna och stärk civilsamhällets röstbärande roll att driva krav, granska och utkräva ansvar.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. KAIROS (2013) *Övergripande teoretiskt ramverk*. KAIROS projektdokument
- B. Olofsson, Gabriella (2015) *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder*. Göteborg: Mistra Urban Futures
- C. Abrahamsson, Hans (2015) *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*. En introducerande forskningsessä. Stockholm: SKL
- D. Abrahamsson, Hans & Isemo, Sanna (2015) *Från inbjuden dialog till medskapande demokrati – vägar till ett aktivt medborgarskap*. KAIROS Synvända
- E. Guevara, Birgitta (2015) *Diskriminerande strukturer. Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar livschanserna för oss som bor, verkar och arbetar i Sverige*. Göteborg: Mistra Urban Futures
- F. Widehammar, Malin (2015) *Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik i Göteborg. Hinder, positiva exempel och möjliga förändringar*. Göteborg: Mistra Urban Futures

G. Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta, Olofsson Gabriella, Svensson, Jesper, Tiger Anna (2015) *Invånardialogens roll och former. Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället*. Mistra Urban Futures & Västra Götalandsregionen.

H. Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (2015) *Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta. Om behovet av en ny samhällsstyrning och en mer medskapande ledning inom offentlig förvaltning*. KAIROS Synvända

Övriga källor

1. Listerborn, Carina (2015) *Medborgarinflytande – om makt, genus och stadsutveckling*. I Lindholm, Teresa, Oliveira e Costa och Wiberg, Sofia, *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?* Stockholm, Arkus
2. Lindholm, Teresa, Oliveira e Costa och Wiberg, Sofia (2015) *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?* Stockholm, Arkus
3. Wåg, Mathias (2015) *Att vara staden*. I Lindholm, Teresa, Oliveira e Costa och Wiberg, Sofia, *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?* Stockholm, Arkus
4. Reuter, Marta (2012) *Överenskommelsen som spegel och arena*. I Wijkström, Filip, *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Stockholm, European Civil Society Press.
5. Johansson, Staffan (2014) *Kurage #10* <http://idealistas.se/2014/06/spelar-det-nagon-roll-varifran-pengarna-kommer/>

Synvända 6:

Från formella till reella rättigheter

– Om behovet av en bred jämlikhetsprincip

Av Birgitta Guevara



Se video: <https://youtu.be/Z8Ab5mep7Ws>

Ett socialt hållbart samhälle kräver en bred och inkluderande syn på rättvisa och människors rättigheter samt på socialt och kulturellt erkännande. Det innebär att utgångspunkten bör vara en jämlikhetsprincip som inte bara handlar om möjligheter, normer och korrekt bemötande utan även om makt, respekt, värdigt bemötande och faktiskt utfall.

Samhället faller isär!

Vår utgångspunkt i KAIROS är att ett samhälles förmåga att överleva är beroende av att det hänger ihop (A). Det är därför problematiskt - inte bara på individnivå,

utan även på samhällsnivå - att de ekonomiska och resursmässiga skillnaderna ökar. Extra olyckligt är det nära sambandet mellan utländsk bakgrund och socioekonomisk utsatthet samt att boendesegregationen ökar både utifrån socioekonomisk bakgrund och etnicitet (B).

När skillnaderna i ett samhälle blir för stora finns en risk att dessa samhällen faller isär. De längst upp och längst ner riskerar att frigöra sig från samhällskroppen. Olika verklighetsbilder och normer skapas.



En synvända från formella till reella rättigheter kräver en jämlikhetsprincip som:

- Inte bara handlar om lika rättigheter i form av teoretiska möjligheter. Den måste breddas till att även inkludera ett någorlunda likvärdigt utfall av materiella resurser.
- Inte bara handlar om människors rätt till korrekt bemötande. Den måste också uppmärksamma människors behov av, och rätt till respekt och ett värdigt bemötande, både som individer och som grupp.
- Inte bara fokuserar på inkludering av de individer och grupper som det för tillfället passar majoritetssamhället att inkludera. Den måste även utmana majoritetssamhällets definitionsmonopol över "accepterade normer".
- Inte bara fokuserar på hur normer konstrueras. Den måste också fokusera på de maktordningar som upprätthåller de exkluderande normerna.

Särskilt om välfärden inte fungerar tillfredsställande kan de mest välbärgade komma att satsa mer och mer på olika privata försäkringar och privata alternativ inom hälso- och sjukvård, skola etcetera vilket riskerar att leda till att de inte längre ser värdet av att bidra till det gemensamma bästa. De ekonomiskt mest utsatta, å andra sidan, riskerar att leva under livsvillkor så skilda från majoritetssamhället att de inte känner en samhörighet med samhället. Om så sker riskerar samhället som organism att falla isär (1).

Skilda livsvillkor och uppväxtvillkor

Samhället har blivit mer heterogent. Det handlar dels om att den internationella migrationen lett till ökad heterogenitet vad gäller etnicitet, religion och kulturell bakgrund, men det handlar minst lika mycket om den ökande ekonomiska ojämlikheten. Inkomstskillnaderna 2007 var de högsta som uppmätts sedan SCB började mäta (2) och från 1995 till 2010 halkade Sverige från första till fjortonde plats i rangordningen över jämlika länder inom OECD (3). Det är främst människor med utländsk bakgrund som halkat efter ekonomiskt (4). Enligt Rädda Barnen lever över 50 procent av barnen i vissa stadsdelar i relativ fattigdom (5). Att skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor ökat i den utsträckning som de har gjort gör att samhället visar tendenser på att falla isär (1, B & C). Det i sin tur har accelererat behovet av att synliggöra och förstå de medvetna och omedvetna föreställningar om varandra som vi som bor, verkar och vistas på en geografisk plats bär med oss.

När de ökande skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor analyseras bör ett intersektionellt perspektiv användas som vänder blicken mot vårt historiska arv.

Det koloniala och rasistiska arvet

Kolonialismen möjliggjorde framväxten av ett ekonomiskt system som utgick från europeisk överlägsenhet och exploatering av både naturresurser och människor i andra delar av världen. För att kunna försvara detta system ideologiskt och mora-

Relativ fattigdom

Det är vanligt att dela in fattigdom i "absolut fattigdom" och "relativ fattigdom". Absolut fattigdom avser inkomster eller tillgångar under en viss bestämd, absolut nivå. Relativ fattigdom avser inkomster eller tillgångar relativt andra individer, eller grupper och mäter därigenom skillnader mellan olika grupper eller individer i ett samhälle. Relativ fattigdom handlar inte om överlevnad utan om att ha ekonomiska möjligheter att vara sina grannars like, och kunna delta i det sociala livet och möta sina medmänniskor utan skam (4 & B).

Intersektionalitet

Människors möjligheter påverkas av en mängd faktorer som exempelvis kön, etnicitet, religion, ålder, sexuell orientering, funktionsförmåga, socioekonomisk bakgrund eller samhällsklass och plats. Alla dessa faktorer samverkar utifrån en hierarkisk ordning i förhållande till de normer som råder i det samhälle där individen befinner sig. Att beakta dessa olika faktorer och hur de olika maktordningarna samverkar innebär att anlägga ett intersektionellt perspektiv.

liskt utformades en ideologi: rasismen. Rasismen bidrog till att världen ordnades upp i en rad dikotomier, som exempelvis vildom, subjekt-objekt, intellekt-känsla, gott-ont, civiliserat-barbariskt samt vitt-svart. Men rasismen etablerar också hierarkier och kopplar samman begreppen med negativa och positiva egenskaper som i sin tur skapar och befäster olika maktordningar. Med hjälp av denna uppdelning har en ordning skapats där Västvärldens överordnade position politiskt, ekonomiskt och kulturellt gentemot övriga världen setts som naturlig (6, 7, 8, 9, 10 & D).

Betydelsen av att förstå dessa hierarkiska ordningar och hur de påverkar dagens maktrelationer mellan och inom länder har ökat i och med globaliseringen. Det som för många är historia är förhållanden som fortfarande påverkar vardagslivet för andra.

Diskriminering

Diskriminering innebär att någon kränks eller missgynnas. Diskrimineringen kan vara direkt - det vill säga avsedd att särbehandla och missgynna - eller indirekt. Indirekt diskriminering äger rum genom handlingar som kan framstå som neutrala men som leder till att vissa kategorier av människor särbehandlas och missgynnas.

Den här synvändan uppmärksammar särskilt diskriminering kopplat till socioekonomisk bakgrund och etnicitet. Avgränsningen beror på att de ökande ekonomiska klyftorna är en av de största utmaningarna i arbetet för rättvisa och social hållbarhet samt att den ekonomiska ojämlikheten i hög grad sammanfaller med etnicitet (14 & D).

Sveriges koloniala & rasistiska arv

Sverige var en del av kolonialismen och bidrog till utvecklingen av rasismen i högre utsträckning än vad vi kanske är vana att se (D, 6, 7, 8, 9 & 10):

- 1646 genomfördes, med stöd av svenska staten och svenskt näringsliv, den första svenska slavexpeditionen.
 - Mellan 1650-1658 och 1660-1663 hade Sverige en handelskoloni i Ghana där Carolsburg var det viktigaste slavfästet.
 - 1784 förvärvades ön Saint-Barthélemy, antalet slavar ökade markant efter Sveriges övertagande.
 - Den svenska handeln hade nära kopplingar till slavhandeln på 1600- och 1700-talen.
 - Carl von Linné var en av de första (tidigt 1700-tal) att dela upp människor i grupper utifrån "hudfärg", vilka han också gav olika egenskaper och hierarkiserade.
 - Svensken Anders Retzius utvecklade under 1800-talet metoder för att mäta skallar, och därefter hierarkisera människor utifrån grupptillhörighet.
 - Tvångssteriliseringar av bl.a. romer rekommenderades på 1900-talet av Socialstyrelsen.
 - Det rasbiologiska institutet vid Uppsala universitet inrättades 1921 och dess verksamhet upphörde först 1958.
 - Skolans läroböcker spred bilder av "det mörka Afrika" och "de vilda indianerna" till generationer barn.
- Efter andra världskriget blev rasismen tabu och Sveriges självbild förändrades radikalt till att vara ett humanistiskt, jämställt och jämlikt land.

Vad händer i samhällets organisationer

Vi människor bär som kollektiv med oss våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra in i de organisationer där vi arbetar. Där börjar dessa föreställningar leva sitt eget liv och skapar miljöer som gör det möjligt att uttrycka sig diskriminerande utan att det får några konsekvenser. Det finns en mängd exempel på detta bland annat i det kunskapsunderlag om strukturell diskriminering utifrån etnicitet som tagits fram inom KAIROS (D). Här visas två exempel. Det första kommer från en arbetsplatsträff på en Arbetsförmedling i Göteborg. På mötet fick arbetsförmedlarna information om vilka krav som ska ställas inom frisöryrket. De fick också "information" om att frisörer från andra länder "ofta inte kan permanenta hår vilket kan leda till att håret faller av". Arbetsförmedlarna fick också följande uppmaning:

"Ni går väl inte och klipper er för 100 kronor hos någon invandrare i Majorna" (D).

Nästa exempel kommer från en intervju med en socialsekreterare som beskriver hur mycket enklare det är att arbeta med invandrare än svenskar eftersom socialsekreteraren får så mycket större makt gentemot människor med utländsk bakgrund:

"I ärlighetens namn ska jag säga att det är betydligt enklare att arbeta med invandrare än med svenskar. Svenskar, de kan reglerna mycket bättre.

Man får mycket större makt som socialsekreterare. /.../ Det låter hemskt, men det är så det ligger till. Man kan styra och ställa mycket mer" (D & 7).

Naturligtvis känner människor av hur de bemöts. Citatet nedan är från en intervju med en ung person från ett socioekonomiskt utsatt område i Göteborg som är övertygad om att lärarna på den skola där han studerade inte tyckte om honom och hans vänner, men också att dessa lärare fortfarande pratar illa om honom:

"Det gick att känna när vi gick in i klassrummet att vi inte var välkomna" (D).

Rasism

Rasismen som teori utgår från att mänskligheten kan delas in i olika "raser" och att dessa har olika egenskaper och begåvningar samt att det finns underlägsna och överlägsna raser. Därmed anses det vara rättmätigt att behandla människor på olika sätt med hänvisning till ras. Rasism, liksom diskriminering utifrån etnicitet, bygger på en kategorisering av människor i ett "vi" och "dom" som beskrivs i motsatta och uteslutande termer. Dessa kategorier hierarkiseras därefter genom tillskrivandet av positiva och negativa egenskaper (7 & 8).

En utförligare diskussion och definiering av begreppen etnicitet, ras, rasism och rasifiering finns i det kunskapsunderlag om strukturell diskriminering utifrån etnicitet som tagits fram inom KAIROS (D).

Maktordningar

Med maktordning avses den hierarkiska ordning i vilken olika grupper i samhället ges makt. Feminister har myntat termen könsmaktsordning. Könsmaktsordningen handlar om att det finns en ordning i samhället enligt vilken kvinnor får mindre makt än män. Det finns också maktordningar som styrs av exempelvis klass, sexualitet, ålder och etnicitet (15).

Nästa exempel är från en anmälan till DO och handlar om kränkande behandling utförd av gränspoliserna. Personen i fråga beskriver hur han valdes ut som enda svarta passageraren av cirka hundra för en utförligare kontroll. I anmälan berättar personen i fråga hur han i den efterföljande kontrollen fick ta av sig alla sina kläder:

"När jag anlände till [flygplatsen] // valdes jag ut, den enda svarta passageraren, av de ca 100 passagerare som gick igenom tullen" Tjänstemännen [nr 1 och 2] frågade om jag bar droger. Jag valde att inte svara på några frågor eftersom jag kände mig diskriminerad, vilket jag förklarade för tjänstemännen //. De förde mig till ett annat rum för utförligare kontroll" (D & 11).

Att hudfärgen kan ge upphov till trakasserier är något barn kan få lära sig tidigt, vilket visas i följande citat från en intervju med en flicka på en förskola:

"Genom att dra upp tröjarmen på sig och sin kamrat från ett land i södra Europa, visar hon upp att de hade "samma hudfärg som en svensk", dvs. vit hy och att de därmed undgår att bli trakasserade" (D & 13).

Det sista citatet kommer från en högtbildad kvinna som varit några år i Sverige och som beskriver hur bemötandet från olika offentliga organisationer påverkat henne och skapat en känsla av otillräcklighet och mindre värde:

"Först tror dom att man är dum i huvudet, sen tror man själv att man är dum i huvudet, sen blir man dum i huvudet" (D).

Den etniska maktordningen

I utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet, *Det blågula glas-huset*, dras slutsatsen att det svenska samhället är delat längs etniska linjer samt att det är relevant att tala om en etnisk maktordning i samhället (7). Denna maktordning återskapas sig själv, bland annat "genom uppfostran, kultur och politisk ideologi, till exempel genom att vad som betraktas som viktigt i politiken definieras utifrån svenskhet som norm".

"Begreppet beskriver och förklarar att samhället är präglad av en ojämn fördelning av uppgifter, resurser och makt mellan "svenskar" och "invandrare" och att denna ojämlikhet består, trots åtgärder. Den etniska maktordningen karaktäriseras av 1) att "svenskar" och "invandrare" hålls isär, och indelas enligt ett hierarkiskt mönster t.ex. den etniska uppdelningen på arbetsmarknaden och i dagligt tal, 2) att svenskar/svenskhet utgör normen och att svenskar är överordnade och "invandrare" underordnade, vilket kan illustreras med att arbete som betraktas som "invandrarjobb" får/har lägre status och ger sämre betalt, men också att "svenskar" tjänar mer för samma arbete. Svenskar har också i allmänhet mer makt, frihet och inflytande i andra delar av samhället" (7).

Strukturell diskriminering

Strukturell diskriminering handlar om över- och underordningar som genomsyrar hela samhällets organisering och där grunden för den ordningen är en ojämlik fördelning av makt, inflytande och materiella resurser (7 & 12).

Att diskrimineringen definieras som strukturell syftar på dess subtila men samtidigt centrala betydelse i samhällets organisering. Strukturell diskriminering innebär inte att det som i det sydafrikanska apartheidsystemet finns en lag, eller tvingande ordning som gör att människor måste diskriminera eller diskrimineras. Det innebär däremot att samhällets materiella, diskursiva och symboliska resurser organiseras på ett sätt som - inte nödvändigtvis medvetet - konstant gynnar vissa individer och grupper medan andra individer och grupper konstant missgynnas. Både institutionella arrangemang och individuella handlingar har betydelse för förekomsten av strukturell diskriminering (7, 11, 12 & D).

Institutionell diskriminering

Institutionell diskriminering är den diskriminering som förekommer inom specifika organisatoriska kontexter, som skolor, arbetsplatser och myndigheter. Den institutionella diskrimineringen kan vara re-

sultat av slentrianmässiga handlingar baserade på förutfattade uppfattningar om till exempel etniska eller könsmässiga olikheter. Det kan exempelvis handla om att rekryterare inte kallar människor med utbildningar från universitet de inte känner igen till intervjuer. Institutionell diskrimineringen kan också uppstå ur institutioners oförmåga att motverka strukturella ojämlikheter. Ojämlika fall behandlas lika. Ett exempel är krav på perfekt svenska för arbeten där ett så högt språkkrav inte är relevant. Kravet är detsamma för alla men det drabbar ojämlikt (7, 8, 12 & D).

