

# Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer

Ett kunskapsunderlag under arbete för Sveriges Kommuner och Landsting och forskarnätverket ”Social Sustainability and social Disintegration in Scandinavian Cities” (SSSDSC) vid universiteten i Köpenhamn, Malmö, Göteborg, Oslo och Bergen.<sup>1</sup>

*Hans Abrahamsson,*  
School of Global Studies,  
Göteborgs Universitet, hösten 2013  
[Hans.Abrahamsson@globalstudies.gu.se](mailto:Hans.Abrahamsson@globalstudies.gu.se)  
Version 12.10.2013.

Globalisering, migration och urbanisering är tre processer som genom sin samverkan kommit att få ett stort inflytande över vår tids samhällsodaning<sup>ii</sup>. **Globalisering** med sina ökade kontaktytor och förbättrade kommunikationer skapar inte bara gränsöverskridande nätverk som förändrar statens roll, dess suveränitet och förutsättning till maktutövning. Det ekonomiska epicentrat flyttar söder- och österut och återfinns numera inom de sk BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika). Detta påverkar såväl råvaruförsörjningens som den globala arbetsmarknadens dynamik. Västvärlden har gradvis förlorat sitt traditionella tolkningsföreträde när det gäller regelverket inom den internationella politiska ekonomin. Världen flätas alltmer samman och kommunikations- och transportsystemens utveckling bidrar till människors ökade rörlighet. **Migration** skall uppfattas som ett naturligt flöde av människor och den blir alltmer transnationell (Castles 2008, Righard 2008, Glick Schiller 2011). Många människor befinner sig i transit, på väg någonstans och alltfler har sitt vardagsliv på flera platser samtidigt. Samtidigt ökar deras sårbarhet för förtryck, exploatering och den brist på respekt för Mänskliga Rättigheter som tenderar att följa i migrationens spår. De flesta söker nya livschanser i städer och **urbanisering** intensifieras. Det är också här som majoriteten av världens befolkning bor sedan några år tillbaka. Inom 30-40 år visar FN:s prognoser på att stadsbefolkningen världen över kommer att ha fördubblats. Fattigdomens geografi kommer att förändras. De flesta av världens fattiga bor då inte längre som tidigare på landsbygden i fattiga länder. Många människors fattigdom består men de bor i en allt ökande utsträckning i medelinkomst- och också höginkomstländernas städer. Ett Globalt Syd håller på att växa fram sida vid sida med ett Globalt Nord utan territoriella gränser däremellan. Den ojämna utvecklingen skapar nya sociala spänningar mellan olika befolkningsgrupper och myndigheter.

Den komplexitet och de nya konfliktmönster som präglar vår tids samhällsordning gestaltas och konkretiseras på lokal nivå. Det är här som många av problemen skapas, dess effekter blir tydliga och måste hanteras. Den pågående samhällsordningen har förändrat statens roll och skapat ett nytt manöverutrymme för lokalt politiskt beslutsfattande. Samhällsordningen öppnar därmed upp för ett förstärkt dialektiskt samspel mellan globala influenser och ett lokalt vardagligt liv, vad vi här förstår med begreppet ”glokalisering” (Listerborn 2010).

Den ökande globala närvaron i lokala sammanhang har aktualiserat frågan om demokrati, människors möjligheter till politiskt delaktighet och medskapande. Sociala rörelser världen över drar ut på gator och torg och kräver att globala influenser skall hanteras på ett rättvist och socialt hållbart sätt utifrån de lokala förhållanden som råder. De politiska kraven har hittills, förutom i medelhavsområdet, främst tagit sig uttryck i Syd. Detta är naturligt ty det är här merparten av de framtida utmaningarna står att finna och det är också här som resursbristen för att hantera dem är som störst. Antalet sluminvånare uppgår snart till 1000 miljoner människor och kräver naturligtvis speciell uppmärksamhet.

Den ojämna utveckling som följer i globaliseringens spår får emellertid ett betydande inflytande på möjligheten till en rättvis och social hållbarhet också i Nord, även om det här kan handla om en annan omfattning. Samtidigt som städer, genom statens tillbakadragande, spelar en allt större roll för den globala samhällsstyrning som krävs för en hållbar utveckling medför växande inkomst- och hälsoklyftor att städer riskerar att glida isär och att utvecklas till arenor för sociala konflikter. Svenska medelstora städer utgör inga undantag. Här har också en rad nya sociala rörelser vuxit fram i resurssvaga områden. I Stockholm märks Megafon med säte i Husby och Alby, i Malmö verkar bl.a. Rörelsen för Gatans Röst och Ansikte, i Göteborg och Biskopsgården finns Pantrarna – för förortens upprustning.

Denna artikel diskuterar tänkbar innebörd av begreppen rättvisa och social hållbarhet i svenska medelstora städer mot bakgrund av den stora samhällsordning som präglar vår tid. Vilket är utrymmet för delaktighet och medskapande? Vilken roll spelar dialog och hur kan den utformas för att utmana rådande maktstrukturer?

Samhällsordningens natur gör det samtidigt svårt att få fram givna svar på dessa viktiga frågor. De samhälleliga förändringsprocesser som pågår kan nämligen inte beskrivas, som så ofta är fallet, i termer av en övergång som om det rörde sig om en förflyttning mellan två kända punkter eller stadier. Därtill är framtiden alltför ovis. Vad vi ser omkring oss är att det som vi dagligt tal kallar för globalisering gradvis för oss bort från det nationalstatliga projektet in i ett mer globalt nätverkssamhälle. Vi vet ännu inte vad ett sådant nätverkssamhälle innebär och hur det kommer att organiseras.<sup>iii</sup> Det är därför som vi snarare bör tala om pågående förändringsprocesser i termer av ordning än om en övergång.

Samtidigt är förändringsprocessernas innehåll och riktning politiskt påverkbara. En diskussion om demokratins framtida villkor blir därmed angelägen för att identifiera och hantera de krafter som hotar dess grundvalar. Detta är också syftet med denna artikel som består av fyra delar. Den första delen (I) redogör kortfattat för några av de teoretiska utgångspunkter på vilka framställningen vilar. Den andra delen (II) behandlar hur vi kan förstå innebörden i

begrepp som rättvisa och social hållbarhet i en urban svensk kontext. Den tredje delen (III) tar upp frågan om det politiska manöverutrymmet och det politiska landskapets förändring. Artikeln avslutas med en fjärde del (IV) som diskuterar dialogens roll, frågan om makt och hur dess olika uttryckssätt påverkar förutsättningar för rättvisa och socialt hållbara svenska städer.

## I. Teoretiska utgångspunkter

Globalisering skall uppfattas som en lång historisk process. Den tog sin början med att människor började sprida sina olika idéer och trosuppfattningar för flera tusen år sedan. Globaliseringen avstannade tillfälligt under upplysningstiden i samband med det nationella projektet. Nationalstaten tog över och pressade tillbaka andra aktörer från det politiska rummet. Den politiska ordning som präglade medeltiden ersattes gradvis av den period av nationalstatsbyggnad, som tog ordentlig fart genom den westfaliska freden 1648. Det är en mörk tid i Europeisk historia (Hettne 2009). Under flera hundra år avlöste blodiga krig varandra. I slutskedet av andra världskriget, år 1944, träffade de västallierade en överenskommelse, det sk. Bretton Woods-avtalet, om regelverket för den internationella politiska ekonomin med syfte att reducera antalet väpnade konflikter. Tanken var att skapa ökad ekonomisk samverkan och genom förstärkt ömsesidigt beroende minska utrymmet för politiska spänningar mellan länder (Abrahamsson 2003). Som nedanstående figur försöker illustrera skulle överenskommelsen tillsammans med den teknologiska utvecklingen snart komma att släppa ut ”globaliseringsanden ur den westfaliska flaskan” och sätta ny fart på ekonomisk och kulturell interaktion världen över (Abrahamsson 2012).

### Vår tids stora samhällsordning

Globalisering och det politiska rummet

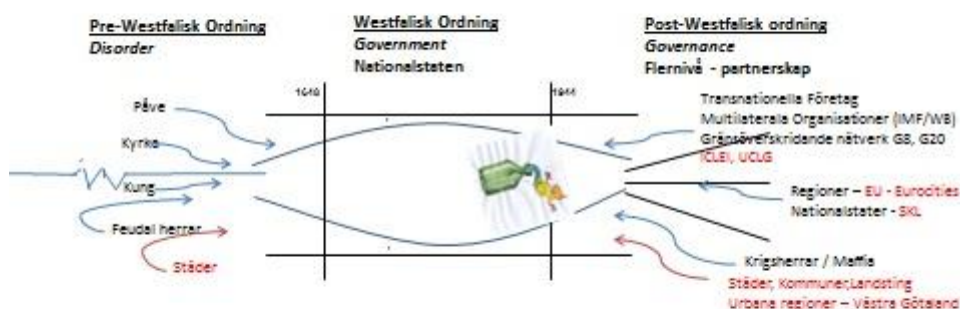


Bild 1: I slutet av den nationsbyggande epoken medförde ekonomisk krav, teknologiskt utveckling och geopolitiska överenskommelser att "globaliseringsanden" successivt kunde ta sig ut ur den "nationella flaskan" och möjliggöra nätverkssamhällets globala framväxt. Därmed ökade utrymmet för andra aktörer att ta plats i det politiska rummet (Abrahamsson, 2012 utifrån Hettne, 2009)

Därmed kom också de enskilda nationalstaternas suveränitet liksom politiska handlingsutrymme att begränsas. Det ekonomiska beslutsfattandet globaliserades samtidigt mycket fortare än det politiska. Utvecklingen medförde att staten gradvis pressades tillbaka i det nationella politiska rummet och ersattes av mer svårgreppbara maktstrukturer (Hettne 2009). Det kunde handla om internationella regelverk, transnationella företag, regionala sammanslutningar på en mer övergripande nivå eller om hur kommuner och landsting, ofta i samverkan och partnerskap med ekonomiska aktörer på lokal nivå, ökade sitt inflytande på statens bekostnad. Utvecklingen är också ett resultat av ny teoribildning för samhällsstyrning: new public management (Hall 2012). Denna nya teoribildning skall förstås som en fortsättning på de krav som finansmarknaderna, till följd av 1980-talets skuldcris, ställde på anpassning av länders produktionsstruktur efter omvärldens efterfrågan för att förbättra konkurrenskraft och lönsamhet. New public management handlade inte bara om att effektivisera den offentliga sektorns administration utifrån de metoder för företagsstyrning som präglade näringslivet utan också att genom privatiseringar och konkurrensutsättning minska den offentliga sektorns verksamhet överlag. Statsvetenskapen talar härvidlag om att samhällsstyrningen utvecklats från Government, med sina mer hierarkiska beslutsordningar, till Governance präglad av flernivå styrning och mer platta nätverk och partnerskap mellan flera mer likvärda aktörer (Pierre 2011).

Statens förändrade roll togs upp till förnyad diskussion av forskningslitteraturen i mitten av 1990-talet. Den förknippades med andra aktörers ökade inflytande som en allt intensivare globalisering medförde. För att bli tillräckligt konkurrenskraftiga (Cherny 1997) omvandlades många stater från att tidigare utgjort filter för att fånga upp omvärldens oönskade störningar till att bli till kraftöverföringsband för att dra till sig utländska investeringar (Cox 1996). Kreditvärdigheten på finansmarknaderna blev alltmer avgörande för den inhemska sysselsättningen och den externa legitimiteten prioriterades på bekostnad av den interna. Sociala åtaganden uppfattades som onödiga kostnader, välfärden började monteras ned och det sociala kontraktet luckrades upp. Också det civila samhällets roll förändrades. Statens tillbakadragande fick som konsekvens för vissa delar av det civila samhället att den stora vikt som dess organisationer och rörelser på lokal nivå spelat som röstbärare (voice-provider) nu kompletterades med en ny och viktig roll som utförare av olika välfärdstjänster (service-providers). Samtidigt förändrades andra delar av det civila samhället gradvis från att vara en traditionell folkrörelse till att bestå av mer lösa nätverk och gemenskaper på internet.