Individuell diskriminering

Individuell diskriminering handlar om när enskilda individers attityder, avsikter och handlingar leder till att människor utsätts för diskriminering eller kränkande behandling. Ofta handlar diskrimineringsdebatten om individuell diskriminering men individers spelrum bestäms många gånger av den institutionella miljön. En organisation som genomsyras av diskriminerande strukturer underlättar för människor att diskriminera medan det är svårare att diskriminera i en kontext som genomsyras av ett likvärdigt bemötande. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att vi som individer kan påverka de organisationer vi verkar inom (12, D & E).

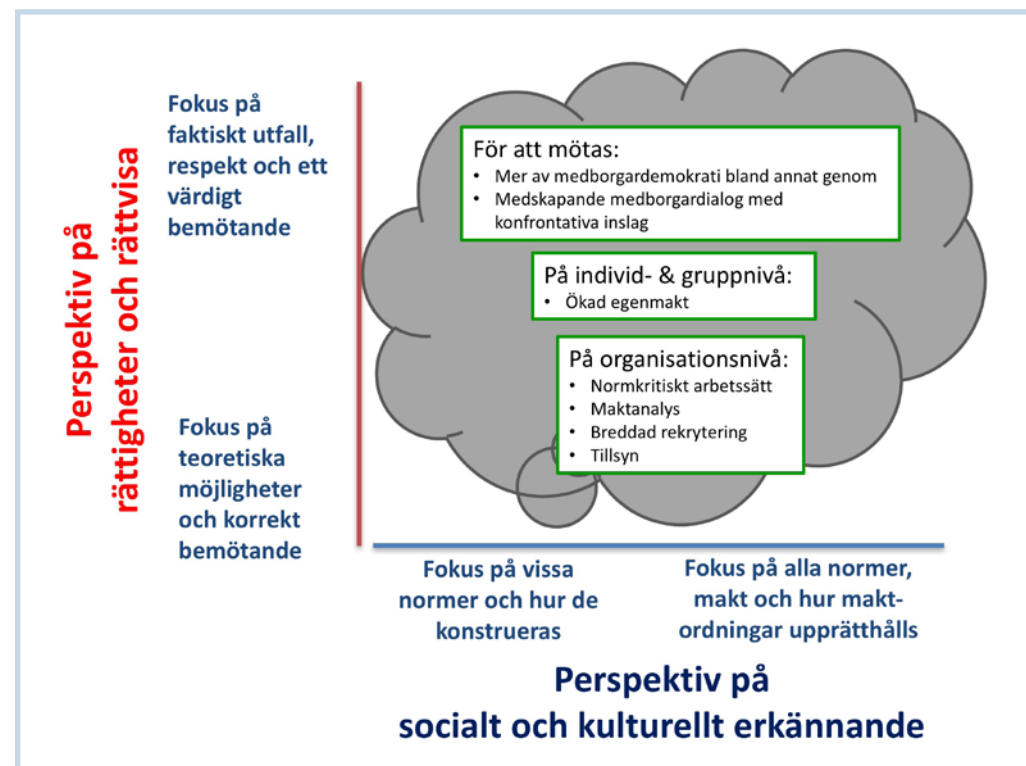
Arbetsätt utifrån en bred jämlikhetsprincip

Det konkreta arbetet med att få till stånd en synvända från formella till reella rättigheter bör utformas av inblandande aktörer i den lokala kontexten. Utgångspunkten för arbetet kan vara den jämlikhetsprincip som precenteras på nästföljande sidor.

Nedan finns tips på arbetsätt att utgå ifrån:

1. På organisationsnivå handlar det om breddad rekrytering och tillsyn samt ett normkritiskt arbetsätt som synliggör de diskriminerande strukturerna och maktanalyser som möjliggör förändring.
2. På individ- och grupp nivå handlar det om att experterna på diskrimineringen, det vill säga de som utsätts för diskriminering, genom ökad egenmakt får stöd att driva på för de förändringar som behövs. Det kan handla om att se över möjligheterna att ge ekonomiskt och annat stöd till sociala rörelser och nätverk som inte är organiserade på samma sätt som etablerade föreningar (F).
3. Samtidigt måste de två, offentlig sektor och representanter för civilsamhällets diskriminerade grupper mötas i en konstruktiv dialog som inte reproducerar befintliga maktstrukturer (G).

Följande figur är ett försök att illustrera hur arbetsätten hänger ihop med jämlikhetsprincipen.



En breddad jämlikhetsprincip

Arbetet för ett rättvist och socialt hållbart samhälle bör utgå från en jämlikhetsprincip som inte bara diskuterar möjligheter, normer och korrekt bemötande utan även makt, respekt, värdigt bemötande och faktiskt utfall.

1. Rättvisa, inte bara i form av teoretiska möjligheter utan även i faktiskt utfall

Vi som bor i Sverige och har legal status här har formellt sett samma rätt till utbildning, arbete och ett gott liv. Det kan tolkas som om vi har samma möjligheter. Men lika möjligheter kräver en relativ jämlikhet från början. Sverige visar ökande skillnader mellan de som har och inte har arbete, mellan de som kan köpa en bostad och de som inte kan det, mellan de som går i skolor med höga betygsresultat och de som inte gör det samt mellan de som har politiskt inflytande och de som inte har det. Städerna polariseras socioekonomiskt, vilket förstärks genom bostadssegregationen. Även skillnaderna mellan stad och land ökar (B).

Detta innebär att den jämlikhetsprincip som krävs i arbetet för social hållbarhet inte bara kan handla om lika rättigheter i teoretiska möjligheter. Den måste breddas till att även inkludera ett någorlunda likvärdigt utfall av materiella resurser.

2. Rätten till korrekt bemötande och likvärdig behandling men också till ett respektfullt och värdigt bemötande

Regeringsreformen den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och övriga internationella konventioner om mänskliga rättigheterna inom ramen för Förenta Nationerna slår fast att idén om allas lika värde är en grundprincip i den svenska demokratin. Diskriminering är därmed ett brott mot de mänskliga rättigheterna liksom mot svensk och europisk lagstiftning. Men för att skapa ett socialt hållbart samhälle räcker det inte att bara prata om allas lika rättigheter. Arbetet för ett socialt hållbart samhälle kräver att vi som bor, verkar och vistas på en geogra-

Rättvisa

Rättvisa är ett filosofiskt begrepp som förekommer inom områden som politik, juridik, filosofi och religion. Det finns inget "rätt svar" på vad som är rättvist utan snarare en mängd olika tolkningar. En vanligt förekommande uppdelning vad gäller synen på rättvisa är uppdelningen i rättvisa utifrån fördelning gentemot rättvisa i möjligheter. Rättvisa i fördelning handlar då om att eftersträva ett samhälle där materiella resurser fördelas så lika som möjligt. Rättvisa i möjligheter, å andra sidan, handlar om att samhället bör skapa så jämlika förutsättningar som möjligt utan att inskränka på individers frihet (17 & 18). Men rättvisa handlar också om immateriella resurser som respekt, kulturellt erkännande och politiskt inflytande (19).

Inom projekt KAIROS anser vi att rättvisa handlar om att eftersträva samhällen där materiella, men även immateriella resurser såsom respekt, kulturellt erkännande och politiskt inflytande fördelas så lika som möjligt (A). I KAIROS huvudrapport, i Del III, diskuteras mer utförligt kring begreppet rättvisa.

fisk plats också förbättrar vår förmåga att bemöta varandra med den respekt som människor behöver för att känna värdighet både inför sig själva och inför andra. Respekten måste förmedlas både på individnivå och gentemot människor som grupp.

Detta innebär att den jämlikhetsprincip som krävs i arbetet för social hållbarhet inte bara kan handla om människors rätt till ett korrekt bemötande. Den måste också handla om respekt och människors behov av, och rätt till, att bemötas med värdighet både som individer och som grupp.

3. Fokus på normer, men på alla normhierarkier

198 Samhällets tilltagande heterogenitet påverkar de normer och maktordningar som finns i samhället. Inom en del områden är utvecklingen positiv. Normer utmanas och vad som är inkluderat i majoritetssamhällets sfär har i viss utsträckning breddats. Jämställdhet, HBTQ-frågor och mänskliga rättigheter är begrepp som i alla fall i retoriken blivit en del av det etablerade samhället. Samtidigt finns andra normer som majoritetssamhället förefaller ha svårare att hantera, exempelvis klass, rasism och religiös tillhörighet. Men när socialt och kulturellt erkännande diskuteras kan fokus inte bara vara på de normer, grupptillhörigheter, eller åsikter som det passar majoritetssamhället att fokusera på just här och nu. Analysen måste breddas och i större utsträckning utmana samhällets dominerande föreställningar och maktbalanser.

Detta innebär att den jämlikhetsprincip som krävs i arbetet för social hållbarhet inte bara kan fokusera på inkludering av de individer och grupper som det för tillfället passar majoritetssamhället att inkludera. Majoritetssamhällets definitionsmonopol över "accepterade normer" måste också utmanas.

Respekt, värdighet och våld

James Gilligan, professor i psykiatri vid New York University, har under många år arbetat med brottslingar. För honom är ordet respekt både nyckeln till att förstå orsakerna till och att lösa problemet med våld. I hans många intervjuer med våldsverkare har de alltid landat i samma typ av resonemang, bristen på respekt som de mötts av i sina liv och hur detta lett inte bara till en brist på stolthet och dålig självkänsla, utan också till skam och skuld känslor. Skam är enligt Gilligan en fruktansvärd känsla som kommer från känslor av förödmjukelse. Dessa förödmjukelser skapar känslor av orättvisa som måste återupprättas för att personen ska kunna respektera sig själv. Gilligan drar slutsatsen att det viktigaste för att motverka brott är att skapa miljöer som minimerar människors exponering för skam så att de kan få behålla sin värdighet och självkänsla (20).

Gilligans studier är framförallt fokuserade på grova brottslingar, men grundantagandet att förödmjukelser och bristande respekt leder till skam, känslor av otillräcklighet och försämrad hälsa samt påverkar våra livsvillkor gäller för alla människor. Det innebär bland annat att organisationer måste utformas som bemöter människor med respekt och inte reproducerar någon form av strukturell diskriminering.

4. Fokus på inkludering, men också på makt och maktordningar

Diskriminering bygger på dikotominer mellan de som gynnas och de som missgynnas. Det innebär att diskrimineringen inte bara leder till att vissa människor får sämre förutsättningar. Det innebär också att det finns människor som får bättre förutsättningar. Det i sin tur leder till ett medvetet, eller omedvetet, intresse hos privilegierade individer och grupper att behålla den rådande ordningen. Detta synliggörs exempelvis i diskussioner om de ökande ekonomiska skillnaderna. Det ekonomiska systemet beskrivs närmast som en naturkraft som inte går

att förändra. På samma sätt finns starka strukturer i samhället som gör det svårt att diskutera rasism och diskriminering utifrån etnicitet. Det betyder att vi som bor, verkar och vistas på en geografisk plats – om vi vill arbeta för ett socialt hållbart samhälle – måste bredda vilka frågor som diskuteras, och med vem, på ett sätt som utjämnar befintliga maktstrukturer.

Detta innebär att den jämlikhetsprincip som krävs i arbetet för social hållbarhet inte bara kan fokusera på hur normer konstrueras. Den måste också fokusera på de maktordningar som upprätthåller normerna.

Normer och normkritik

Normer är ett slags regler och självskrivna antaganden. Typiskt för dem är att de sällan benämns, "de bara är". En norm kan vara att på ett självklart sätt anta att en snickare är en man, att en svensk kvinna är vit, eller att en fru är gift med en man. Den som lever i enlighet med en norm ser oftast inte normen, men när normen bryts blir den tydlig. Normer kan verka ofarliga men de styr våra tankar och handlingar och konsekvensen kan bli att människor utestängs, osynliggörs eller förbigås. Normer handlar om makt. Det som framställs som "normalt" ger den som uppfattas som "normal" utvidgade handlingsutrymmen och möjligheter. "Det normala" sätts i kontrast till något annat, "det avvikande" eller "dom andra" och de som tillhör normen kan tycka till om och avgöra i vilken utsträckning det avvikande ska tolereras eller ej. Den som följer normen har makt och utrymme att antingen upprätthålla normen eller bidra till förändring av den. Det gäller såväl på person- som organisations- och samhällsnivå (21 & 22).

Normkritik är ett verktyg för att främja lika rättigheter och möjligheter långsiktigt genom att ifrågasätta nuvarande arbete och kritiskt granska utvecklingen inom en verksamhet. Det praktiska användandet av ett

normkritiskt perspektiv bygger på det som kallas en normkritisk pedagogik, där fokus flyttas från "dom andra" eller normbrytare till att granska normer och makt.

Makt

Inom maktteorin diskuteras olika dimensioner av makt. Den första dimensionen handlar om när A på något sätt tvingar B att göra något som B annars inte skulle ha gjort. Den andra dimensionen är mer subtil och handlar om att bestämma dagordning i olika sammanhang. Det kan handla om vilka frågor som kommer upp på den politiska dagordningen, men det handlar lika ofta om vilka frågor som inte kommer upp på dagordningen. Det handlar också om vilka som inkluderas och kan delta i debatter och diskussioner. Den tredje dimensionen av makt handlar om makten att forma andra människors värderingar och sätt att tänka, eller annorlunda uttryckt, makten att forma den dominerande diskursen. Analysen inom den tredje dimensionen av makt bygger i stor utsträckning på analyser över hur det kommer sig att underordnade grupper i många fall accepterar sin underordning (G). Strukturell diskriminering handlar framför allt om de två sistnämnda maktdimensionerna.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. KAIROS (2013) *Övergripande teoretiskt ramverk*, projektdokument
- B. Guevara, Birgitta (2014) *Segregation – Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*
- C. Widigson et al. (2015) *Ungas Medskapande – lärande av Ungas erfarenheter*
- 200 D. Guevara, Birgitta (2015) *Diskriminerande strukturer, Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar livschanserna för oss som bor, vistas och verkar i Sverige*
- E. Eriksson, Leif (2015) *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet*
- F. Abrahamsson et al. (2015) *Invånardialogens roll och former: Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället*
- G. Abrahamsson, Hans (2015) *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog.*

Övriga källor

1. Filosofiska rummet, *Den rikaste procenten*, P1 29.03.2015
2. SCB (2014) *Statistisk årsbok 100 år 1914-2014*
3. OECD (2013) *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty Results from the OECD Income Distribution Database* (May 2013)

4. Socialstyrelsen (2013) *Ekonomisk utsatthet och välfärd bland barn och deras familjer 1968-2010 – Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*
5. Rädda barnen (2012) *Barnfattigdomen i Sverige, årsrapport 2012*, skriven av Tapio Salonen
6. Tasin, Lewend och Anton Landeskog (2015) *Kreol, Ett spöke går runt i orten*, Arenaide
7. SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*, särskild utredare Paul Lappalainen, Elanders Gotab, Stockholm
8. SOU 2012:74 *Främlingsfienden inom oss*, särskild utredare Bengt Westerberg, Elanders Sverige, Stockholm
9. Mc Eachrane, Michael och Luise Faye (red): (2001) *Sverige och de Andra. Postkoloniala perspektiv*, Natur och kultur, Falun
10. Mångkulturellt Centrum (2014) *Afrofobi, En kunskapsöversikt över afrosvenskars situation i dagens Sverige*, Mångkulturellt Centrum, Botkyrka
11. Diskrimineringsombudsmannen (2014) *Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer*, DO:s rapportserie 2014:1
12. SOU 2006:79 *Integrationens svarta bok, Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*, särskild utredare Masoud Kamali, Edita Sverige, Stockholm
13. Skolverket (2009) *Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier*, Skolverkets rapportserie 2009:326
14. Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*
15. Nationella sekretariatet för genusforskning, www.genus.se

16. Diskrimineringsombudsmannen, www.do.se
 17. Oskarsson, Maria et al. (2010) *En fråga om klass: levnadsförhållanden*, Liber, Malmö
 18. Kymlicka, Will (1995) *Modern politisk filosofi*, Nya Doxa, Nora
 19. Feinstein, Susan (2010) *The Just City*, Cornell University Press, London
 20. Gilligan, James (2001) *Preventing Violence*, Thames and Hudson, New York
 21. Jämställ.nu www.jamstall.nu
 22. Dahlen, Sandra (2012) *Krokben och utsträckta händer, intersektionellt perspektiv på makt*, Allt om jämställdhet, TGM Stockholm
-

Synvända 7:

Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta

– Om behovet av en ny samhällsstyrning och en mer medskapande ledning inom offentlig förvaltning

Av Birgitta Guevara och Åsa Lorentzi



Se video: https://youtu.be/o963_bkMyaQ

Ökningen av antalet svårlösta och komplexa samhällsfrågor, utmaningen att definiera vad som krävs för att samhällen ska vara hållbara och svårigheten att utkräva ansvar för utvecklingen innebär att behovet av alternativa sätt att styra samhället ökat. Särskilt stort är behovet mot bakgrund av den nuvarande styrningsmodellen New Public Management (NPM) och dess fokus på kostnadseffektivitet, målstyrning med fokus på det mätbara och synen på medborgarna som kunder.

En synvända från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta innebär:

- Att samhällets styrning och ledning utgår från samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål.
- Att styrningen av samhället - och offentlig sektor - bygger på dialog och medskapande.
- Att synen på makt ändras. Genom medskapande ges inflytande till dem som bor, vistas och verkar i staden. Det bidrar till att beslut upplevs som mer legitima vilket därmed bemäktigar dem som har den formella makten.
- Att ledare - såväl politiska ledare som ledare i förvaltningarna - arbetar med hur offentliga organisationer kan omformas och utformas på ett sätt som stärker organisationernas förmåga att hantera komplexa utmaningar. Det i sin tur innebär mer av lärande och utforskande arbetssätt.
- Att ledare - såväl politiska ledare som ledare i förvaltningarna - arbetar med att skapa en organisation och verkar för en kultur som genomsyras av medskapande med såväl medborgare som medarbetare.
- Att ledare rekryteras och ges möjlighet till kompetensutveckling utifrån de förmågor och färdigheter som den ökade komplexiteten och kravet på medskapande innebär.
- Att andra och nya frågor ställs vid styrning, ledning, utvärdering och ansvarsutkrävning.