I den övergång mellan det westfaliska nationalstatsprojektet och det post-nationella nätverkssamhället i vilket samhället för närvarande befinner sig (Hettne 2009) har det civila samhället kommit att uppfattas som någonting mer än dess traditionella förmåga att förhålla sig till stat och marknad. Det civila samhället skall numera snarare uppfattas som människans kollektiva förmåga att i ett socialt sammanhang, som sträcker sig utanför familjen och den närmaste gruppstillhörigheten, förhålla sig till olika beslut som påverkar och formar människors livschanser och vardagsliv. Dessa beslut fattas såväl av den lokala förvaltningen med sin offentliga sektor, marknadens ekonomiska aktörer, nationella statliga institutioner som av regionala och internationella regelverk i samverkan. Det civila samhället uttrycker härigenom människors förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och medverka till att skapa förutsättningar för en socialt hållbar utveckling.

Statens tillbakadragande från det politiska rummet är emellertid inte entydig. Samtidigt som vi ser tecken på minskad statlig aktivitet inom välfärden (några beskriver den som en övergång från välfärdsstat till välfärdssamhälle medan andra talar i termer av welfare till workfare.) ökar dess detaljstyrning inom andras områden – speciellt när det gäller övervakning och kontroll (Brown 2011). Men även om perspektiven kring statens minskande roll är föremål för en intensiv debatt (Weiss 2012) upplevs dess effekter alltmer påtagligt av den lokala offentliga förvaltningen i Sverige. Flera Kommuner och Landsting saknar i ökad utsträckning ekonomisk kompensation för olika uppgifter som de åläggs genom olika riskdagsbeslut. Regeringens strävan efter fortsatt decentralisering står allt mindre på de tre ben som krävs (ansvar, befogenheter och resurser) utan har alltmer blivit en fråga om en dekoncentration där staten helt enkelt övervältrar ansvar på lokal nivå utan att tillhandahålla tillräckliga ekonomiska resurser. Därtill kommer att demografiska förändringar och minskat beskattningsunderlag sammantaget urholkat det kommunala skatteutjämnningssystemets förmåga att bidra till det kommunala självstyrets lika villkor över hela landet.

Utvecklingsteoretiskt kan vi förstå utvecklingen med hjälp av den ungerske historikern och antropologen Karl Polanyi och hans flitigt citerade klassiker ”The Great Transformation” (2001[1944]). Den tid som han studerade, från 1750 fram till andra världskrigets utbrott, kännetecknades av en dubbel rörelse. Den första rörelsen som bestod av marknadsekonomins utbredning och införlivande av produktionsfaktorerna jord, arbete och kapital medförde att ekonomin ”bäddades” ut från sociala institutioner där den tidigare varit inbäddad (embedded). Polanyi beskrev hur det som svar på denna utveckling så småningom växte fram ett motstånd underifrån i form av en andra rörelse. Den första rörelsens utbredning och marknadsekonomins framväxt var politiskt planerad. Däremot menade Polanyi att motståndet och den andra rörelsen var spontan och frambygger av olika sociala krafter som gemensamt verkade för att driva fram politiska åtgärder för någon form av återreglering. “Laissez-faire was planned; planning was not” för att tala med Polanyi (2001, sid 147). Han påpekade också att detta motstånd mot den självreglerade marknaden “may happen in a great variety of ways, democratic and aristocratic, constitutionalist and authoritarian, perhaps even in a fashion yet utterly unforeseen.” (Polanyi 2001 sid 259). En dysfunktionell ekonomi riskerade enligt Polanyi att ge upphov till olika motkrafter, socialism såväl som fascism, den senare “at the price of the extirpation of all democratic institutions.” (ibid sid 245) Flera samhällsforskare hävdar att vi nu står inför en ny och liknande samhällsomdaning (Stiglitz 2001, Hettne 2009). På samma sätt som tidigare pågår en stor förändring i ekonomins förhållande till samhället. Marknaden fortsätter att breda ut sig genom att världen över införliva, prissätta och saluföra alltmer av de ting som människor behöver för sitt vardagsliv och sin fortlevnad. Härigenom fortsätter ekonomin att bäddas ut och särskiljas från de sociala relationer och förhållanden som råder lokalt men nu med global omfattning. Den idag omdebatterade frågan är i vilken utsträckning vi kan se en andra rörelse växa fram och om så vilken politiska inriktning denna präglas av.

Tron på den självreglerande marknaden underbyggs som nämnts av den nyliberala ideologin. Dess ideologiska överbyggnad, som tar sin form och uttrycks i New public management, har ekonomiska motiv. Den brittiske kulturgeografen och urbanforskaren David Harvey menar att dess strävan efter decentralisering och privatisering är en naturlig följd av kapitalbildningens

betingelser (Harvey 2003). För att lösa den ekonomiska krisen behövs utökade marknader och nya investeringar i produktion och försäljning som går utöver traditionell varuproduktionen. Harvey ser här hur införlivandet av det allmänna och den offentliga sektorns verksamhet erbjuder viktiga möjligheter för fortsatt kapitalbildning och marknadsekonomins fortsatta expansion. Även den Europeiska kommissionen inser den offentliga sektorns betydelse för att lösa den ekonomiska krisen. Den talar härvidlag speciellt om dess tjänstesektor som ”the untapped resource” och som genom privatisering och konkurrensutsättning skulle kunna göra det möjligt för Polanyis första rörelse och marknadsekonomi att fortsätta breda ut sig och bädda ut ekonomin från sina sociala sammanhang. Detta kan ske genom att införliva, prissätta och saluföra nya livsnödvändigheter (Global Europe). Harvey själv talar här i termer av att ”kapitalbildning genom fråntagande” (accumulation by dispossession) och ”fråntagande av det allmänna” (dispossession of the commons) och den tjänsteproduktion för försäljning detta möjliggör i allt större utsträckning kommit att komplettera varuproduktionen som huvudsaklig bas för fortsatt kapitalbildningen (Harvey 2003).

I det okända tillstånd av förändring som vi befinner oss uppmärksammar såväl forskningen som politiken vikten av politiskt deltagande och rättvisa för att samhället skall klara av den pågående omdaning och de komplexa samhällsproblem denna för med sig<sup>iv</sup>. Detta gäller inte minst inom urbanforskningen vilket förefaller naturligt med tanke på urbaniseringstaktens intensitet och städers ökande betydelse inom den globala politiska ekonomin (Harvey 2009, Fainstein 2010, Sassen 2007). Globaliseringens allt intensivare framväxt och statens tillbakadragande från det politiska rummet har samtidigt skapat en bristande förmåga till samhällsstyrning. Enskilda nationalstaters krav på suveränitet har försvårat framväxten av de gränsöverskridande institutioner och regelverk med global räckvidd som måste till för att hantera vår tids globala utmaningar. Denna utveckling har medfört ett ökat intresse för den roll som städer och deras transnationella nätverkssamarbete kan tänkas spela (Amen 2011). Det är på den lokala nivån som många av de utmaningar vi står inför skapas och det är på den lokala nivån som effekterna blir kännbara och problemen måste åtgärdas. Alldeles oavsett att behoven av globala åtgärder för att lösa problemen är överhängande och stora så måste städer och dess befolkning på lokal nivå anpassa sig till förändringarna, förhålla sig till problemen och hantera dem på ett sätt som är så hållbart som möjligt. Ett stort bekymmer härvidlag är emellertid att denna förmåga påtagligt reduceras av att många städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena sidan aktivt kunna delta i samhällsstyrningen och å den andra sidan till följd av växande inkomst- och hälsoklyftor glida isär och utvecklas till slagfält för sociala konflikter (Abrahamsson 2012, Graham 2010, Lidskog 2006).<sup>v</sup> I vilken riktning som städer rör sig i detta spänningsfält är emellertid politiskt påverbart och bland annat beroende av hur väl kraven på rättvisa och social hållbarhet kan tillgodoses.

## II. Rättvisa och social hållbarhet i en svensk kontext

Människors syn på frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa har visat sig viktiga för det sätt på vilka samhällen utvecklas. Begreppen är i grunden omtvistade. De tillstånd som begreppen försöker fånga uppfattas olika beroende på i vilket socialt sammanhang människor befinner sig. Begreppen saknar därför universell och allmängiltig grund. Inte desto mindre har de tre

begreppen, utifrån de betingelser som präglade människors levnadsförhållanden, utgjort viktiga värdegrunder som format de politiska ideologierna och som därmed i hög grad kommit att påverka samhällsutvecklingen under mänsklighetens moderna historia (Hettne 2009).

Under den ”westfaliska epoken” och framväxten av det nationalstatliga systemet var frågan om säkerhet förknippad med staters förmåga att erbjuda sin befolkning skydd mot utifrån kommande militära 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. Frågan om utveckling handlade om ekonomisk tillväxt och statens möjligheter att föra en sysselsättningspolitik som gjorde det möjligt för människor att förbättra sina levnadsförhållanden och därmed förstärka den grund på vilken det sociala kontraktet vilade. Rättvisa var en fråga om hur produktionsresultatet fördelades mellan olika samhällsgrupper. De tre värdegrunderna stod oftast i konflikt med varandra. Olika aktörer och deras skiftande maktinnehav avgjorde hur dessa målkonflikter skulle komma att hanteras. Politik uppfattades som ett medel för att konkurrera om denna makt. Genom det politiska positionskrig som i västvärldens demokratier utspelades i riksdag och folkvalda parlament avgjordes styrkepositionerna mellan olika politiska krafter, en balanspunkt etablerades och en dominerande uppfattning, ett tankesätt (motsvarande det som delar av samhällsvetenskapen kallar för en diskurs) växte fram utifrån det sätt på vilket olika samhällskrafter såg på betydelsen av säkerhet, utveckling och rättvisa (Hettne, 2009, Abrahamsson, 2012).

Globaliseringen, marknadsekonomins utbredning och statens tillbakadragande från det politiska rummet har kommit att förändra de förhållanden som begreppen försöker fånga. Därmed har också det dominerande tankesättet (diskursen) kring begreppens betydelse förändrats. Säkerhet handlar idag alltmer om människors vardagliga trygghet, om jobben och förutsägbarhet (Fierke 2007). Utveckling har alltmer kommit att handla om utbildning, livskvalitet och folkhälsa. Rättvisa handlar inte bara om fördelning av materiella och immateriella resurser utan också om kulturellt erkännande och politiskt inflytande (Fainstein 2010, Frazer 2011).

Samhällsutvecklingen har således inneburit att begreppen kommit att breddas och fördjupas. Människan har alltmer kommit i centrum. Inom FN-systemet talar man i termer av mänsklig säkerhet, mänsklig utveckling och mänskliga rättigheter. Härigenom har begreppen börjat överlappa varandra, flätats samman och blivit ömsesidigt förstärkande. De har också tillsammans kommit att utgöra viktiga grundbultar för de krav som den sociala hållbarheten ställer. Vi skall strax återkomma till detta och påvisa på vilket sätt som sammanflätningen av begrepp som säkerhet, utveckling och rättvisa formar villkoren för den sociala hållbarheten. Innan en sådan diskussion blir meningsfull måste vi emellertid kort fördjupa oss i begreppet rättvisa och hur vi kan uppfatta ett begrepp som social hållbarhet.