Alternativa styrningsformer

Inom projekt KAIROS blev kopplingen mellan hur samhället styrs och möjligheten att arbeta för rättvisa och socialt hållbara städer snabbt tydlig. Det ledde till ett sökande både inom forskningen och praktiken efter alternativa sätt att styra samhället och offentlig sektor. Inom forskningen fann vi ett antal alternativa styrningsformer som utvecklats för att passa nätverksbaserade samhällen i snabb förändring som det vi lever i. Även inom praktiken fann vi exempel på nydanande sätt att leda på ett mer medskapande och hållbart sätt. De svar vi fann inom forskningen och praktiken passade förvånansvärt väl ihop med varandra och med våra analyser inom KAIROS. Utifrån den kunskap vi skaffat oss har vi reflekterat och sammanställt ett antal förändringar som vi bedömer behövs för att åstadkomma synvändan: *”Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta!”*

203 **»Government shouldn't be run like a business; it should be run like a democracy!« (1)**

Samhällsstyrning i en förändrad tid

En grundpremiss för denna synvända, liksom för projekt KAIROS, är att vi lever i en samhällsomdanande tid präglad av globalisering, migration och urbanisering. I och med samhällsomdaningen har antalet komplexa samhällsproblem ökat. Vi rör oss in i ett samhälle präglad av flernivåstyrning, nätverksstyrning och nya maktstrukturer(A). Med samhällsomdaningen följer också ett mer heterogent samhälle där livsvillkoren skiljer sig allt mer mellan olika grupper och individer(B). Det har gjort att det blivit svårare att avgöra vad som är rättvist och socialt hållbart, hur det ska uppnås och var ansvaret för utvecklingen kan utkrävas. Det, i sin tur, innebär stora utmaningar för offentlig sektor och har lett till att behovet av alternativa sätt att styra offentlig sektor ökat (C).

Komplexa samhällsfrågor

Komplexa samhällsfrågor är svårlösta samhällsfrågor som kännetecknas av att det inte finns några linjära och självklara orsak-verkan-samband. De är kontextuella och ofta unika, samtidigt som de är under ständig förändring. Orsaker och samband förgrenar sig i olika riktningar och hänger ihop med andra komplexa orsaker och samband. Denna typ av frågor går därför inte att dela upp i avgränsade områden, sektorer eller avdelningar. De kännetecknas också av låg generaliserbarhet (E & 5).

Nätverksstyrning och flernivåstyrning

Flernivåstyrning och nätverksstyrning handlar om att politiken formas mer i samverkan inom olika nätverk mellan representanter på olika nivåer från global, europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Det handlar också om att fler aktörer, som företag, lobbyister och representanter från civilsamhället är involverade både i framtagandet av politiska förslag och i genomförandet av politiken. Ett problem inom nätverksstyrning är att makten blir mer otydlig och att det politiska ansvarsutkrävandet blir svårare (C, F & 6).

Samhällsnytta

En grundpremiss för denna synvända - liksom för forskning om samhällsnytta - är att människor inte bara har intressen utan också grundläggande behov och rättigheter. En annan utgångspunkt är att människor inte bara har individuella, utan också kollektiva mål för det samhälle vi vill ha och kan se utanför den egna intressesfären. Begreppet samhällsnytta inkluderar dessutom ett tidsperspektiv som omfattar inte bara nuvarande politisk vilja utan också hänsyn till kommande generationers behov (C, 1 & 2). Begreppet samhällsnytta kan därigenom liknas vid det hållbarhetsbegrepp som Brundtlandkommissionen lade fast 1987. "En hållbar utveckling idag tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov"(3).

En annan grundpremiss inom begreppet samhällsnytta är vikten av legitimitet och medskapande (C, 1, 2 & 4). För att uppnå den legitimitet som krävs i arbetet med samhällsnytta måste vad som är av nytta för samhället definieras inte bara genom resultat utan också genom rättvist genomförda förhandlingsprocesser som genererar förtroende. Samhällsnytta handlar därmed om något som är kollektivt skapat genom breda överläggningar och dialoger horisontellt och vertikalt mellan politiker, tjänstepersoner, civilsamhällets organisationer, näringslivets aktörer och medborgarna. Det är därigenom något mer än en summering av individuella preferenser av brukare eller kunder (D). Samhällsnytta handlar med andra ord om *kollektivt definierade preferenser för vad som är av långsiktigt värde i ett samhälle*.

Vad som är av samhällsnytta är följaktligen kontextberoende och behöver definieras genom breda överläggningar i dialog med de som bor, vistas och verkar i ett samhälle. Men intresset för kollektiva mål behöver underhållas. Det innebär att samhällsstyrningen måste utformas på ett sätt som underlättar för medborgarna att tänka kollektivt och utanför den egna intressesfären. Den nuvarande styrningsformen, NPM, gör tvärt om. Den gör det

Medskapande

I KAIROS menar vi med medskapande att det innefattar att vara delaktig i en hel process i vilken vi urskiljer fem olika moment:

1. Att vara med och komma fram till varför något behöver göras - att medskapa om agendan.
2. Att vara med och komma fram till vad som behöver göras - att identifiera åtgärder.
3. Att vara med och komma fram till hur det ska göras.
4. Att göra en gemensam handlingsplan i partnerskap där genomförande och ansvar fördelas.
5. Att vara med och följa upp effekter och resultat, såväl mätbara som de som handlar om relationer och värden.

Medborgare

Begreppet "medborgare" kan tolkas på olika sätt. Ett snävt sätt att se på medborgare är att koppla det till det formella medborgarskapet och dess legala innebörd. I dagligt tal att du har medborgarskap i en nation. En bredare tolkning utgår från ett slags medlemskap i samhället och handlar om rättigheter och skyldigheter gentemot detta samhälle oavsett legal status (C & 1). I KAIROS utgår vi från den senare definitionen. Det innebär att vi med medborgare inkluderar alla som bor, vistas och verkar i ett samhälle.

svårare att tänka och agera kollektivt. Det beror på att den placerar medborgarna i rollen som kunder där individuella val och nöjdhet som brukare står i fokus snarare än efterfrågan på en kollektivt definierad samhällsnytta (C, 1, 2 & 4).

Den nuvarande styrningsformen påverkar även den offentliga förvaltningen negativt genom dess fokuseringen på konkurrens och det som är mätbart. Risk finns att fokus läggs på det som är mätbart istället för det som är det grundläggande syftet med verksamheten. Medarbetarna riskerar därigenom att tappa sitt engagemang samt anpassa och inordna sig i det rådande systemet. Med det följer förlust av mänskligt viktiga värden i mötet med medborgarna. Risk finns också att medarbetarna blir tysta och rädda att kritisera eller alltför fokuserade på konkurrens genom de individuella mätbara mål som inte sällan kopplas till löneutveckling och karriärmöjligheter. Dessutom finns en kortsiktighet inom NPM genom dess fokusering på ettårsplaneringar som försvårar ett långsiktigt och hållbart arbete med samhällsnytta som mål (C, 1, 2 & 4).

Att styra och leda utifrån samhällsnytta

Det är lätt att beskriva *varför* det behövs en förändrad styrning av samhället och offentlig sektor. Det är även relativt lätt att beskriva *vad* vi vill uppnå genom att styra utifrån samhällsnytta och hållbarhet. Det är en betydligt större utmaning att beskriva *hur* det ska göras. Hur kan vi styra utifrån det bredare perspektivet samhällsnytta? I den här synvändan ger vi fyra exempel på förhållningssätt som visar riktningen för hur detta kan göras. Det handlar om:

1. Att använda samhällsnyttans strategiska triangel vid ledning och styrning.
2. Att ställa nya och andra frågor vid styrning, uppföljning och ansvarsutkrävning.
3. Att utforma organisationer utifrån en kultur som gynnar dialog och medskapande.
4. Att utveckla ett medskapande ledarskap.

Olika tidsepoker - olika styrningsformer

De första teorierna om offentlig förvaltning dominerades av ett synsätt som betonade regelstyrning och hierarkiskt beslutfattande och utgick från den offentliga sektorns monopol som utförare av välfärdstjänster. Sedan 90-talet har New Public Management (NPM) dominerat den offentliga förvaltningen i Sverige, liksom i många andra länder. NPM är ett samlingsbegrepp som täcker flera olika organisationsmodeller hämtade från den privata sektorn och dess övergripande syfte är kostnadseffektivitet. NPM har inneburit ett ökat användande av marknadslösningar inom offentlig sektor och ett skifte från processtyrning till resultatstyrning. NPM kritiseras allt mer och flera aktörer, bland annat Sveriges regering, letar efter alternativa sätt att styra (C, F, 1, 2 & 4).

Alternativa styrningsformer

De alternativa styrningsformer som använts som inspiration för denna synvända, och som anses passa nätverkssamhällen i snabb förändring är: Public Value Management, New Public Service och New Public Governance (1, 2, 4 & 6). För en utförlig beskrivning av dessa styrningsformer se KAIROS kunskapsunderlag "Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer" (C).

Exempel på skillnaden mellan enbart kundnytta & en bredare samhällsnytta

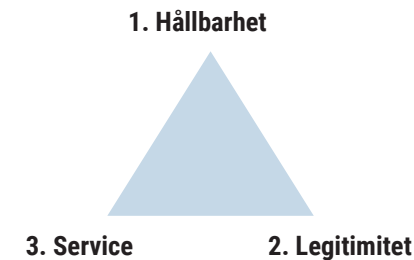
Ett exempel kan tas från sophantering. Om den bara är en fråga om kundnöjdhet kan soporna slängas där kunden inte ser dem och inte påverkas av dess hantering. Men utgår vi från samhällsnytta blir det en fråga för hela samhället som sträcker sig utanför individuella intressen till att bli en fråga som också handlar om ekologisk hållbarhet och folkhälsa.

Ett annat exempel kan tas från skolans värld. När vi agerar som kunder bidrar vi som elever och föräldrar - även om det inte är avsikten - till de ökande skillnaderna mellan olika skolor. De som har möjligheter att göra val, gör det utifrån det enskilda barnets och familjens bästa. Men hur skulle utbildningssystemet fungera om den kollektivt identifierade samhällsnyttan istället var i fokus? Om vi fick möjligheten att tänka kollektivt om hur vi vill att utbildningssystemet ska fungera för alla barn, skulle vi då bidra till att fler barn och unga fick chansen till en bra utbildning?

Samhällsnyttans strategiska triangel

På Harvard University har en organisationsstrategi tagits fram som är anpassad till behovet att definiera vad som är eftersträvarsvärt utifrån samhällsnytta och samtidigt möjligt att genomföra inom ett specifikt politikområde. Den sammanlänkar det övergripande målet för en organisation utifrån förmågan att öka samhällsnyttan med en redogörelse för det stöd och den legitimitet som kommer att behövas för att upprätthålla samhällets engagemang i frågan och förklarar hur organisationen måste organiseras och drivas för att uppnå målet (2 & 4). Att använda triangeln innebär att triangelns alla hörn behöver balanseras i samhällsstyrningen. Strategin har utvecklats vidare bland annat i Storbritannien (C). Inom KAIROS har vi anpassat samhällsnyttans strategiska triangel till en svensk kontext som innefattar:

1. **Hållbarhet**, det vill säga hänsyn till övergripande långsiktiga ambitioner och mål, som exempelvis folkhälsa, säkerhet och rättvisa.
2. **Legitimitet**, det vill säga invånarnas tillit och förtroende för politiken och förvaltningen.
3. **Service eller kundnytta**, det vill säga förmågan att producera och leverera kvalitativa tjänster och produkter värda sitt pris på ett rättvist sätt och med ett gott bemötande.



Huvudansvaret för att driva arbetet mot samhällsnytta ligger på politiken, men ett stort ansvar ligger också på förvaltningen och arbetet måste drivas i samverkan mellan dessa. Ansvarsfördelningen är samtidigt kontextberoende och måste avgöras från fall till fall. Det innebär att det behövs en ökad dialog mellan politiker och strategiska tjänstepersoner.

Behovet av nya och andra frågor

Samhällsstyrningens förändrade villkor handlar om flernivåstyrning och nätverksstyrning, men det handlar också om ett paradigmskifte i och med att många av varandra beroende aktörer tillhandahåller tjänster inom välfärdsområdet. Dessa förändringar för med sig att fokus vid styrning, uppföljning och ansvarsutkrävning måste baseras både på inom- och mellanorganisatoriska relationer och styrning av processer. I sin tur kräver det att vi ställer nya och andra frågor (C & 6).

1. Vad innebär samhällsnytta och hållbarhet? Vilka värden bör offentlig sektor tillhandahålla för att uppnå samhällsnytta? Hur säkerställs ett hållbart system?
2. Vilken organisatorisk utformning är bäst lämpad att utföra tjänster inom olika områden?
3. Finns det motsättningar och/eller målkonflikter som bör synliggöras, diskuteras och hanteras?
4. Vilken kompetens behövs inom nätverkssamhällen? Hur skapas en relationsbyggande och relationsskapande kapacitet?
5. Hur kan vi gå från att bara mäta kvantitativt till att också utvärdera verksamheter kvalitativt?
6. Vad innebär ansvarsutkrävning i pluralistiska fragmenterade system inom nätverksstyrning? Vilka bör de grundläggande enheterna för analys och uppföljning vara? Hur kan fokus flyttas till att hantera även mellanorganisatoriska nivåer? Vad innebär det på politisk nivå och för utförarna av tjänster?
7. Hur görs utvärderingar av utförda tjänster gentemot samhällsnytta och hållbarhet i öppna leverantörssystem? Den nuvarande fokuseringen på inomorganisatoriska kvantitativa mål hindrar den helhetssyn som samhällsnytta kräver.

Att hantera komplexa utmaningar och arbeta för utveckling och förnyelse

Om vi ser på utvecklingen som rätlinjeformad och mekanistisk kommer vi att använda oss av förvärvat expertkunskap baserad på det förflutna för att hantera utmaningarna framåt. En organisation som ska hantera komplexa frågor vars lösningar ännu inte finns, behöver arbeta mer utforskande i en målsökande process som ger plats för att lära och lyssna på olika perspektiv i bred dialog (7 & 8).

En kultur för dialog, medskapande och kapacitet att hantera komplexa utmaningar

Den dominerande organisationsformen inom offentlig sektor grundas i en mekanistisk syn på organisation. Den är hierarkiskt uppbyggd och ledaren förväntas ha kunskap och ta fullt ansvar för de beslut som fattas. Beslut som fattas uppe i organisationen förväntas implementeras och genomföras längre ner i olika sinsemellan åtskilda enheter. Mål- och resultatstyrning med ettårsperspektiv dominerar. Sådana organisationer är dåligt anpassade för det som behövs för att hantera komplexa utmaningar i en tid som präglas av samhällsomdaning.

I vår samhällsomdanande tid behöver organisationer förstås som levande system och arbetet präglas av en mer organisk organisationssyn. Offentliga organisationer behöver ges förutsättningar att formas och omformas med behov och syfte i centrum. Arbets sättet bör vara utforskande och premiera sökandet efter strategier och insatser tillsammans med dem som är berörda och med mänskliga värden och behov i fokus. Arbetet behöver följa det som kan kallas den kaordiska vägen. Att välja den kaordiska vägen innebär att arbeta medskapande och målsökande så att lärande och deltagande ökar. Det handlar också om att leda genom att vara i gränslandet mellan ordning och kaos samt att ta tillvara kollektiv kompetens och därigenom skapa förnyelse av system och arbetssätt.

För att medskapandet med och mellan dem som bor i våra samhällen ska öka behövs en kultur, och en organisation som skapar förutsättningar för en daglig dialog och ett dagligt medskapande på alla nivåer. Det handlar om dialog med aktörer i civilsamhälle och privata sektorn liksom med medborgarna, men det handlar också om

Att ta vara på levda erfarenheter

Att skapa nya fungerande samhällsstrukturer i en samhällsomdanande tid fylld av komplexa utmaningar kräver en ny syn på kunskap. Det handlar om att värdera och ta tillvara på människors erfarenheter och kunskap brett och träna oss i att tänka utifrån olika perspektiv. Särskilt viktigt för en rättvis och socialt hållbar utveckling är att lyssna på kunskap och erfarenheter från de vars röster sällan hörs (D). I KAIROS menar vi att en socialt hållbar och rättvis utveckling ställer krav på en kunskapssyn där invånarnas levda erfarenheter tas till vara ihop med experters och forskares kunskaper. Det riskerar annars att uppstå ett demokratiskt gap mellan den verklighet människor lever i och den samhällsplanering som pågår (C & 9).

Leda förändringsarbete i samhällsomdaning

Global utmaning, en tankesmedja som ägnar sig åt frågor om hållbar stadsutveckling, menar att lokalt ledarskap är en nyckelfråga – både för utvecklingen i jordens städer men också för den globala nivån. I en rapport baserad på intervjuer med ledare från städer i olika delar av världen lyfter tankesmedjan fram några centrala erfarenheter från att leda förändringsarbete i en tid som präglas av samhällsomdaning:

- En utmaning ligger i att peka ut färdriktningen.
- Ledare behöver också skapa en process som involverar många olika intressenter där det successivt blir tydligt vad var och en kan bidra med.
- Parterna behöver också dela känslan av angelägenhet (10).

dialog internt inom offentliga organisationer. De professionella som i det dagliga arbetet möter medborgarna har avgörande betydelse för upplevd nöjdhet på individnivå, vilket - som vi tidigare sett - är en del i samhällsnyttans strategiska triangel. Vi menar att känslan av delaktighet inom organisationer hänger samman med organisationens kapacitet att agera medskapande i förhållande till medborgarna.

För att dialogen ska fungera som ett verktyg för medskapande krävs att ledare i offentlig sektor utgår från ett synsätt och förhållningssätt som grundas i att det finns många perspektiv och att dessa behövs i utarbetandet av strategier och arbetsätt. Dialog är inget event som händer en torsdagskväll i stadsdelshuset med några engagerade medborgare. Dialogen behöver integreras i det dagliga livet i samhället och bygga på tillit och ömsesidiga relationer. *Dialog är ett förhållningssätt.*

Att utveckla ett medskapande ledarskap

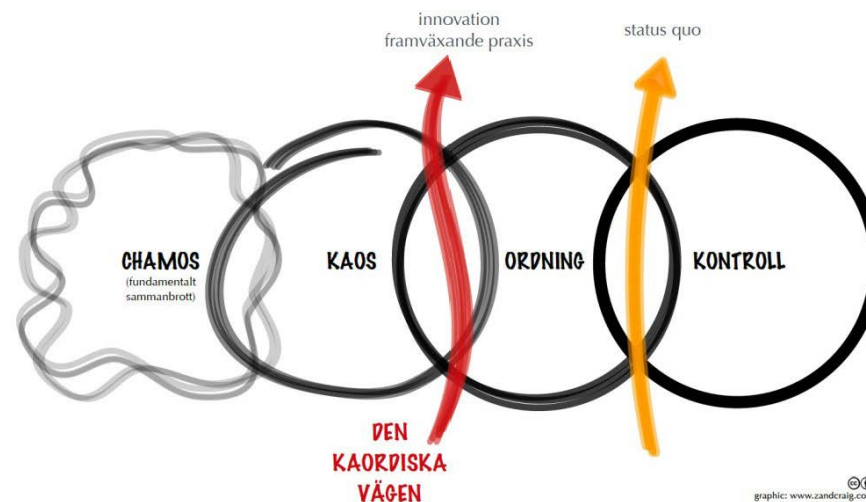
Att arbeta för en rättvis och socialt hållbar utveckling handlar om att leda med samhällsnytta och hållbarhet som övergripande syfte. Det fordrar att såväl politiska ledare som ledare i förvaltningarna arbetar med dialog och medskapande i fokus och med processer som involverar en bredd av aktörer och perspektiv. Ledarskapet behöver då kännetecknas av andra kriterier än de som efterfrågas inom nuvarande samhällsstyrning.

I ledarskap idag betonas mål- och resultatorientering och den analytiska förmåga som passar inom en kvantitativ

Att gå den kaordiska vägen

Kaos-Ordning-Kontroll är olika upplevda verklighetstillstånd. Vi tenderar att känna oss säkrast i tillstånd av ordning och kontroll. I zonen mellan kontroll och ordning fungerar en hierarkisk linjeorganisation väl för att arbeta med det som fungerar. Där behöver vi mer av samma samt kvalitetssäkrade och stabila verksamheter. En stor del av offentlig verksamhet behöver arbeta med ordning och kontroll som utgångspunkt. Men om vi letar efter nya innovativa lösningar på komplexa utmaningar kommer vi snarare att hitta dem i zonen mellan kaos och ordning. Det kallas att gå den kaordiska vägen. Den kaordiska vägen handlar om att vi, när vi står inför nya utmaningar som inte kan lösas genom det sätt vi arbetar idag, måste lära oss nya sätt att arbeta.

Den kaordiska vägen - att arbeta i zonen mellan kaos och ordning - förutsätter en organisering och ett ledarskap som under trygga former ger utrymme för kollektivt lärande, och nytänkande (8).



målstyrning premieras. Synen på ledaren är också att denne bör vara handlingskraftig och själv besitta all nödvändig kunskap och fatta självständiga beslut. Den nuvarande styrningsformen, NPM, fokuserar dessutom på att skapa effektiva och konkurrenskraftiga verksamheter vilket gör ledare på alla nivåer upptagna med produktion och kundnöjdhet. Den bredare samhällsnyttan kommer i skymundan.

En annan följd av NPM är att politiska beslutsfattare avhänder sig en del av makten och att tjänstepersoners handlingsutrymme växer. Detta hänger samman med att målstyrningens många policymål är vaga och måste tolkas. Dessutom är många av målen motstridiga och inom en given situation måste man välja att prioritera ett eller några mål framför andra (F). Tolkningen görs i förvaltningarna som därmed har fått en ökad påverkan, inte bara på hur saker ska göras utan även på vad som behöver göras.

Med en samhällsstyrning som har den kollektivt identifierade samhällsnyttan som huvudfokus, blir ledarrollen en annan. Organisation och kultur i offentliga organisationer behöver utformas så att de stödjer och utvecklar ledarskap som bygger på lärande och dialog mellan tjänstpersoner och politiker för att gemensamt tolka den politiska viljan. Ledarskapet behöver

En kultur av dialog & medskapande

Tre utgångspunkter kan visa vägen till en kultur av dialog och medskapande:

1. Högsta ledningen måste ta en aktiv roll och ge stöd och mandat till organisationen att arbeta med dialog och medskapande. Ledningen och organisationen måste också vara beredd att förändra och förändras utifrån dialogens resultat.
2. För att bygga tillit till dialog - att det går att göra skillnad och att ledningen menar allvar - behöver resultat och effekter först visas i liten skala för att sedan kunna låta arbetssättet växa och förmeras.
3. Det behöver finnas kapacitet i lokalsamhället för medskapande och ökad delaktighet. Den kapaciteten kan stärkas genom att offentlig sektor arbetar med att ge plats och goda förutsättningar för civilsamhällets rörelser och nätverk samt genom aktivt stöd till nya grupper av invånare att engagera sig. I det vardagliga arbetet behöver offentlig sektor också välkomna initiativ från invånarna och lyssna på invånarens erfarenheter och synpunkter, särskilt de mest utsattas erfarenheter (11).

Medskapande Ledarskap

Begreppet *Medskapande Ledarskap* används sedan några år inom ett nätverk av praktiker i Sverige och är en översättning av *The Art of Participatory Leadership*. Nätverket startades i och med att Sveriges Kommuner och Landsting 2012 bjöd in ett internationellt team till en första träning i Sverige. Medskapande ledarskap används inom organisationer, civilsamhället och lokalsamhällen runt om i världen sedan tjugo år tillbaka inom ett öppet nätverk kallat "Art of Hosting and Harvesting conversations that matters".

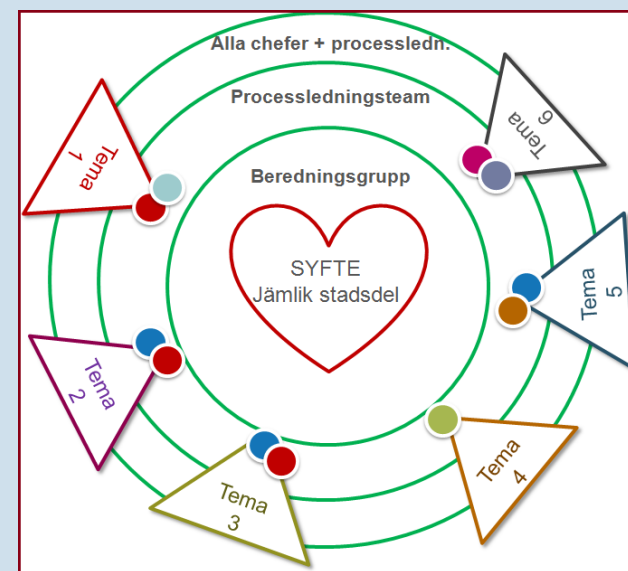
- Frågor som är i fokus inom Medskapande Ledarskap är aktivt medborgarskap, hur människor med olika erfarenheter och värderingar kan arbeta och leva tillsammans och hur vi kan underlätta för alla röster att bli hörda och att alla kan bidra. I grunden finns insikten om behovet att hantera komplexa utmaningar i en tid av samhällsodning- för våra barnbarns framtid (12).

också grundas i ett ökat medskapande med och mellan medborgarna. Såväl experter som beslutsfattare behöver i större utsträckning lyssna och lära av de levda erfarenheter som medborgaren har. Det handlar också om att lämna plats för och stödja medborgares och andra aktörers initiativ och vilja till engagemang. Detta blir allt viktigare i en tid, som genom den stora samhällsomdaningen, präglas av ökande skillnader i livsvillkor och hälsa och på många sätt ett allt mer heterogent samhälle. De levda erfarenheterna ...liksom tillgång till makt och inflytande... är olika och skiljer sig allt mer mellan olika grupper av medborgare beroende på var i samhället människor bor och vilken position i samhället de har.

Kompetenser som ledare behöver är i ökad uträkning sådana som behöver tränas kontinuerligt, då det inte i första hand handlar om faktakunskap eller systemkunskap. Det handlar mer om förmågor och förtroenhetskunskap som ger trygghet i att handla i en tid präglad av omdaning och komplexa utmaningar. Vi menar att ledare i det allt mer heterogena samhället behöver ha god förståelse för, och vara förtrogna med hur normer och maktstrukturer skapar ojämlikhet och vilka effekter det har för medborgare. Andra kompetenser som ledare behöver är träning i medskapande ledarskap och konflikthantering samt träning i acceptans för att befinna sig i det okända. Dessutom behövs redskap för att leda processer och grupper brett och målsökande utifrån olika behov, perspektiv och syften längs den kaordiska vägen för att bidra till en utveckling och förnyelse som är socialt hållbar.

Lokal praktik - ett exempel

I Göteborgs Stad Norra Hisingen har en långsiktig process startats som inspirerats av förhållningssätt och metoder från *Medskapande Ledarskap*. Arbetssättet bygger bland annat på att de som är berörda av en fråga behöver vara delaktiga och medskapande både i att formulera behov, lösningar och ta ansvar för genomförande. Med utgångspunkt i syftet som är en jämlik och jämställd stadsdel präglad av framtidstro, har grupper vars främsta syfte är reflektion och lärande skapats. Dessa illustreras i bilden av tre cirklar: beredningsgrupp med högsta ledningen, ett processledningsteam och ytterst en cirkel där alla chefer ingår. Trianglarna i bilden symboliserar de temagrupper vars främsta syfte är handling för förnyelse och utveckling. Utifrån syftet ska lösningar sökas med ett utforskande arbetssätt i dessa grupper, av dem som är berörda, har erfarenheter och perspektiv som behövs (7).



Arbetssättet bygger på samspel mellan linjeorganisation och nätverk. Beslut om resurser och nya inriktningar tas i linjen. Lärande och utforskande arbetssätt sker i processen och ska stödja förvaltningens kärnverksamhet och öka kapaciteten att hantera komplexa och svårlösta samhällsfrågor.

Ledarskap i nätverkssamhällen

Fyra förhållningssätt hjälper oss att tänka vidare kring hur ett ledarskap i nätverkssamhället kan utvecklas. Dessa är inspirerade från en forskningsartikel av Boris Groysberg och Michael Slind, men vi har bearbetat dem till en svensk kontext (13).

- **Närvarande** – närhet och närvaro - en motsats till distans eller till och med arrogans. Ledaren jobbar med att upprätta och underhålla förtroendefulla relationer och minskad distans inom och utom organisationen.
- **Inkluderande** – ledaren är öppen för att lyssna och lära. Är beredd att förändra, ompröva och har en människosyn som bygger på att människor (medarbetare såväl som de som bor, vistas och verkar i samhället) kan och vill bidra till det gemensamma, till samhällsnytta och social hållbarhet. Det medför också insikt om att jag som ledare inte har all kunskap.
- **Genuin** – avsiktlighet och syftesmedvetenhet. Ledaren jobbar utforskande där syftet och avsikten är transparent.
- **Reflekterande** – ledaren är proaktiv och interagerar med omgivande samhälle i dialog, kommunikation och lärande tillsammans med människor. Erfarenhetsbaserad kunskap och levda erfarenheter tas tillvara från såväl medarbetare som medborgare.

Normer, maktstrukturer & intersektionalitet

Normer är ett slags regler och självskrivna antaganden. Typiskt för dem är att de sällan benämns, "de bara är". En norm kan vara att på ett självklart sätt anta att en snickare är en man, eller att en fru är gift med en man. Den som lever i enlighet med en norm ser oftast inte normen, men när normen bryts blir den tydlig. Normer kan verka ofarliga men de styr våra tankar och handlingar och konsekvensen kan bli att människor utestängs, osynliggörs eller förbigås. Då handlar normer om makt och i vissa fall om diskriminering.

Människors möjlighet till makt och inflytande påverkas av en mängd normer, utifrån exempelvis kön, etnicitet, religion, ålder, sexuell orientering, socioekonomisk bakgrund, funktionsförmåga och geografi. Ett framgångsrikt arbete för social hållbarhet och allas lika rättigheter måste beakta alla dessa faktorer men också hur de olika maktordningarna samverkar. Det kallas att anlägga ett intersektionellt perspektiv.

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. KAIROS (2013) *Övergripande teoretiskt ramverk*, KAIROS projektdokument
- B. Guevara, Birgitta (2014) *Segregation – Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*
- C. Guevara, Birgitta (2015) *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer*
- D. Abrahamsson, Hans (2015) *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning*, Utbildning och Lärande 2015, vol 9, nr 1
- E. Abrahamsson, Hans (2015) *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog*. - En forskningsstudie producerad för Sveriges Kommuner och Landsting; Stockholm: SKL
- F. Bengtsson, Mats (2012) *Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl*
- G. Widigson et al (2015) *Ungas Medskapande – lärande av Ungas erfarenheter*, en rapport till Västra Götalandsregionens rättighetskommitté

Övriga källor

1. Denhardt, Janet och Robert Denhardt (2011) *The New Public Service*, New York: M.E. Sharpe
2. Moore, Mark (1995) *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press

3. World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press
4. Moore, Mark (2013) *Recognizing Public Value*, Cambridge: Harvard University Press
5. Jordan & Andersson (2010) *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna*, En tankeskrift från Tryggare Mänskligare Göteborg, Göteborgs Universitet
6. Osborne, Stephen (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London & New York: Routledge
7. Lorentzi, Åsa (2015) *Organisering för socialt hållbar utveckling*, Göteborgs Stad Norra Hisingen, 150624
8. Medskapande ledarskap (feb 2015) *Arbetsbok, utbildning, förhållnings-sätt, processdesign, metoder refererar till det samlade lärandet och erfarenheter som det internationella nätverket av praktiker inom The Art of Hosting/ The Art of Participatory Leadership tillsammans kreerat och fortsätter att utveckla*.
9. Carina Listerborn, lektor och professor i stadsbyggnad vid Malmö Högskola, föreläsning vid Urban Research 2014-11-26
10. Begler, H, red (2014) *Ledarskap för globala städer - en internationell utblick*
11. Berglund Anna-Karin, Monika Nissen och Toke Möller (2015) *Recommendations for further work aimed at creating local multi-stakeholder platforms for dialogue and collaboration in Ukraine. Council of Europe*.
12. www.artofhosting.org
13. Groysberg, Boris och Michael Slind (2012) *Leadership is a conversation*, Harvard Business Review

Synvända 8:

Från *inbjuden dialog* till *medskapande demokrati*

– Om vägar till ett aktivt medborgarskap på lokal nivå

Av Hans Abrahamsson och Sanna Isemo



Se video: <https://youtu.be/dOB3c6qI2T0>

Allt fler medborgare börjar uppleva att de får allt svårare för att påverka de beslut som berör deras vardagsliv. Det gäller för Europa i stort, för Sverige, Västra Götalandsregionen och inte minst för Göteborgs Stad (8, 10, 12 & 21). Detta förhållande visar sig såväl när det gäller valdeltagandet som förtroendet för den lokala politiken. Medborgarnas minskande intresse för politisk delaktighet blir speciellt problematiskt i den tid av stor samhällsförändring som vi befinner oss i när det lokala flätas

Från inbjuden dialog till medskapande demokrati för att möjliggöra ett aktivt urbant medborgarskap medför behov av att

- Utveckla medborgardialogen så att den främjar medskapande
- Besluta om införandet av en medborgarbudget där medborgarnas får inflytande över användning av offentliga medel
- Påbörja en medskapande process tillsammans med medborgarna för att utforma ett samhällskontrakt som definierar medborgarnas rättigheter och skyldigheter

Komplexa samhällsproblem

Komplexa problem skiljer sig åt från komplicerade problem genom att de inte kan hanteras av experter och god social ingenjörskonst. Komplexa problem kännetecknas av att de är unika och kontextuellt varierande. Lösningar får utformas från fall till fall och har låg generaliserbarhet.

Komplexa problem kännetecknas också av att de är i ständig förändring. Därtill kommer att de redan är förhanden och omgående behöver hanteras när de väl upptäckts och identifierats. Komplexa samhällsproblem kan bara formuleras och åtgärder identifieras och genomföras med dem som berörs. Samtidigt som behoven ökar minskar möjligheten att utforma nationella riktlinjer.

alltmer samman med det globala. Den sociala polariseringen ökar och förstärker komplexa samhällsproblem som bara kan formuleras och hanteras tillsammans med dem som berörs. För att förstärka den lokala demokratin rekommenderas kommuner att utveckla nya former för dialog med medborgarna:

"De politiska partierna såväl som förvaltningarna måste utveckla nya former för dialog med medborgargrupper, inte minst med dem som har de sämsta politiska resurserna för att göra sina röster hörda. Eftersom jämförelsevis få människor i dessa grupper röstar måste kommunen upprätta andra kanaler för att fånga upp deras krav, behov och kritik."