## **Rättvisa**

Som just konstaterades är begreppet rättvisa ett i grunden omtvistat begrepp. Det betyder olika saker i olika sociala och kulturella kontexter. Det har ingen universell giltighet. Det

utgör i postmodern jargong en flytande signifikant. Begreppet rättvisa kan därmed sägas ha ett begränsat analytiskt värde om vi med analytiskt begrepp menar begrepp som strävar efter att vara generellt applicerbart bortom specifika kultursfärers definitioner. Samtidigt har de flesta människor en intuitiv förståelse om vad rättvisa handlar om även om dess förekomst kan vara svår att identifiera och kvantifiera. Begreppet skall därför främst uppfattas som ett moraliskt och eftersträvansvärt riktmärke. En viktig fråga som alltid bör ställas är huruvida olika politiska och ekonomiska åtgärder som vidtas bidrar till en utveckling där de redan resurssvaga och utsatta människor gynnas eller missgynnas i förhållande till de redan bättre ställda i samhället (Rawls 1971).

Frågan om Rättvisa har historiskt handlat om tre olika dimensioner (1) **ekonomiskt** - fördelning av materiella resurser (2) **kulturellt** – erkännande och (3) **politiskt** – tillgång till det politiska rummet och representativitet (Fraser 2011). De förändrade uttryck för maktutövning som följt i globaliseringens spår, med sin ökade betydelse av nätverkssamarbete och partnerskap, har medfört att rättvisa inte bara handlar om tillgång till det politiska rummet utan alltmer kommit att handla om tillgång till de olika rum där de ekonomiska och politiska beslut fattas som påverkar människors livschanser och vardagsliv. I samband med globaliseringens ojämna utveckling och diskussionen om en hållbar utveckling har under senare tid också frågan om **social** rättvisa och social inkludering därutöver lyfts fram som ytterligare en dimension.

Rättvisa handlar om människors lika möjligheter (opportunities) till livschanser, liksom lika förmåga (capabilities) att utnyttja dem (dvs. substantiellt lika möjligheter). Det leder tankarna till frågan om jämlikhet (equality) och det faktum att alla människor har lika värde inför lagen dvs har samma rättigheter och skyldigheter. Rättvisa kan översättas med *equity*, *fairness* och *justice* på engelska. I engelskt språkbruk betyder också *justice* rätt (i en juridisk bemärkelse), rättskaffenhet, domare. Begreppet utgör därmed en koppling mellan det moraliska (vad som är rätt) och det juridiska systemet som lagstiftar om denna rätt. Denna koppling blir också tydlig i Världsbankens World Development Report (2011) där begreppet tillmäts stor vikt för ekonomisk utveckling och tillväxt. Världsbanken använder begreppet på två sätt. Det första handlar om fördelning och tillgång till olika resurser och politisk makt. Det andra sättet handlar om det juridiska systemet, om lagar och förordningar. Rättvisa har förutom ett etiskt/moraliskt värde också ett teoretiskt/filosofiskt värde genom att det ligger till grund för vår lagstiftning. Det är kopplingen mellan dessa olika värden och den juridiska dimensionen som också ger begreppet ett empiriskt värde i en viss given social och kulturell kontext. Lagstiftningen gör det möjligt att skipa rättvisa.

Senare år har frågan om rättvisa alltmer beskrivits i termer av en fråga om rättigheter – det gäller inte minst inflytande över de ekonomiska och politiska beslut som påverkar människors livschanser och liv, en betydelse som återigen uppmärksammades genom den arabiska våren. Mänskliga rättigheter har därmed fått en tydlig koppling till frågan om jämlikhet och deltagande. Rättvisa är på så sätt en fråga om rättigheter till politiskt deltagande liksom möjligheter att utnyttja dessa rättigheter (Fainstein 2010). Mänskliga rättigheter handlar emellertid inte bara om medborgerliga och politiska rättigheter utan också om ekonomiska och sociala rättigheter. Även om förhållandet av dessa olika kategorier av rättigheter varit



kontroversiellt under mänsklighetens moderna historia slog Wiendeklarationen om mänskliga rättigheter 1993 fast att bägge kategorierna är lika viktiga, odelbara och ömsesidigt sammanhängande. Här skiljer sig emellertid människors förutsättningar och möjligheter åt. Värdet av en rättighet är därför inte per automatik jämlikt trots att alla har samma rättighet. Rättvisa handlar om att rättigheter har ett jämlikt värde.

På global nivå har begreppet kommit att få ett stort inflytande genom den globala rättviserörelsen. Bristen på globala institutioner med lagstiftande kraft för att skipa rättvisa har samtidigt medfört att globaliseringslitteraturen alltmer istället kommit att prata i termer av ”global ethics”, en global värdegrund för vad som kan anses vara god etik. Liknande värdegrunder utgör viktiga utgångspunkter i diskussioner om Global Compact och frågan om Corporate Social Responsibility. I urbana sammanhang har begreppet kommit att få en mer specifik betydelse. Här handlar det mer om – Right to the city – rättvis tillgång till stadens rum (Fainstein 2010, Harvey 2009).

Utifrån de förhållanden som råder i svenska medelstora städer skulle innebörden av begreppet rättvisa mot bakgrund av detta resonemang kunna formuleras på följande sätt:

*Rättvisa handlar om människors lika värde, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och möjligheter att nyttja materiella och politiska resurser för att leva ett gott liv.  
En rättvis stad är en stad där de som bor, vistas och arbetar har tillgång till stadens olika rum på lika villkor och kan påverka de beslut som berör deras eget vardagsliv liksom stadens framtida utveckling.*

## **Social hållbarhet**

Detta för oss då över till frågan om den sociala hållbarheten. Även här står vi inför ett begrepp som är i grunden omtvistat, en ”flytande signifikant” som kan betyda vad som helst. I delar av litteraturen kring hållbarhetsfrågor försöker man ge begreppet en mer fixerad mening och talar då om social hållbarhet som en kombination av två saker dels (a) Social Equity (equity = rättvisa) och dels (b) något som kallas för sustainability of community som kanske närmast kan översättas med hållbarhet i lokal samhället eller i det lokala grannskapet (Dempsey et al, 2009).