(Amnå, Czarniawska & Marcusson, 2013:207)

Inspirerade av det arbete som pågår genom Sveriges Kommuner och Landstings medborgardialogprojekt har flera kommuner antagit principer för hur medborgardialoger kan utformas och när de kan användas. Dialogprinciperna koncentrerar sig främst på att diskutera vad som gäller för en inbjuden dialog, det vill säga för de situationer där kommunen eller dess förvaltningar tar initiativ till dialog. Frågan om hur man skall kunna nå ut till de medborgare som berörs och kanske framför allt de som vanligen inte deltar i några möten med kommunens företrädare uppmärksammades i mindre utsträckning. Problemet härvidlag är att många samhällsmedborgare är tveksamma till dialogens värde. Många ser den som ett spel för galleriet och att de beslut som dialogerna handlar om redan är fattade eller att de som deltar i dialogen saknar makt för att påverka besluten eftersom det ytterst är gällande budgetramar som gäller (A).

Dialogprinciperna ger heller inga anvisningar för de situationer när medborgarna själva tar initiativ till dialog och vill göra sina röster hörda. Många politiker tvekar att ingå i en dialog som sker på medborgarnas initiativ. De anser sig inte kunna avgöra initiativtagarnas representativitet och legitimitet. De är rädda för att initiativet till dialog kommer från de mer resursstarka befolk-

ningsgrupperna och att frågan drivs utifrån starka särintressen på bekostnad av det allmänna intresset. Dessutom är de osäkra på hur de beslut som dialogen kommer fram till skall kunna kanaliseras in i det representativa politiska systemet.

Principer för medborgardialog

I november 2014 antog Kommunstyrelsen "Göteborgs principer för medborgardialog". (Se Göteborgs Stad Dnr 0933/12). Där fastslås bland annat att "Vid förslag som direkt och i betydande grad rör stadens/stadsdelens invånare ska alltid medborgardialog övervägas och ställning tas" (princip 2) och att "Göteborgare ska, som lägsta nivå, ha rätten att bli hörda i de fall när man fattat beslut om att ha dialog" (princip 3), och "ges goda möjligheter att delta". (Göteborgs Stad Dnr 0933/12)

De principer för dialog som Göteborgs Stad har utarbetat utgör ett första viktigt steg men måste utvecklas för att också inkludera såväl dialoginitiativ från medborgarna som frågan om maktodelning och möjligheterna till att kanalisera dialogens resultat in i det representativa partipolitiska systemet (12). En sådan utveckling kan inte låta sig göras från skrivbordet utan kräver samverkan med medborgarna och analys av gemensamma erfarenheter av dialogarbetet. Det finns en rad exempel på specifika medskapande aktiviteter som kan göra det möjligt att tillägna sig sådana erfarenheter varav speciellt tre kan uppmärksammas: (1) Att utveckla metoder för dialog som gör det möjligt för mer resursvaga befolkningsgrupper i samhällets ytterkanter att komma till tals och framföra sina perspektiv på de utmaningar som staden står inför och hur dessa skulle kunna tänkas hanteras, (2) att med

hjälp av sådana metoder för medskapande dialog införa någon form av medborgarbudget där medborgare får inflytande över hur delar av de offentliga medlen bäst kan komma till användning, (3) att i samverkan med medborgarna förhandla fram innehållet i ett samhällskontrakt som omfattar medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till staden för att uppmuntra till och skapa former för ett aktivt medborgarskap. Det sammantagna syftet med dessa tre aktiviteter är att skapa den arbetskultur och de mekanismer, strukturer, institutioner och arenor som måste till för att medborgarna skall få förutsättningar till att inte bara se till sitt eget eller familjens väl och ve utan att också ta ett ansvar för det gemensamma och för samhällsutvecklingen i stort.

216 **Medskapande dialog**

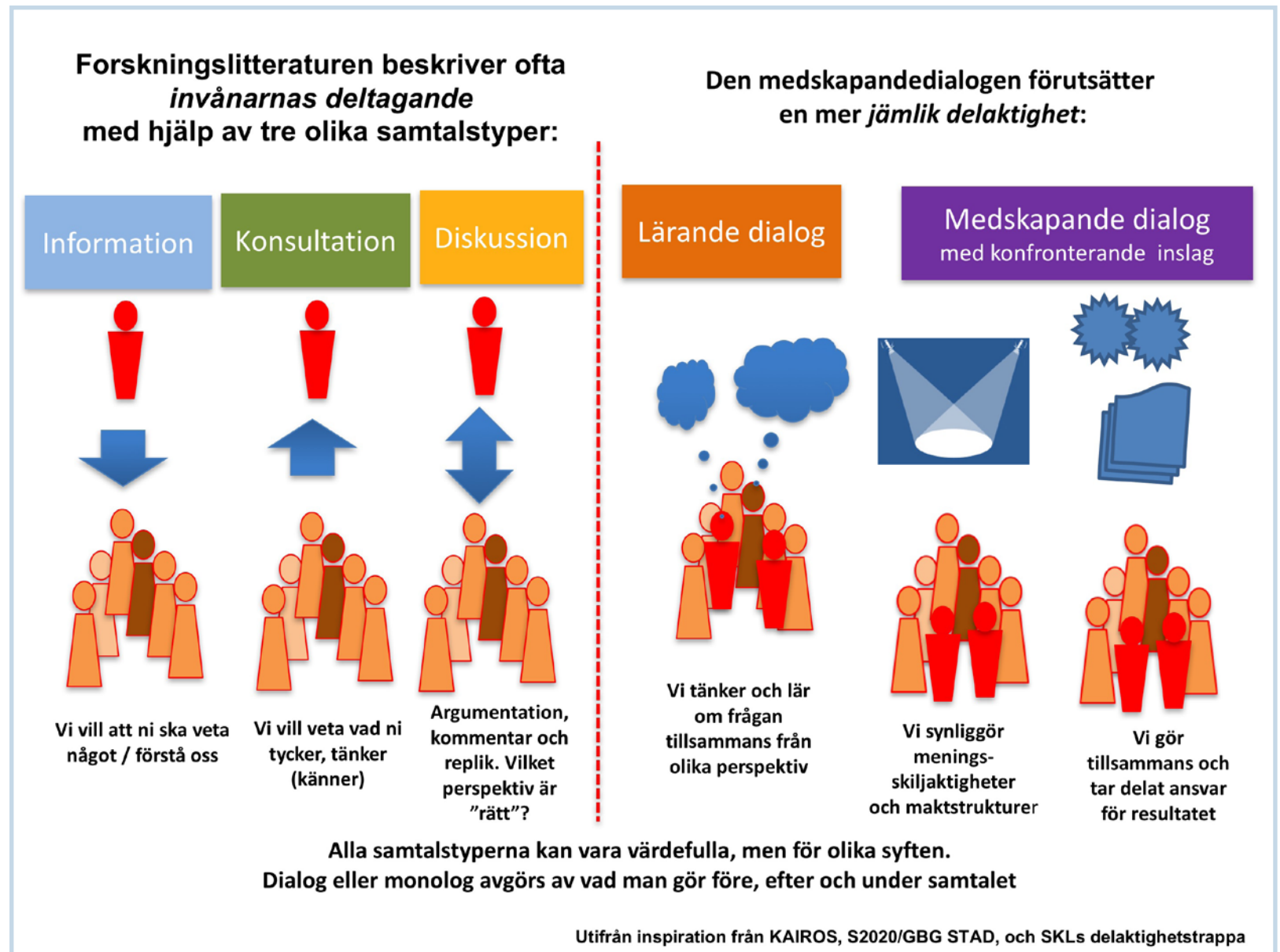
Vår tids samhällsomdaning med sina komplexa samhällsproblem och förstärkta krav på social hållbarhet har ökat betydelsen av medskapande. Liksom den sociala hållbarhetens konkreta innebörd kan de komplexa samhällsproblemen bara formuleras av den det berör. Detsamma gäller identifiering av åtgärder samt genomförande av de åtgärdsplaner som upprättas. För att öka människors delaktighet i samhället och därmed den sociala tilliten, blir det viktigt med mötesplatser där olika befolkningsgrupper kan träffas och där beslutsfattare kan komma i kontakt med vanligt folk. Vikten av olika typer av kontakter och samtal för att skapa förtroendefulla relationer kan inte nog betonas. Dialogen utgör ett av medskapandets främst instrument. Samtidigt kan inte alla typer av kontakter och samtal mellan beslutsfattare och invånare kallas för dialog (A).

Medskapande

Medskapande handlar ytterst om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap. Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och om att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Naturligtvis handlar det ytterst om frågan om makt. Samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför tvingar fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt till någonting istället för makt över någonting. Det är av denna anledning som vi använder oss av begreppet medskapande för att beskriva ett arbetssätt som gradvis strävar efter att få till stånd mer jämlika maktförhållanden (2).

Dialog handlar inte bara om att informera, konsultera eller diskutera. I vår tid där samhällsmedborgarna har bättre utbildning och tillgång till information ökar kraven på politisk delaktighet. Dialog är emellertid inte heller bara en fråga om att tänka och lära tillsammans. Dialog handlar om att göra tillsammans, om att bli medskapande. Dialog handlar också om att synliggöra rådande målkonflikter och maktstrukturer. Vid ojämna maktförhållanden måste den svagare parten bemäktigas för att dialogen skall bli meningsfull. Medskapande medborgardialog är framför allt ett förhållningssätt och en arbetskultur. Vid genomförandet av dialogen blir det viktigt att se till att många olika perspektiv på den problematik som skall diskuteras får likvärdig plats att belysas och att dialogen blir så inkluderande som möjligt.

Dialogens främsta uppgift är inte att parterna nödvändigtvis ska komma överens utan att främst synliggöra förekommande meningsskiljaktigheter (A).



Den medskapande medborgardialogens fem faser

Den medskapande medborgardialogen bygger idealiskt på fem olika faser. Den **första förberedande fasen** handlar om att diskutera igenom dialogens syfte, förutsättningar och utformning.

Den andra fasen handlar om att *lyssna in* de olika perspektiv

på frågan som deltagarna har. Därefter påbörjas under **en tredje fas**

en problematisering av dessa perspektiv. I vissa situationer blir det särskilt viktigt att synliggöra förekommande meningsskiljaktigheter.

Det gäller inte minst i situationer som förutom av värdegrundskonflikter också präglas av ojämlika

maktförhållanden. Här blir det viktigt att under den problematiserande fasen också skapa utrymme

för ett mer *konfronterande* inslag med syfte att bemäktiga parterna.

Frågan som måste redas ut är om deltagarna, sådana meningsskiljaktigheter till trots, likafullt kan identifiera sammanfallande intressen på

längre sikt när det gäller målbilder och visioner om framtiden. Utifrån sådana sammanfallande intressen

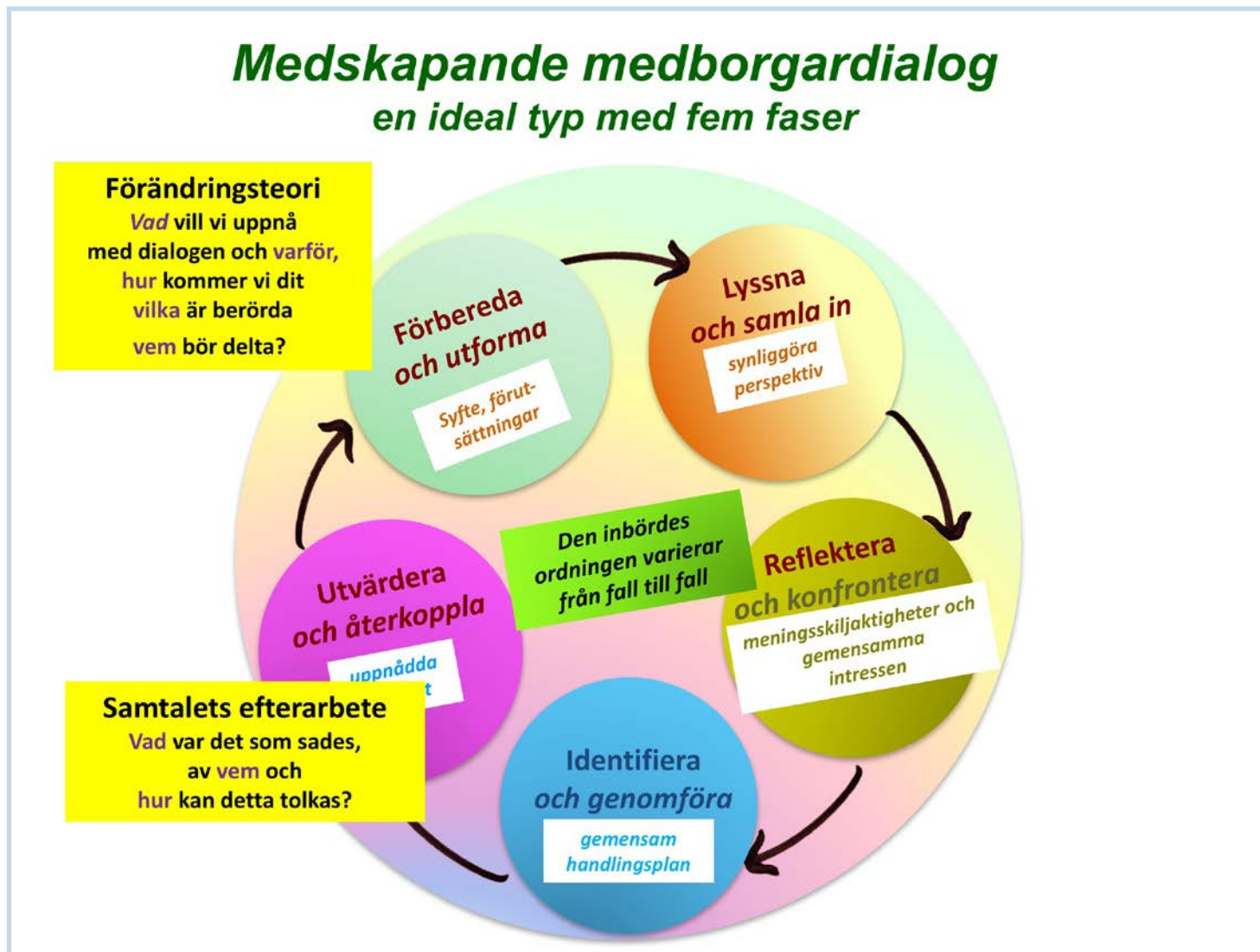
är syftet med den påföljande **fjärde fasen** att *tillsammans identifiera de åtgärder* som behöver genomföras

och utifrån detta utforma en handlingsplan med en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar.

Slutligen följer en **femte**, och nog så viktig fas nämligen att *utvärdera de erfarenheter som gjorts* och de resultat som uppnåtts samt att återkoppla och informera berörda aktörer om dessa.

och utifrån detta utforma en handlingsplan med en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar.

Slutligen följer en **femte**, och nog så viktig fas nämligen att *utvärdera de erfarenheter som gjorts* och de resultat som uppnåtts samt att återkoppla och informera berörda aktörer om dessa.



Medskapande dialog vid värdegrundskonflikter

För att skapa ett intresse hos invånarna för dialog, speciellt hos de invånargrupper som känner sig utestängda från samhällsutveckling, krävs det speciella ansträngningar för att dialogen ska bli meningsfull och inte förstärka upplevd diskriminering och rådande maktstrukturer (1). I liknande situationer blir det särskilt viktigt för samtals- och processledaren att ge utrymme åt den medskapande medborgardialogens första fas. Innan själva samtalen påbörjas är det viktigt att komma tillrätta med befintliga informationsövertag när det gäller själva sakfrågan och därmed också parternas förutsättningar att delta i dialogen på ett meningsfullt sätt. Innan något medskapande mellan parter med ojämlika maktförhållanden överhuvudtaget kan bli möjligt måste i sådana situationer en inledande del av samtalet användas till att synliggöra maktordningar och meningsskiljaktigheter istället för att försöka sopa de grundläggande värdekonflikterna under mattan. Syftet med att inledningsvis ge den medskapande medborgardialogen tillräckligt med tid och utrymme för ett sådant mer konfrontativt inslag är att bemäktiga den svagare parten. För konfliktforskningen är konfrontativa inslag centrala. Innan det går att identifiera gemensamma intressen och lösningar måste komplexiteter och meningsskiljaktigheter synliggöras. Man strävar efter att sätta sig "i elden" istället för att sitta "runt elden" (14). Den medskapande dialogen ger genom sin konfrontativa fas ett medvetet utrymme för det norm- och värdegrundskritiska förhållningssätt som krävs för att öppna upp innanförskapets murar och att skapa ett förhållnings- och arbetssätt som kan komma till rätta med delar av segregationens orsaker.

Den medskapande dialogens viktiga för- och efterarbete

Poängen med att dela in den medskapande medborgardialogen i olika faser är att bereda samtalstid för att problematisera de olika perspektiv som förs fram. Det visar sig ofta i praktiken annars att det är lätt att hastiga förbi frågan om meningsskiljaktigheter, målkonflikter och maktstrukturer. En för ändamålet klart specificerad fas gör det också lättare för processledarens ansträngningar att vara lyhörd för och lyfta fram de eventuella "nej-röster" som finns i rummet, ofta hos de mer resurssvaga parterna, utan att upplevas som partisk och förlora sitt förtroende och sin legitimitet som processledare.