Frågan om **social rättvisa** (social equity) handlar om social inkludering och om att känna samhällelig tillhörighet. I ett jämlikt samhälle finns det således ingen diskriminering när det gäller invånarnas ekonomiska, sociala och politiska deltagande. **Social rättvisa** handlar om en jämlik fördelning av resurser, om individuella möjligheter att nyttja dessa och om tillgång till stadens kollektiva rum, inte bara i form av transporter, rent vatten, bostäder, vård, skola utan också om kultur och mötesplatser i form av caféer, restauranter och samhällsservice i form av bank och post. Frågan om tillgänglighet är central.

**Lokalsamhällets hållbarhet** (sustainability of community) handlar om samhällets förmåga att reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism – en plats där människor vill leva, bo och arbeta i dag och i framtiden. Här handlar det mycket om ett samhälles förmåga till att hantera alltmer komplexa problem.<sup>vi</sup> Denna förmåga är också beroende av individernas självkänsla, deras möjlighet till att förstå sammanhangen och att själva hantera den situation i vilken de befinner sig. Diskussionen leder därmed snart över till frågan om **social sammanhållning** – dvs de faktorer som får ett samhälle att hänga samman. Här handlar det om människors relationer till varandra – social tillit (socialt kapital) där inte minst det civila samhällets roll är av stor vikt (Putnam 1996). När man kvantitativt försöker mäta den sociala sammanhållningen brukar faktorer som (1) förekomsten av och deltagande i nätverk, grupper, föreningar, sociala rörelser, (2) lokalsamhällets stabilitet (dvs in- och utflyttningsgrad), (3) känsla – stolthet – för platsen (4) människors upplevelser av trygghet/säkerhet, tillhöra några av de faktorer som utan inbördes rangordning uppmärksammas (Dempsey et al, 2009).

Kraven på social sammanhållning blir större när såväl kollektiva nätverk som politiken individualiseras samtidigt som människor många gånger slentrianmässigt avhänder sig delar av sitt aktörskap genom att överlämna detta till berörda myndigheter och institutioner. Trots att tilltron till den offentliga sektorn minskat präglas fortfarande många människor av uppfattningen att det finns ”någon annan” som ansvarar för att hantera problemen. Komplexiteten i de av vår tids samhällsproblem som hotar den sociala hållbarheten återfinns således inte bara i problemens karaktär utan också i individers bristande tilltro till sin egen förmåga att kunna hantera dem.

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 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 skall 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 2012). Städers 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 alltfler från möjligheten att delta i samhällslivet på samma villkor som andra.

Svenska myndigheter definierar Socialt hållbar stadsutveckling som "*en utveckling av staden mot ökad integration och minskad boendesegregation* (Boverket, 2009, sid 21). Det är emellertid inte helt oproblemiskt att hantera frågan om samhällelig tillhörighet på detta sätt. Integration är ett olyckligt språkbruk. Den tilltagande transnationella migrationen och ökande regelbundna kontakter med ursprungslandet gör att alltfler 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 globala

nätverkssamhället måste vi ställa oss frågan vem som skall integreras 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 1990). Människors identiteter formas utifrån den sociala kontext i vilken hon befinner sig. Det sker i mötet med andra med vilka hon interagerar utifrån olika erfarenheter och referensramar. Frågan om integration handlar därför istället allt mer om villkoren för ett gemensamt samhällsbygge. Segregation blir främst ett problem när olika former av grupptillhörighet eller boende medför olika livschanser.

Framväxten av ett flerkulturellt samhälle handlar inte om politiska beslutsfattares eller invånarens människosyn och moraliska värdegrunder. Det är inte heller primärt ett resultat av förbättrade kommunikationer och billigare transportsystem som bidrar till ökad rörlighet. Det flerkulturella samhället skall istället uppfattas som en följd av förändrade produktionsbetingelser och arbetsmarknadens krav. Den globala arbetsmarknadens utveckling och europeiska demografiska förändringar där allt färre skall försörja allt fler skapar behov av ökad arbetskraftsinvandring. Detta faktum återspeglar i de flesta storstadsregionernas utvecklings- och tillväxtplaner. Majoriteten av den önskvärda befolkningsökningen, 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 urbana forskare 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. 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).

Dessa perspektiv för oss tillbaka till frågan om rättvisa och knyter också direkt an till frågan om hur människor uppfattar begrepp som utveckling och säkerhet. Med hjälp av en sådan diskussion skall vi i följande avsnitt göra ett försök att fixera begreppet social hållbarhet och ge det en mer konkret och operativ innebörd.

### **Ett försök att fixera begreppen**

Som diskuterades inledningsvis har frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa representerat olika värdegrunder som formar de dominerande politiska ideologierna och samhällsutvecklingen i modern tid. Värdegrunderna stod oftast i konflikt med varandra. Olika aktörer och deras skiftande maktinnehav avgjorde hur dessa målkonflikter skulle komma att hanteras. Genom det politiska positionskriget avgjordes styrkepositionerna och en dominerande uppfattning tilläts växa fram kring värdegrundernas innebörd och prioriteringar.

Globaliseringen kom gradvis att förändra begreppen innebörd och det politiska positionskrigets förutsättningar. Den har också medfört att begreppen flätats samman och blivit ömsesidigt beroende och förstärkande. Begreppens innehåll kan numera bara förstås i förhållande till varandra.