Den medskapande dialogen ställer speciellt stora krav på såväl för- som efterarbete. Frågan som måste besvaras för att dialogens potential skall kunna utnyttjas gäller vilka resultat man kan tänka sig att uppnå och varför dessa är eftersträvansvärda. Vad krävs för att man skall kunna nå fram, vilka medborgare är berörda och vilka är det speciellt viktigt att få med i samtalen? Vikten av ett motsvarande efterarbete kan inte nog betonas. Hur skall man förstå och förhålla sig till det som parterna förde fram under samtalet med tanke på vem som förde fram tankarna, på vilket sätt och i vilket sammanhang? Vilka aspekter av det som framkom känns viktigt att man tar med sig in i nästa samtalsrunda, för att bena ut lite ytterligare eller för att använda som en klangbotten för fortsatta samtal? Här blir det viktigt med återkoppling till berörda parter, inte minst för att de aktörer som känner sig utestängda och exkluderade från beslutsprocesser skall kunna öka sin tilltro till samhället och det politiska systemet.

Medborgarbudget

Syftet med medborgarbudgeten är att åstadkomma en reell makt-delning samt att förstärka kopplingen mellan dialogarbetets faktiska resultat och det representativa politiska systemet.

Medborgarbudget handlar här om olika nivåer av medborgerligt inflytande och medskapande. På en övergripande nivå är det de förtroendevalda politikernas uppgift att fatta beslut om att en medborgarbudget skall införas och att delar av den kommunala budgetens användning skall öppnas upp för medborgarnas inflytande. Med hjälp av en medskapande dialog kommer medborgare och politiker, utifrån beslutade budgetramar och övergripande inriktning, på nästa nivå av inflytande och medskapande överens om medborgarbudgetens innehåll. Det handlar om att besluta vad som skall göras utifrån en diskussion om varför det skall göras. Utifrån ett sådant beslut tar sedan på den tredje nivån av inflytande och medskapande en ytterligare dialog vid mellan de olika aktörer (tjänstepersoner, medborgare och i förekommande fall näringsidkare) som skall delta i arbetet med medborgarbudgeten och de aktörer som skall använda (bruka) de medel som budgeten är tänkt att tillhandahålla. På denna medskapandets nivå handlar det om att fånga upp olika perspektiv på vad som skall göras, på varför detta skall göras för att mer konkret ta ställning till hur detta skall göras. Medborgarbudgeten används alltså här till att göra någonting *med* invånarna och inte någonting *för* invånarna. Forskningslitteraturen talar här i termer av att ”demokratisera demokratin” ” (16). Medborgarbudget tvingar fram ett mer pedagogiskt utformat redovisningssystem, vilket ökar möjligheterna för både medborgare och fritidspolitiker att läsa och förstå en budget. Budgetarbetet utgör också en lärandeprocess för deltagarna om demokratins nödvändiga byråkrati och handläggningstid.

Medborgarbudget som en del i ordinarie budgetprocess

Erfarenheterna från de försök till medborgarbudget som gjorts på olika håll i landet visar på att den medskapande budgeten många gånger avgränsas till att handla om hur medborgarna föreslår att en viss summa pengar som kommunstyrelsen anslagit för ett visst ändamål ska användas. Det kan handla om att snygga till en park eller iordningsställa ett kulturhus. Detta kan förvisso vara ett viktigt sätt att påbörja arbetet med medskapande budget och att tillägna sig viktiga erfarenheter från dess möjligheter och hinder. Samtidigt visar forskningserfarenheterna från olika exempel på medborgarbudget som genomförts internationellt hur medborgarbudgeten genom att begränsas till sådana enskilda aktiviteter inte tillåts tillvarata den potential till lärande och till att fördjupa demokratin som den bär på och som det ursprungligen var tänkt att den skulle kunna bidra till (Fung & Wright 2003, World Bank 2007). Forskningen pekar härvidlag på vikten av att införliva medborgarbudgeten i kommunens normala och årliga budgetarbete genom att göra delar av budgetbesluten tillgängliga för inflytande från kommunens medborgare (Allegretti, 2004, 2013). Medborgarbudget i ordets ursprungliga bemärkelse handlar därför om att genom dialogmetoder låta medborgarna vara med och prioritera hur offentliga medel skall användas när det gäller en del av eller hela budgeten (Faktablad nr 5 SKL jan 2009). Härigenom skapas en kontinuerlig process där kommunens medborgare gradvis får lära sig att se till kommunens allmänna intresse och inte bara till sina egna behov och särintressen.

Idén med medborgarbudget utgår ifrån att makt inte är något nollsummespel. Den handlar om att samtliga beslutsnivåer delar med sig av makt till invånarna. Budgetunderlagen kan härmed bli till ett levande dokument fram till kommunstyrelsens formella beslut och bestämmer inte i förväg vad som blir möjligt att medskapa kring (A). Medborgarbudget kan visa sig bli till ett viktigt verktyg vid arbetet med social hållbarhet. Arbetet med att ta fram budgeten underlättar tillgången till de kontakter med olika befolkningsgrupper som de förtroendevalda politikerna är så beroende av att utveckla, för att förstärka såväl sin egen legitimitet som tilltron till det lokala demokratiska systemet. Erfarenheter från olika delar av världen visar även att medborgarbudget bidrar till att öka medborgarnas kunskap och förståelse för skilda levnadsförhållanden i staden samt för de olika prioriteringar gällande resursfördelning som det sociala hållbarhetsarbetet kräver (11). Det har gjort medborgarbudget till ett viktigt instrument för att minska den socioekonomiska segregation som präglar de flesta städer.

Samhällskontrakt och ett aktivt urbant medborgarskap

Vår tids samhällsomdaning drivs fram av en alltmer påtaglig globalisering som medfört ökad rörlighet och förändrade migrationsmönster. De flesta människor söker sig till det moderna livet och till sina kontaktnät i städer. Urbaniseringstakten ökar, kanske inte främst genom inflyttning från landsbygden utan mer som ett resultat av städernas positiva födelsetal och ökad invandring. Den pågående samhällsomdaningen, då det globala flätas samman med det lokala, ger upphov till komplexa samhällsproblem som måste identifieras och hanteras tillsammans

med de som berörs (A). Som tidigare nämnts är en utmaning i sammanhanget medborgarnas minskande intresse och förtroende för den lokala politiken. Därtill kommer ett ökat antal fysiskt närvarande invånare i staden som saknar svenskt medborgarskap och formellt uppehållstillstånd, och därmed "rätten till rättigheter" och möjligheter att tillfredsställa sina mest grundläggande behov. Det innebär att vi idag befinner oss i ett extraordinärt läge där befintliga legala ramverk och sociala strukturer inte förmår hantera den situation vi står inför, samtidigt som en ny ordning som innefattar skydd för utsatta grupper och alternativa former för tillhörighet och delaktighet inte har utvecklats tillräckligt (7 & B).

Bland samhällsforskare, kulturgeografer och urbansociologer har det väckts ett intresse för att diskutera förutsättningarna för ett så kallat urbant medborgarskap som komplement till det nationella medborgarskapet (C & 6). Intresset för det urbana medborgarskapet bottnar inte enbart i ett rättighetsorienterat synsätt med hänsyn till skydd mot diskriminering och tillgång till olika välfärdstjänster. Det förklaras också av att frågan om mänskliga rättigheter alltmer kopplats till rättvisa, kulturellt erkännande och tillgång till det politiska rummet. Ett centralt begrepp i sammanhanget är "rätten till staden", vilket kräver ett aktivt medborgarskap och kan ses som ett verktyg för urban förändring (9). Rätten till staden har över tid blivit en stark paroll för urbana sociala rörelser världen över. Vikten av medborgarnas rätt till staden har även uppmärksammats av FN-systemet (UN-HABITAT och UNESCO) och fått en förnyad aktualitet genom de nya hållbara utvecklingsmålen som generalförsamlingen enhälligt antog september 2015 (19).

Möjligheter till politisk delaktighet och ett aktivt medborgarskap kräver att grundläggande mänskliga behov är uppfyllda och att mänskliga rättigheter garanteras alla medborgare. För att mänskliga rättigheter inte ska bli ”döda paragrafer” i formella dokument utan realiserar i en lokal kontext, krävs en aktiv förhandling om rättigheternas innebörd såväl för den enskilde individen som för samhällskollektivet i stort (C). Om medborgarna skall kunna bidra till att formulera och realisera mänskliga rättigheter på en lokal nivå, måste makthavarna aktivt verka för att etablera institutioner, strukturer och arenor för att skapa praktiska förutsättningar för ett aktivt medborgarskap.

Erfarenheter från Montreal

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

Montreal charter arbetades fram genom en flera år lång medskapande process och omfattar alla som bor i Montreal. Arbetet drevs av Task Force on Democracy, en fristående arbetsgrupp sammansatt av medborgare och en kärna av tjänstepersoner. Flera mekanismer är knutna till Montreal charter för att förstärka dess funktion som bindande kontrakt och verktyg för medborgerligt engagemang (Ville de Montreal, u.å.) (23).

Formalisering av det urbana medborgarskapet

Teorier om urbant medborgarskap utmanar traditionella föreställningar om vem som är att betrakta som medlem i samhället och vad det innebär att vara medborgare. Forskare som förespråkar ett urbant medborgarskap argumenterar för att närvaro på platsen ger en position som legitim intressent i frågor som berör en. En bred definition av vem som är att betrakta som medborgare i staden kan om den formaliseras få betydande effekter. Dels rent praktiskt genom tillgång till rättigheter och juridisk status för människor som idag befinner sig i en gråzon. I praktiken har flera städer redan formaliserat det urbana medborgarskapet och utfärdar egna identitetskort (t.ex. IDNYC i New York City (22)) till de människor som arbetat, bott eller vistats i staden under en viss tid för att garantera dem ett minimum av rättigheter och kommunal service liksom tillträde till offentliga institutioner. En formalisering av det urbana medborgarskapet har även en symbolisk betydelse, som ett erkännande av alla invånare som fulla medlemmar i staden med både rättigheter och skyldigheter i fråga om socialt och politiskt deltagande (C).

På internationell nivå pågår diskussioner om hur mänskliga rättigheter och medborgarnas delaktighet kan utvecklas och stärkas på lokal nivå, i en urban kontext. 2005-2008 pågick ett gemensamt projekt mellan UNESCO och UN-HABITAT som syftade till att identifiera goda exempel på verktyg för att stärka rättigheter, skyldigheter och delaktighet i urban planering och styrning. I stället för att förespråka en världsomspännande charter har UNESCO försökt synliggöra initiativ och verktyg som redan finns på lokal, regional och global nivå (9). Kanske

kan de charters som under de senaste åren vuxit fram ses som lösningsförslag på den situation vi befinner oss i, då existerande ramverk och sociala strukturer visat sig vara otillräckliga för att erbjuda skydd åt de mest utsatta och att tillvarata medborgarnas kunskap och engagemang. Montreal och andra städers arbete med att formalisera ett samhällskontrakt kan utgöra en viktig inspirationskälla för Göteborg (23). Ett sådant samhällskontrakt måste tillåtas växa fram i nära samverkan mellan beslutsfattare från kommun och näringsliv, representanter från offentlig sektor, aktörer från civilsamhället och samhällsengagerade medborgare. Utformandet av ett samhällskontrakt skapar utrymme för dialog och medskapande om principer och värderingar som är grundläggande för en socialt hållbar stad, liksom medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till staden. Den medskapande processen i sig kan på så sätt utgöra ett viktigt steg för att utvidga, fördjupa och vitalisera demokratin.

Medborgarskap med globalt ansvar

För Västra Götalandsregionen handlar det inte bara om hur dess olika delar skall klara sig bättre i världen. Det handlar också för Västra Götalandsregionens olika delar om att bidra till en bättre värld.

SAMHÄLLSKONTRAKTET

Teoribildning kring det sociala kontraktet har långa anor och kom tidigt att bli till ett viktigt inslag i den politiska moralfilosofin. Upplysningsfilosoferna Thomas Hobbes (1588 -1679) och John Locke (1632 – 1704) var tidiga företrädare. Utifrån sina erfarenheter från det engelska inbördeskriget 1642-1651 såg Hobbes människor som egoister, styrda av egointresset och där det "naturliga tillståndet" bestod i ett "allas krig mot alla" som gjorde livet "vidrigt, brutalt och kort" (13). Detta tillstånd kunde bara undvikas genom att människor frivilligt ingick ett samhällskontrakt med staten som i sin kapacitet som suverän och auktoritär enväldshärskare (Leviathan) och sin obarmhärtiga maktutövning skyddade deras liv och egendom i utbyte mot att de följde den goda lag som de gemensamt själva hade stiftat. Till skillnad från Hobbes menade John Locke att människor inte behövde någon auktoritär stat utan att de utifrån sina likartade behov med förnuftets hjälp kunde resonera sig fram till vad som var rätt. Medan Hobbes tankar kan tolkas som en föregångare till vår tids välfärdsstat blev Locke över tid ansedd som liberalismens fader och föregångare till vad som senare uppfattades som den "minimala staten"

med begränsade uppgifter att endast svara för rikets inre och yttre säkerhet (15).

Frågan om statens roll aktualiserades genom produktionssystemens utveckling till globala förädlingskedjor och framväxten av nyliberalismen under 1980-talet. Statens roll övergick ifrån att genom aktiv industri- och sysselsättningspolitik begränsa omvärldens inflytande till att dra till sig omvärldens intresse och investeringsflöde. Den externa legitimiteten blev därmed viktigare än den interna. Förutsättningarna för att upprätthålla välfärdsstaten förändrades och det sociala kontraktet började gradvis urholkas. De komplexa samhällsproblem som följer med samhällsömdaningens spår och de krav som ställs på den sociala hållbarheten ökar behoven av ett mer aktivt medborgarskap och att finna former för att återupprätta såväl den horisontella som den vertikala sociala tilliten med hjälp av ett nytt samhällskontrakt. Eftersom samhällsutvecklingen fört den sociala ingenjörskonsten ur tiden och ställer helt andra krav på invånarnas delaktighet och medskapande måste ett sådant lokalt samhällskontrakt och gemensam sektor tillåtas att växa fram underifrån och baseras på att samhällsnyttan är större än summan av individers enskilda behovstillfredsställelse (A).

KÄLLOR

Denna synvända bygger på material som utförligt redovisas i projektets huvudrapport (Abrahamsson, Hans, Guevara, Birgitta & Lorentzi, Åsa (red) (2016) *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer*, Göteborg: Mistra Urban Futures - KAIROS. Dessutom har följande kunskapsunderlag, rapporter, litteratur och webbsidor använts:

KAIROS kunskapsunderlag och rapporter

- A. Abrahamsson, H. (2015) *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog. – En forskningsstudie producerad för Sveriges Kommuner och Landsting*, Stockholm, SKL.
- B. Eriksson, L. (2015) *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet*, Göteborg: Mistra Urban Futures.
- C. Isemo, S. (2015) *Urbant medborgarskap*, Göteborg: Mistra Urban Futures.
- D. Olofsson, Gabriella (2015) *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:12, Göteborg

Övriga källor

1. Abrahamsson, H (2006) *En delad värld*, Stockholm, Leopard
2. Abrahamsson, H (2015 b) *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning*, i Utbildning och lärande: 2015, Vol. 9, No. 1
3. Allegretti, G (2013) 'Participatory Budgeting World Wide', in *Global Dialog No 25*, Bonn: Hämtad 2015-11-01 från http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf
4. Allegretti, G. och Herzberg, C (2004) *Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy*, Amsterdam: Transnational Institute - TNI Briefing Series 2004/05
5. Amnå, E., Czarniawska, B. och Marcusson, L (2013) *Tillitens gränser. Granskningskommissionens slutbetänkande*, Göteborg: Granskningskommissionen Stad.
6. Andrén, M (red) 2007 *Local Citizenship*. Göteborg: Göteborgs Universitet, CEFOS.
7. Benhabib, S (2005) 'Borders, boundaries, and citizenship' i *Political Science and Politics*, 38:4, s.673-677
8. Bergström, A & Ohlsson, J (2013) *En region för alla*, Göteborg: Göteborgs Universitet, SOM-report nr 60, 2013, sid 162
9. Brown, A. och Kristiansen, A (2009) *Urban Policies and the Right to the City: rights, responsibilities and citizenship*, UNESCO och UN-HABITAT.
10. Chwalisz, C (2015) *The Populist Signal, Why Politics and Democracy Need to Change*, London: Policy Network
11. Fung, A. & Wright, E. Olin (2003) *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York: Verso
12. Göteborgs stad (2014) *Fördjupa demokratin*. Tjänsteutlåtande 2014-02-10 (Diarienummer 0933/12). Stadsledningskontoret, Göteborgs stad.
13. Hobbes, T (1651, 1968) *Leviathan*, London: Penguin Books
14. Mindell, A (1995) *Sitting in the Fire: Large Group Transformation Using Conflict and Diversity*, San Francisco
15. Nozick, R (1991) *Property, justice and the minimal state*, California: Stanford University Press

16. Roussopoulos, D. & Benello, C.G (2013) *Participatory Democracy: Prospects for Democratizing Democracy*, Montreal: Black Rose Books
 17. Shan, A (2007) *Participatory Budgeting*, Washington D.C: World Bank – Public Sector, Governance and accountability series
 18. Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Om medborgarbudget*, Stockholm: SKL faktablad 5 januari 2009
 19. UN (2016) *Sustainable development goals*, hämtad 2016.05.07 www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/
 20. Varsanyi, M. W. (2006) 'Interrogating "Urban Citizenship" vis-a-vis Undocumented Migration', *Citizenship Studies*, 10:2, s. 229-249. ISSN: 1469-3593.
 21. Wästberg, O (2016) *2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*, Stockholm
 22. IDNYC, (u.å.). About. Hämtad 2015-11-23 från <http://www1.nyc.gov/site/idnyc/about/about.page>
 23. Ville de Montréal, (u.å.). Montreal Charter. Hämtad 2016-08-16 från http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL
-