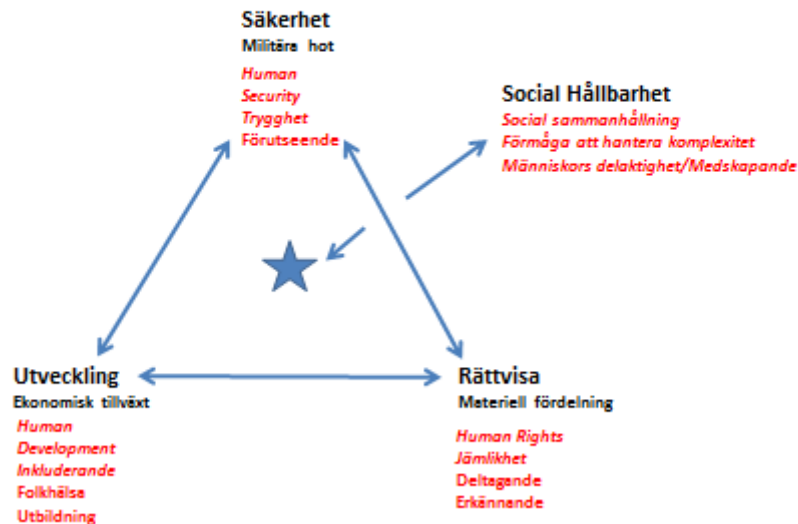
Det faktum att de samhälleliga förhållanden som begreppen försöker fånga inte bara blivit sammanflätade och ömsesidigt beroende utan också blivit inbördes förstärkande ger begreppen en kvalitativt tätare innebörd som öppnar upp för att också rymma de egenskaper hos medborgarna som den sociala hållbarheten kräver. Den tilltagande komplexitet som följer i samhällsodaningen spår ställer inte bara krav på samhällets förmåga att genom ett förstärkt socialt kontrakt förhålla sig till och hantera dessa påfrestningar. Den ställer också ökade krav på individens förmåga. Ökad *rättvisa* ger härvidlag möjligheter till förstärkt *självrespekt*. Den ökade självrespekten kan i sin tur stärka människors *självförtroende*, förmåga till sitt eget *bemäktigande* och sina egna *utvecklingsmöjligheter*. Sammantaget påverkar detta frågan om individens *säkerhet/trygghet* och skapar förutsättningar för större *själv tillit*. Social hållbarhet handlar således om samhällelig sammanhållning utifrån ett starkt socialt kontrakt och sådana strukturella förhållanden som medger individuell självrespekt, självförtroende och själv tillit. Detta förbättrar medborgarnas förmåga att känna sammanhang och att förhålla sig till olika komplexa samhällsproblem.

Detta sätt att se på social hållbarhet har också sina klara kopplingar till frågan om folkhälsa, vilken skall uppfattas som någonting mer än summan av människors individuella hälsa och dess fördelning i en given befolkning. De sociala bestämningsfaktorer, i form av bland annat uppväxt, utbildning, boende, delaktighet, inflytande och känsla av sammanhang, som påverkar människors individuella hälsa och välmående motsvarar vad som krävs för den självrespekt, det självförtroende och den själv tillit på vilket den sociala hållbarheten vilar (Marmot 2008). Därtill kommer den sociala hållbarhetens och folkhälsans krav på sådana strukturella förhållanden och sociala kontrakt som ger alla invånare möjlighet att känna sådan tillhörighet och tillit. Som freds- och utvecklingsforskningen uppmärksammar är det också avsaknaden av dessa förhållanden som skapar grogrund för social oro och i förlängningen sociala konflikter (Galtung 1996).<sup>vii</sup> Det är dessa sociala och strukturella förhållanden och förekomsten av det sociala kontraktet som binder samman frågan om social hållbarhet och folkhälsa och som i övrigt skiljer det senare från vad vi vanligen förstår med summan av individuell hälsa.

I en globaliserad värld, där det lokala alltmer flätats samman med det globala, är det således dessa tre värdegrunder (säkerhet, utveckling och rättvisa) som tillsammans bildar förutsättningarna för en socialt hållbar utveckling. Det innebär att begreppet social hållbarhet bara kan definieras om det ställs i relation till dessa begrepp. Begreppet social hållbarhet kan alltså inte betyda vad som helst (flyta omkring) utan utgör någon slags "balanspunkt" mellan dessa tre värdegrunder. Om det råder ett underskott på något av begreppen i förhållandet till de andra två begreppen (exv på rättvisa i förhållande till säkerhet och utveckling) blir systemet i längden inte socialt hållbart. Detta "balanskrav" gör att frågan om målkonflikter och hur dessa hanteras blir helt central för den sociala hållbarheten. Nedanstående figur är ett försök att illustrera tankegången.

## Frågan om rättvisa och social hållbarhet

Två i grunden omtvistade begrepp – flytande signifikanter



Triangelns hörn representerar de tre värdegrunderna säkerhet, utveckling och rättvisa. Triangelns sidor skall uppfattas som axlar som visar på ömsesidiga beroenden men som också representerar olika typer av målkonflikter som råder mellan de begrepp som respektive hörn representerar. Balanspunkten mellan de värdegrunder som ligger till grund för begreppen utgör den punkt där de politiska styrkeförhållandena medger att den sociala hållbarheten uppnås. Balanspunktens läge i triangeln varierar utifrån social kontext och de politiska styrkeförhållanden som råder. Desto närmare triangelns centrum balanspunkten hamnar ju större blir den sociala hållbarheten. Desto längre ut från centrum mot något av triangelns hörn ju mer handlar det om en ”minsta gemensamma nämnare”. Det första kan vi kalla för ”stark” social hållbarhet och det andra för ”svag” social hållbarhet som är på väg att lösas upp. Den sociala hållbarheten skall därför inte uppfattas som ett statiskt tillstånd utan som en dynamisk process i ständig rörelse och i behov av upprätthållande och förstärkande åtgärder.

Sammanfattningsvis innebär social hållbarhet ett icke diskriminerande samhällssystem som ser individer som bärare av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (Dempsey 2009). Social hållbarhet och samhällelig sammanhållning kan bara uppnås genom ett socialt kontrakt och sådana strukturella förhållanden som ger invånarna en känsla av tillhörighet och tillit trots eventuellt olika förekommande värdegrunder. En sådan samhällelig tillhörighet stärker människors självrespekt, självförtroende och självtillit. Härigenom ökar också människors förmåga att bidra till den sociala hållbarhetens upprätthållande och förstärkning.