Litteraturförteckning

KAIROS kunskapsunderlag, rapporter och projektdokument

Abrahamsson, Hans (2013a) *Makt och dialog*, KAIROS, Mistra Urban Futures, report 2013, Göteborg

Abrahamsson, Hans (2015a) *Göteborg i världen, Stadens historia förklarar nuet och hållbarheten*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:6, Göteborg

Abrahamsson, Hans (2015b) *Vår tids stora samhällsomdaning - Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:10, Göteborg

Abrahamsson, Hans et. al (2015) *Invånardialogens roll och former: Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:2, Göteborg

Adler, Inga-Lisa (2015) *Medskapardemokrati Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*, KAIROS: Mistra Urban Futures report 2015:21, Göteborg samt Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolans rapport nr 134

Bengtsson, Mats (2012) *Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2013, Göteborg

Engström, Jonatan (2013) *Invånardialog för utvidgad demokrati*, en litteraturoversikt - studentuppstas gjord inom KAIROS: Mistra Urban Futures

Eriksson, Leif (2015) *Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan - om socialt utsatta EU-migranter i det Svenska folkhemmet*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:9, Göteborg

Guerrero, Amy (2013) *Civilsamhället i en urban kontext - studentuppstas gjord inom KAIROS: Mistra Urban Futures*

Guevara, Birgitta (2014) *Segregation - Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2014:3, Göteborg

Guevara, Birgitta (2015a) *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:5, Göteborg

Guevara, Birgitta (2015b) *Diskriminerande strukturer - Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar våra livschanser*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:14, Göteborg

Henriksson, Göran och Lars Paulsson (2015) *Från ett marknadsorienterat utvecklingsperspektiv till en mer hälsosam samhällsutveckling*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:19, Göteborg

Johansson, Anna (2014) *Det civila samhället i en urban kontext - studentuppstas gjord inom KAIROS: Mistra Urban Futures*

Isemo, Sanna (2015) *Urbant medborgarskap - En möjlighet till ökad social och politisk delaktighet för människor som bor, vistas och verkar i staden*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:22, Göteborg

Lorentzi, Åsa och Gabriella Olofsson (2015) *Dialog om möjliga handlingsutrymmen för förändring*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:20, Göteborg

Olofsson, Gabriella (2015) *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:12, Göteborg

Widigson, Mats et al. (2015) *Ungas medskapande: lärande av ungas erfarenheter* KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:1, Göteborg

Widigson, Mats et al. (2014) *Demokratitorg: Vad händer med medskapandet när ungdomar och politiker möts*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2014, Göteborg

Widehammar, Malin (2015) *Röster om mötet mellan civilsamhället, lokal förvaltning och politik - Om möjligheter att förändra för ett gemensamt samhällsbygge*, KAIROS: Mistra Urban Futures, report 2015:23, Göteborg

KAIROS (2013a) *Övergripande teoretiskt ramverk, projektdokument*, Mistra Urban Futures, Göteborg

KAIROS (2013b) *Delprojekt 1: Civilsamhället i ett förändrat politiskt landskap*, Mistra Urban Futures, Göteborg

KAIROS (2013c) *Delprojekt 2: Ungas medskapande*, Mistra Urban Futures, Göteborg

KAIROS (2013d) *Delprojekt 3: Dialogens roll och former*, Mistra Urban Futures, Göteborg

Övrig litteratur

Abiri, Elisabeth (2009) "Mänskliga Rättigheter i Sverige" i Spång, Mikael (2009) *Mänskliga Rättigheter – Ett ofullbordat uppdrag*, Malmö: Liber

Abrahamsson, Hans (2003) *Understanding world order and structural change, poverty, conflict and the global arena*, Basingstoke: Macmillan

Abrahamsson, Hans (2006) *En delad värld*, Stockholm, Leopard

Abrahamsson, Hans (2012a) *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö 2011-2012

Abrahamsson, Hans (2012b), "Utvecklingsbegreppet inför sin pånyttfödelse" i *FRONESIS*, Nr.38-39:

Abrahamsson, Hans (2013b) Makt, dialog och vikten att öka människors politiska delaktighet, i *Framtiden är redan här*, Göteborg: Majornas Grafiska

Abrahamsson, Hans (2014a) När världen kom till Göteborg och tiden ömsade skinn, i Magnusson, Åke och Anders Nilsson (red) (2014) *Vart är du på väg älskade stad*, Göteborg: Tre böcker Förlag

Abrahamsson, Hans (2014b) Staden framtiden och konsten att göra synvänder, i Magnusson, Åke och Anders Nilsson (red) (2014) *Vart är du på väg älskade stad*, Göteborg: Tre böcker Förlag

Abrahamsson, Hans (2015d) Medskapande medborgardialog, i Boverkets och Tillverksverkets Antologi (2015) om samverkan i den fysiska planeringen: *Tillväxt kräver planering*, Mölnlycke: Erlanders tryckeri

Abrahamsson, Hans (2015e) The great transformation of our time, I Righard, Erica, Johansson, Magnus & Salonen, Tapio (eds) (2015) *Social Transformations in Scandinavian Cities*, Lund: Nordic Academic Press

Allegretti, Giovanni. (2013) Participatory Budgeting World Wide, in *Global Dialog* No 25, Bonn: Engagement Global GmbH – Service für Entwicklungsinitiativen (Global Civic Engagement– Service for Development Initiatives) http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf Hämtad 1.11.2015

Allegretti, Giovanni; Herzberg, Carsten (2004) *Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy*, Amsterdam: Transnational Institute - TNI Briefing Series 2004/05

Alvesson, Mats & Sköldbeg Kaj (2011) *Tolkning och reflektion – veternskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur

Amen, Mark, Noah Toly, Patricia McCarney & Klaus Segbers (2011) (eds) *Cities and global governance: New sites for international relations*, Farnham: Ashgate

Amná, Erik, et al (2013) *Tillitens gränser*, Granskningskommissionens slutbetänkande, Göteborg: Granskningskommissionen, Göteborgs Stad

Andersson, Roger, Åsa Bråmås och Jon Hogdal (2009) *Fattiga och rika – segregationen ökar, flyttmönster och boendesegregation i Göteborg 1990-2006*

Andersson, Åke et al. (2013) *Öresundsregionen, den dynamiska metropolen*, Stockholm: Dialogos

Arbetsmarknadsdepartementet (2012): *Urbana utvecklingsområden, Statistisk uppföljning utifrån sju indikatorer*, Stockholm Regeringskansliet

Arbetsmarknadsdepartementet (2013): *Urbana utvecklingsområden, Statistisk uppföljning utifrån sju indikatorer*, Stockholm Regeringskansliet

Arendt, Hannah [1951] (2016) *Totalitarismens ursprung*, Göteborg: Daidalos

Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

Assist Social Capital (2015) *Connecting Communities Framework – putting social capital into practice*, www.social-capital.net

Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation – co-creation for a better society*, Bristol: Policy Press

Bauman, Zygmunt (2009) *Konsumtionsliv*, Göteborg: Daidalos

Byggnads (2015) *Bobyggande som samhälleligt brobyggande*, skriven av Kristian Skånberg hämtad den 4.8.2016 från <https://www.byggnads.se/siteassets/rapporter/bostadspolitik/bobyggande-som-samhalleligt-brobyggande.pdf>

Beall, Jo and Sean Fox (2009) *Cities and Development*, London: Routledge

Beck, Ulrich (1998) *Vad innebär globaliseringen – Missuppfattningar och möjliga politiska svar*, Göteborg: Daidalos

Benhabib, Seyla (2005) 'Borders, boundaries, and citizenship' i *Political Science and Politics*, 38:4, s.673-677

Bennett, Milton, J. (1998) *Intercultural communication: A current perspective*. I Milton J. Bennett (Ed.), *Basic concepts of intercultural communication: Selected readings*, Yarmouth, ME: Intercultural Press

Berglund, Anna-Karin, Nissen, Monika och Möller, Toke (2015) *Recommendations for further work aimed at creating local multi-stakeholder platforms for dialogue and collaboration in Ukraine*, Council of Europe

Bohm, David. (1996) *On dialogue*, London: Routledge

Borja, Jordi & Manuel Castells (1996) *Local & global: management of cities in the information age*, London: Earthscan

Bové, Klara et al. (2014) *Vision Västra Götaland*, SOM-institutet, Rapport Nr 2014:28, Göteborgs Universitet

Boverket (2009) *Socialt hållbar Stadsutveckling - Regeringsuppdrag IJ2009/1746/IU*, Stockholm

Braudel, Fernand (1986) *Civilisationer och Kapitalism*, Stockholm: Gidlunds

Brynolfsson, Erik & McAffe, Andrew (2015) *Den andra maskinåldern*, Göteborg: Daidalos

Brown, Alison och Kristiansen, Annali (2009) *Urban Policies and the Right to the City: rights, responsibilities and citizenship*, UNESCO och UN-HABITAT

Brown, Valerie, Harris, John, Russel, Jacqueline (2010) *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*, New York: Earthscan

Brown, Wendy (2011) *Inhågnade stater, avtagande suveränitet*, Stockholm: Tankekraft

Brundtland, Gro Harlem (1987) *Our Common Future*, New York: Oxford University Press

Bunar, Nihad (2012) *Skolan och staden – forskningsperspektiv på integration och skolrelaterade klyftor i den moderna staden*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö 2011-2012

Bunar Nihad (2015) *Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan*, underlagsrapport, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Burton, John. (1990a) *Conflict: Resolution and Prevention*, Basingstoke: MacMillan

Burton, John. (Ed) (1990b) *Conflict: Human Needs Theory*, Basingstoke: MacMillan

Byrne, David (1999) *Social Exclusion*, Buckingham: Open University Press

Castells, Manuel (1983) *The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements*, London: Edward Arnold

Castles, Stephen (2010) 'Understanding global migration: a social transformation perspective', *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 36/10, 1565–86.

Hein De Haus & Mark Miller (2014) *The age of migration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan)

Cerny, Philip (1997) 'Paradoxes of the competition state: The dynamics of political', *Globalization Government & Opposition*, 32/2, 251–74

Chwalisz, C. (2015) *The Populist Signal, Why Politics and Democracy Need to Change*, London: Policy Network

Cox, Robert (1987) *Production, Power and World Order, Social Forces in the making of History*, New York: Columbia University Press

Cox, Robert (1995) *Critical Political Economy*, i Hettne, Björn et.al (1995) *International Political Economy – Understanding Global Disorder*, London: Zed Books

Cox, Robert & Timothy Sinclair (1996) *Approaches to world order*, Cambridge: CUP

Cruikshank, Barbara (1999) *The will to empower – democratic citizens and other subjects*, London: Cornell University Press

Cullberg, Mikael et.al (2014) *Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen Om sammanhållning och spänningar mellan stark och svag hållbarhet*, Göteborg: Mistra Urban Futures Reports 2014:7 hämtad den 2.8. 2016 från http://www.mistraurbanfutures.org/sites/default/files/hallbarhetspolitik_i_goteborgsregionenom_sammanhallning_och_spanningar_mellan_stark_och_svag_hallbarhet_mistra_urban_futures_report_2014_7.pdf

Dalh, Robert (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press

Dikec, Mustafa (2007) *Badlands of the republic*, Oxford: Blackwell

Della Porta, Donatella & Mario Diani (2006) *Social Movements – an introduction*, Malden: Blackwell Publishing

Dempsey, Nicola et al. (2009) 'The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability', *Sustainable Development*, 19/5, 289–300.

Denhardt, Janet och Robert Denhardt (2011) *The New Public Service*, New York: M.E. Sharpe

Dowding, K,M (1996) *Power*, Buckingham: Open University Press

Eastmond, Marita & Lisa Åkesson (2007) *Globala familjer: Transnationell migration och släktskap*, Riga: Gidlunds

Ek, Rickard et al (2015) *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Malmö: Malmö Högskola

Elding, Jan (2015) *Förortererna som moder Svea glömde – en dokumentation om en obefintlig integrationspolitik*, Stockholm: Verdandi, Flexicurity

Englund, Tomas (2003) "Skolan och demokratin", i *Demokrati och lärande*, red: Britta Jonsson & Klas Roth, Lund: Studentlitteratur

Eriksson, Leif et.al (2016) *On justice, fairness and equity in Gothenburg*, Göteborg: Mistra Urban Futures

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press

Eurofund, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012) *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Hämtat 7 november 2014 från: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/54/en/1/EF1254EN.pdf

Fainstein, Susan (2010) *The just city*, London: Cornell University Press

Fanon, Franz (2016) *Jordens Fördömda*, Stockholm: Leopard Förlag

Fierke, Karin (2007) *Critical approaches to international security*, Cambridge: Polity

Florida, Richard (2006) *Den kreativa klassens framväxt*, Göteborg: Daidalos

Foucault, Michel (2004a) *Security, territory, population*, New York: Palgrave Macmillan

Foucault, Michel (2004b) *The Birth of BioPolitics*, New York: Palgrave Macmillan

Forkby, Torbjörn och Susanne Liljeholm, Hansson (2011) *Kampen för att bli någon*, Göteborg: Ung och Trygg

Fraser, Nancy (2011) *Rättvisans mått*, Stockholm: Bokförlaget Atlas

Freire, Paulo (1972) *Pedagogik för förtryckta*, Stockholm: Gummessons

Friedman, John (1992) *Empowerment: The politics of alternative development*, Oxford: Blackwell

Friedmann, John & Clyde Weaver (1979) *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edwin Arnold

Fung, Archon (2004) *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press

Fung, Archon & Erik Olin Wright (2003) *Deepening Democracy*, London: Verso

Fölster, Stefan (2014) *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*, Stockholm: Stiftelsen för Strategisk Forskning, hämtad den 5.8.2016 från <http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobb-automatiseras.pdf>.

Fölster, Stefan (2015) *Robotrevolutionen, Sverige i den nya maskinåldern*, Stockholm: Volante

Galtung, Johan (1996) *Peace by peaceful means*, London: SAGE Publications

Gerell, Manne (2015) *Grannskap och socialt kapital i Ek, Rickard et al (2015): Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, Malmö: Malmö Högskola

Gilligan, James. (2001) *Preventing Violence*, New York: Thames & Hudson

Glick Schiller, Nina (2011) *Locating Migration – rescaling Cities and Migrants*, London: Cornell University Press

Graham, Stephen (2010) *Cities under siege: The new military urbanism*, London: Verso

Gramsci, Antonio (1971) *Selections from Prison Notebooks*, London: Zed Books

Gressgård, Randi (2015) The power of (re)attachment in urban strategy: interrogating the framing of social sustainability in Malmö, *Environment and Planning A 2015*, volume 47, pages 108 – 120 doi:10.1068/a130167p Hämtad den 4.8.2016 från https://www.academia.edu/10734579/The_power_of_re_attachment_in_urban_strategy_Interrogating_the_framing_of_social_sustainability_in_Malm%C3%B6

Groysberg, Boris och Slind Michael (2012) *Leadership is a conversation*, Harvard Business Review

Göteborgsregionen (2010) *Socialt hållbarutveckling i Göteborgsregionen – ett kunskapsunderlag*, Göteborg: Göteborgsregionen. Hämtad den 2.8.2016 från https://www.grkom.se/download/18.45886471525b8447a749cc2/1453292444550/socialt_hallbar_utveckling_kunskapsunderlag.pdf

Göteborgs Stad (2010) Kommunfullmäktiges beslut, 2010-01-28, § 17, Dnr 0776/09

230 Göteborgs Stad (2012) *Budget 2013*, Göteborg

Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret (2012) Tjänsteutlåtande N 131-0474/12 daterad 2012-10-25

Göteborgs Stad (2014a) *Skillnader i livsvillkor och hälsa*, Göteborg: Göteborgs Stad

Göteborgs Stad Norra Hisingen (2014) *Backa i Fokus – levnadsvillkor i stadsdelen*, hämtad 2016-08-03, <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/039fd474-cd84-4bfd-9e6a-e56ff5112da2/Backa+i+Fokus+2014+levnadsvillkor+i+stadsdelen+.pdf?MOD=AJPERES>

Göteborgs stad (2014b) *Fördjupa demokratin*, Tjänsteutlåtande 2014-02-10 (Diarienummer 0933/12), Stadsledningskontoret, Göteborgs stad

Göteborgs Stad (2015) *Jämlik hälsa - hela staden socialt hållbar*, Hämtat den 16 december 2015 från <http://socialhallbarhet.se/helastaden/>

Gurr, Ted (1970) *Why men rebel*, New Jersey: Princeton University Press

Habermas, Jürgen (1996) *Kommunikativt Handlande*, Göteborg: Daidalos

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö: Liber

Hallin, Per Olof et. al. (2011) *Det är inte stenarna som gör ont*, Malmö: Malmö Högskola, Mapius nr 5

Hallin, Per Olof (2014) Att arbeta med forskningscirklar och områdesutveckling – gemensam kunskapsutveckling och lärande i Ek, Rickard et.al *Att Laga Revor i Samhällsväven*, Malmö: Urbana Studier, Malmö Högskola

Harding, Tobias (2012) *Framtidens civilsamhälle*, Stockholm: Rapport till Framtidskommissionen

Harvey, David (2003) *The new imperialism*, New York, Oxford University Press

Harvey, David (2006) *Den globala kapitalismens rum – På väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling*, Stockholm: Tankekraft

Harvey, David (2009) *Social Justice and the City*, London: The University of Georgia Press

Harvey, David (2012) *Rebel Cities – from the right to the city to the urban revolution*, London: Verso

Hassan, Zaid (2014) *The Social Labs Revolution: A New Approach to Solving our Most Complex Challenges*, Berrett-Koehler, ISBN: 9781626560734

Hermansson, Elisabeth (1975) *Essäer, polemik och dagliga blad*, Ystad: Rabén och Sjögren

Hettne, Björn (2001) *Kultur, säkerhet, hållbar utveckling*, Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond

Hettne, Björn (2009) *Thinking about development*, London: Zed Books

Hobbes, Thomas (1651, 1968) *Leviathan*, London: Penguin Books

Holgersson, Helena (2011) *Icke medborgarskapets urbana geografi*, Göteborg: Glänta

Hood, Christopher (1991) *A Public Management for all seasons*, Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19) © 1991 Royal Institute of Public Administration

Hydén, Göran (1980) *Beyond Ujamaa in Tanzania – Underdevelopment and the uncaptured peasantry*, Los Angeles: University of California Press

Hydén, Göran (1983) *No shortcuts to progress*, Los Angeles: University of California Press

Hörnqvist, Magnus (1996) *Foucault maktanalys*, Karlstad: Carlsson Bokförlag

Isaacs, William (1999) *Dialogue and the art of thinking together*, New York: Currency-Doubleday

Johansson, Jörgen (2013) *Regionalpolitikens utveckling*, i Mitander et.al (2013) *Det regionala samhällsbyggets praktiker*, Göteborg: Daidalos

Johansson, Börje et.al. (2010) *Storstadsregionerna och ekonomins utveckling*, Jönköping: Jönköping International Business School, Jönköping University

Johansson, Staffan (2014) Kurage #10 <http://idealistas.se/2014/06/spe-lar-det-nagon-roll-varifran-pengarna-kommer/>

Johansson, Thomas & Sernhede, Ove (red) (2006) *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*, Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos

Jordan, Thomas och Andersson, Pia (2010) *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna – en tankeskrift från Tryggare Människligare Göteborg*, Göteborg: Göteborgs Universitet

Kanbur, Ravi & Andy Sumner (2012) 'Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty', *Journal of International Development*, 24/6, 686–95.

Kazepov, Yuri (2005) *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford: Blackwell

Kemp, Peter (2005) *Världsmedborgaren – Politisk och pedagogisk filosofi för det 21 århundradet*, Göteborg: Daidalos

Kennedy, Paul (2010) *Local lives and global transformations – towards world society*, Basingstoke: Macmillan

Kings, Lisa (2011) *Till det lokals försvar, civilsamhället i den urbana periferin*, Borås: Arkiv förlag

Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (2013) *Malmöns väg mot en hållbar framtid – Hälsa, Velfärd och Rättvisa*, Malmö: Malmö Stad

Konjunkturrådet (2014) *Hur får vi råd med välfärden*

Kristenson, Margareta (2015) *Östgotakommissionen för jämlik hälsa*, Linköping: Linköpings Universitet

Krugman, Paul (2010) *The new economic geography – now middle aged*, Paper prepared for presentation to the Association of American Geographers, April 16, 2010 to be downloaded from <http://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>

Lahdenperä, Pirjo (2008) *Interkulturellt ledarskap – förändring i mångfald*, Lund: Studentlitteratur

Lamarca, Melissa Garcia (2009) *The Right to the City: Reflections on Theory and Practice*, Posted på "Polis – a collaborative blog about cities around the globe" <http://www.thepolis-blog.org/2009/11/right-to-city-reflections-on-theory-and.html>

Latour, Bruno (2005) *Reassembling the Social An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press

Lidman, Sven-Eric (2011) *Hets – en bok om skolan*, Falun: Bonniers Förlag

Lidskog, Rolf (2006) *Staden. Våldet och tryggheten – om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy – Government forms and performance in thirty-six countries*, Newhaven: Yale University Press

Lilja, Elisabeth & Martin Åberg (2012) *Var står forskningen om civilsamhället? En internationell översikt*, Stockholm: Vetenskapsrådets skriftserie

Lilja, Mona & Vinthagen, Stellan (red) (2009) *Motstånd*, Malmö: Liber

Lindholm Teresa, Sandra Oliveira e Costa & Sofia Wiberg (2015) *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?* Stockholm: Arkus

Listerborn, Carina (2013) 'Suburban women and the "glocalisation" of the everyday lives: gender and glocalities in underprivileged areas in Sweden', *Gender, Place & Culture*, 20/3, 290–312

Listerborn, Carina (2015) *Medborgarinflytande – om makt, genus och stadsutveckling*. I Lindholm, Teresa, Oliveira e Costa och Wiberg, Sofia, *Medborgardialog – demokrati eller dekoration?*

Lorentzi, Åsa (2015) *Organisering för socialt hållbar utveckling*, Gbg Stad Norra Hisingen

Lukes, Steven (2008) *Maktens ansikte*, Göteborg: Daidalos

Lundell, ÅK (2010) 'Dialogisk analys', i M Ekström & L Larsson (eds), *Metoder i kommunikationsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund, pp. 243–264.

Länsstyrelsen i Stockholm (2014) *Sociala Risker och social oro*, ISBN 978-91-7281-606-0

Länsstyrelsen i Skåne (2015) *Var redo för social kris*, ISBN 978-91-87423-81-9

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2015) *Västra Götalandsmodellen, Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser, en vägledning*, Länsstyrelsen Västra Götaland, rapport 2013:67

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län (2015) *Krisberedskap för social hållbarhet, En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap*, Länsstyrelsen Västra Götaland, rapport 2015:59

Magnusson, Åke och Anders Nilsson (red) (2014) *Vart är du på väg älskade stad*, Göteborg: Tre böcker Förlag

Marcuse, Peter et.al (2009) *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*, London: Routledge

Marmot, Michael (2004) *Statussyndromet*, Stockholm: Natur och Kultur

Mayer, Margit (2000) *Urban Social Movements in an era of Globalization*, i Brenner, N & Keil, R (2006): *The Global Cities Reader*, London: Routledge

McKnight, John och Block, Peter (2012) *The Abundant Community – Awakening The Power of families and neighborhoods*, Berret-Koehler

Medskapande Ledarskap (2015) *Arbetsbok för utbildning 25-27 februari 2015: Medskapande Ledarskap - förhållningssätt, processdesign och metoder*, Sveriges Kommuner och Landsting

Meyer, J W & Rowan, B (1977) Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 103: 144-181

Milanovic, Branko (2016) *Global Inequality – a new approach for the age of globalization*, London: The Belknap press of Harvard University Press

Mindell, Arnold, (1995) *Sitting in the Fire: Large Group Transformation Using Conflict and Diversity*, San Fransisco

Mirza Davies, James (2014) *NEET: Young People Not in Education, Employment or Training*, UK Parliament Research Briefings. Publicerat 21 augusti, 2014.

Monahan Torin (2010) *Surveillance in the time of insecurity*, New Jersey: Rutgers University Press

Moore, Mark (1995) *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge: Harward University Press

Moore, Mark (2013) *Recognizing Public Value*, Cambridge: Harward University Press

Morel, Nathalie, Bruno Palier & Joakim Palme (2011) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy

Mouffe, Chantal (2009) *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft

Munck, Ronaldo (2005) *Globalization and social exclusion*, Blomfield: Kumarian

Nilsson, Anders (1999) *Peace in our time: Towards a holistic understanding of world society conflicts*, Göteborg: Padrigu Papers

Nilsson, Annika. 6 Carina Listerborn (2015) *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*, Stockholm: Rapport till Demokratiutredningen 2015

Nilsson, Ingvar (2012) *Styrning, organisation, resursfördelning och ett socialt investeringsperspektiv*, Diskussionsunderlag till Malmökommissionen, Malmö Stad50

Nordenfors, Monica (2010) *Delaktighet – på barns villkor?* Rådet för Tryggare och Mänskligare Göteborg

Nordström, Kjell & Schlingmann Per (2014) *Urban Express*, Stockholm: Forum

Nye, Joseph S, Jr (2004) *Soft Power – The means to success in world politics*, New York: Public Affairs

O'Brien, Robert & William, Marc, (2016) *Global Political Economy – Evolution and dynamics*, Basingstoke: Palgrave

OECD (2013) *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty Results from the OECD Income Distribution Database* (May 2013)

OECD (2014) Youth neither in employment, education nor training (NEETs), in OECD, *Society at a Glance 2014*, OECD Social Indicators, OECD Publishing. Hämtad 10 september 2014, från: DOI: 10.1787/soc_glance-2014-14-en

Osborne, Stephen (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routhledge

Oxfam (2016) *An Economy for the 1% - How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*, Hämtad den 4.8.2016 från: <https://www.oxfam.org/en/research/economy-1>

Pelling, Lisa & Strinäs, Marcus (2016) *Jämlikhetskapande integration*, Stockholm: Arena

Pierre, Jon (2011) *The politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave

Polanyi, Karl (2001) *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press (first pub 1944).

Polèse, Mario & Richard Stren (2000) *The social sustainability of cities: Diversity and management of change*, Toronto: University of Toronto Press

Polk, Merritt ed. (2015) *Co-producing knowledge for sustainable urban development: Joining forces for change*, London: Routledge

Porter, Michael.(Ed). (2008) *On Competition*, Boston: Harvard Business School Publishing

Purcell, Mark (2002) *Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant*, publicerad i *GeoJournal* 58: 99–108, 2002. © 2003 Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands.

Putnam, Robert (1996) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: PUP

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press

Regeringskansliet (2012) *Matchning på den svenska arbetsmarknaden*, Framtidskommissionen.

Regeringskansliet (2015) *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, hämtad den 5.8.2016 från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/en--nationell-strategi-for-hallbar-regional--tillvaxt-och-attraktions-kraft-20152020/>

Retzinger Susanne & Thomas Scheff (2001) *Emotions and Violence – shame and rage in destructive conflicts*, Lincoln: Universe. Inc.

Reuter, Marta (2012) *Överenskommelsen som spegel och arena*, I Wijkström, Filip, *Civilsamhället i samhällskontraktet*, Stockholm; European Civil Society Press

Rhodes, R.A.W (1994) *The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain*, *The Political Quarterly* Volume 65, Issue 2, pages 138–151, April

Rifkins, Jeremy (1995) *The End of Work – The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, New York: Putnam Book

Righard, Erica (2008) *The welfare mobility dilemma: Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund University

Roberts, Adam (2003) *Order/Justice Issues at the United Nations*, in Foot, Rosemary et.al (2003): *Order and Justice in International Relations*, Oxford: Oxford University Press

Robertson, R (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage

Robertson, Roland (1995) 'Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity', in Mike Featherstone, Scott Lash & Roland Robertson (eds), *Global modernities*, London: SAGE

Robinson, J (2005) *Urban geography. World cities, or a world of cities*, *Progress in Human Geography* 2005

Rosenau, James (2009) *Governance in the twenty-first century*, in Whitman, Jim (ed) 2009): *Global Governance*, Basingstoke:Macmillan

Rothstein, Bo. (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm: SNS förlag

Rotsila, Mikael & Toivanen, Susanna (red) (2012) *Den orättvisa hälsan. Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*, Stockholm: Liber

Roussopoulos, Dimitrios & Benello, C.George (2013) *Participatory Democracy: Prospects for Democratizing Democracy*, Montreal: Black Rose Books

Rädda Barnen (2012) *Årsrapport 2012 – Barnfattigdomen i Sverige*, Stockholm: Rädda Barnen

Rädda Barnen (2014) *Årsrapport 2014 – Barnfattigdom i Sverige*, Stockholm: Rädda Barnen, hämtad den 5.8.2016 från https://www.raddabarnen.se/Documents/vad-vi-gor/sverige/samhallets-ansvar/barnfattigdom/rb_fattigdom_2014_klar2_webb_.pdf

Sahlin, Ingrid (red) (2010) *I Trygghetens Namn*, Göteborg: Daidalos

Salonen, Tapio (red) (2011) *Hela staden – Social hållbarhet eller desintegration*, Umeå: Borea

Sandstig, Gabriella (2013) *Backabornas samhällsanda 1994-2011*, SOM-rapport 2013:2, SOM-institutet, Göteborgs Universitet

Sassen, Saskia (2006) *Cities in a world economy*, London: Pine Forge

Sassen, Saskia (2011) 'The global city today: Advantages of specialization and costs of financialization', in Amen et al. 2011. *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate

Scholte, Jan Aart (2000) *Globalization: A critical introduction*, London: Macmillan

Scholte, Jan Aart (2013) *Poor people in rich countries: the roles of global governance*, Ur Global Social Policy 2012 12:3

Sernhede, Ove (2010) *Utbildning och Demokrati – Förorten och Skola*, Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik, nr 1, 2010

Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola, En kvalitativ analys av likvärdigheten över tid*, Stockholm: Fritzes

SOU 2000:1 (2000) *Demokratiutredningen - En uthållig demokrati – politik för självstyrelse på 2000-talet*, Stockholm: Statens offentliga utredningar 2000:1

SOU 2003:92 (2003) *Unga utanför*, hämtad 10 september 2014, från: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/19/a835aa21.pdf>

SOU 2012:74 (2012) *Främlingsfienden inom oss - Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet* Stockholm: Statens Offentliga utredningar 2012:74

SOU 2013:74 (2013) *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, hämtad 10 september 2014, från: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/61/79/0a086bba.pdf>

Standing, Guy (2011) *The Precariat – The new dangerous class*, New Yprk: Bloomsbury

Standing, Guy (2014) *A Precariat Charter – From Denizens to Citizens*, New Yprk: Bloomsbury

Statens Folkhälsoinstitut (2010) *Delaktighet och inflytande i samhället*, Kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010

Statens folkhälsoinstitut (2013) *Barn och unga 2013 – utveckling av faktorer som påverkar hälsan och genomförda åtgärder*, Samordnad folkhälsorapportering

Stenberg et al. (2013) *Framtiden är redan här – Den är bara inte rättvist fördelad. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*, Mistra Urban Futures, report 2013, Göteborg

Stigendal, Mikael (2011) *Malmö – de två kunskapsstäderna*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö 2011-2012

Stigendal, Mikael (2012) *Malmö – från kvantitets- till kvalitetskunskapsstad*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö 2011-2012

Stigendal, Mikael (2016) *Samhällsgränser – ojämlikhetens orsaker och framtidsmöjligheterna i en storstads som Malmö*, Malmö: Liber

Stiglitz, Joseph (2001) *Foreword in Polanyi, Karl (2001): The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press

Stiglitz, Joseph (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, hämtad den 5.8.2016 från http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf

Stiglitz, Joseph (2012) *The price of inequality – how today's divided society endangers our future*, New York: W. W. Norton & Company, Inc.

Strange, Susan (1988) *States and Markets*, London: Pinter

Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Medborgarbudget – I Sverige, Europa och I Världen*, Stockholm: SKL, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-771-9.pdf?issuusi=ignore>, hämtad den 1.11.2015

Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Medborgardialoger, 250 exempel från Sverige*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Swyngedouw, E (2004) *Globalisation or "Glocalisation"? Networks, Territories and Rescaling*, Cambridge review of International Affairs, April 2004, Volym 17, Number 1

Tahvilzadeh, Nazem (2013) *Dialogens politik – demokratiutveckling med förhinder, I Framtiden är redan här*, Göteborg: Majornas Tryckeri

Taylor, Peter, Ben Derudder, Pieter Saey & Frank Witlox (2007) (eds.) *Cities in globalization: Practices, policies and theories*, London: Routledge

Thich Nhat Hahn, (2013) *The Art Of Communicating*, Maidstone : Alfred Reader & Co

Thich Nhat Than, (2011) *Mindfulness – Ögonblickens Under*, Stockholm: Lind 6 Co Förlag

Trädgårdh, Lars et.al (2013) *Den svala svenska tilliten*, Stockholm : SNS Förlag

Young, Iris (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press

United Nations (2005) *In Larger Freedom – Towards development, security and human rights for all*, New York: United Nations

Human Development Report (2011) *Sustainability and Equity – A Better World For All*

United Nations Human Settlements Programme (2008) *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*, London: Earthscan

235 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Populations Division (2012) “*World Urbanization Prospects, the 2011 revision*”, New York: United Nations

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Populations Division (2015) “*World Urbanization Prospects, the 2014 revision*”, New York: United Nations

Varoufakis, Yanis (2015) *The Global Minotaur – America, Europe and the future of the Global Economy*, London: Zed Books

Västra Götalandsregionen (2011) *Ett konkurrenskraftigt Västra Götaland: Västra Götalandsregionens arbete för tillväxt och hållbar utveckling*, hämtad den 5.8.2016 från http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/Publikationer/2011/11VGR_Broschyr_TU_webb.pdf

Västra Götalandsregionen (2013a) *2020 Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014-2020 (RUP)*, hämtad den 5.8.2016 från <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Regionutveckling/VG2020-strategin/>

Västra Götalandsregionen (2013b) *Handlingsplan för jämlik hälsa i hela Västra Götaland*

Wacquant, Loïc (2009) *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity* Durham, Duke University Press

Weiss, Linda et al (2012) *Development Politics in Transition – The Neoliberal Era and Beyond*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Widigson, Mats (2010) *Kunskapsstadens barriärer*. I H. Holgerssons (Red.), *Göteborg utforskat: studier av en stad i förändring (s203-208)* Göteborg: Glänta produktion

Widigson, Mats (2013) *Från miljonprogram till Höskoleprogram- Plats, agentskap och villkorad valfrihet*, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborg: Göteborgs universitet

Wilkinson, Richard och Kate Pickett (2010) *The Spirit Level, Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin books

World Bank (2011) *World Development Report 2011 - Conflict, Security and Development Conflict*

World Health Organization, The Commission on Social Determinants of Health (2008) *Closing the gap in a generation, health equity through action on the social determinants of health*, Geneva World Health Organization



Chalmers University of Technology, 412 96 Gothenburg, Sweden Visiting address: Läraregatan 3, Gothenburg, Sweden
twitter: @MistraUrbanFut www.mistraurbanfutures.org