Utifrån detta perspektiv och de förhållanden som råder i svenska medelstora städer kan vi definiera social hållbarhet på följande sätt:

*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.*

Strävan efter en så stark social hållbarhet som möjligt och de förutsättningar på vilka den vilar tillför frågan om medborgerligt deltagande och utvidgad demokrati helt nya dimensioner. Demokrati utgör inte bara ett viktigt medel för att hantera konflikter utan är också en förutsättning för att hantera den komplexitet i de samhällsfrågor och utmaningar som följer med vår tids stora samhällsomdaning. Vikten av att ta hänsyn till så många synpunkter och perspektiv som möjligt vid problem- och behovsidentifiering aktualiserar frågan om dialog och dess former. Detta blir föremål för vår diskussion i kommande avsnitt. Låt oss först börja med en diskussion om det politiska utrymmet för delaktighet och medskapande och den roll som det civila samhället och dess organisationer kan spela för att utnyttja detta utrymme.

### III. Delaktighetens och medskapandets politiska manöverutrymme

Alltsedan Manuel Castells klassiska verk ”The city and the grassroots” (Castells 1983) har städer uppfattats som viktiga arenor för det civila samhällets rörelser och organisationer och som platser för politisk förändring (Sassen 2007). Urbanforskningen och den ekonomiska geografin uppmärksammar samtidigt den roll som städer spelar för den ekonomiska utvecklingen (Harvey 2006, Krugman 2010). Statens tillbakadragande från det politiska rummet har rest frågan om förutsättningar för städer att återta sin medeltida roll som viktiga noder i världsekonomin (Borja & Castells 1996, Robnsson 2005, Sassen 2007). Härvidlag har den ojämna utvecklingens effekter aktualiserats och den påföljande risken av social oro och att städer skall slitas itu och falla sönder (Waquant 2009, Dikec 2007). Detta har i sin tur medfört att urbanforskningen alltmer inriktad sig åt frågan om rättvisa, rätten till staden och det civila samhällets roll som politisk förändringskraft (Fainstein 2010, Harvey 2009, 2012, Marcuse 2009). Den kritiska urbanforskningen ger viktiga bidrag till förmågan att förstå städernas och urbana regioners ekonomiska och politiska förutsättningar för att kunna bidra till global samhällsstyrning och social hållbarhet. Samtidigt ägnas förvånansvärt lite uppmärksamhet åt att diskutera det existerande politiska manöverutrymmet och de omständigheter under vilka stadens invånare skulle kunna utnyttja detta manöverutrymme. Härigenom riskerar analyserna att bli dystopiska och politiskt passiviserande.

## Strukturella tillfällen till förändring

Forskning inom den kritiska internationella politiska ekonomin intresserar sig däremot för strukturella förändringar och har härvidlag uppmärksammat olika förhållanden då det kan uppstå gläntor i det politiska landskapet som oväntat ökar utrymmet för det politiskt möjliga. Sådana gläntor kan uppstå när motsägelsefulla omständigheter upplevs som ohållbara och helt enkelt måste hanteras för att inte hota olika maktgrupperingars politiska intressen, ekonomiska verksamhet eller sociala positioner. I en sådan situation föreligger ett strukturellt tillfälle till förändring (Abrahamsson 2003). Det handlar då inte om olika aktörers subjektiva behov utan mer om objektiva intressen av fortsatt politiskt eller ekonomiskt maktinnehav. En del forskningsresultat har härvidlag speciellt pekat på betydelsen av de situationer när liknande ”upplysta” egenintressen *sammanfaller* mellan olika grupper av ekonomiska och politiska makthavare. Även om sådana sammanfallande intressen ofta kan vara av ytterst temporär natur bildar de när de strålar samman en helt avgörande politisk kraft och påverkansmöjlighet. Samtidigt är det så att ekonomiska makthavare och politiska eliter i en demokrati väldigt sällan har tillräcklig styrka för att själva utgöra historiens subjekt. Olika historiska exempel visar på betydelsen av vertikal interaktion med och politiskt stöd från det civila samhällets organisationer för att dessa gläntor skall kunna utnyttjas på tänkt sätt. Forskningsresultaten visar härvidlag på begränsningen i traditionella analyser som menar att samhällsförändringar kommer till stånd antingen genom medborgarnas påtryckningar nerifrån och upp eller genom makthavarnas förändringsarbete uppifrån och ner. I de studerade fallen handlar det i själva verket om en tvåvägskommunikation – sammanfallande intresse från makthavarna uppifrån interagerar med medborgarnas krav på samhällsförändring underifrån (Abrahamsson 2003). Som vi skall få anledning att återkomma till i nästa avsnitt krävs det således ett aktivt medskapande från de som bor, vistas och arbetar i staden för att manöverutrymmet skall kunna utnyttjas och det strukturella tillfället till förändring gripas.

En analys av de sociala risker som uppstått i globaliseringens spår och de krav som ställs på urbana miljöer för att bli till en konkurrenskraftig nod i det globala produktionsnätverket finner många liknande tecken på framväxande gläntor (strukturella tillfällen) i det politiska landskapet. Trots sina uppenbara framgångssagor beskriver exempelvis makthavarna i såväl Malmö som i Göteborg städerna som starkt segregerade med stora sociala påfrestningar. Makthavarna i de bägge städerna upplever att dessa sociala spänningar hotar såväl städernas sociala sammanhållning som deras ekonomiska tillväxt. De har uttalade ambitioner att skapa förutsättningar för ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbara städer med speciell betoning på de sociala aspekterna för hållbar utveckling. Så här formuleras det i Göteborgs Stads Budget för 2013:

*”Vi styr staden utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna. Den sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarheten är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten är inte mycket värd om den samtidigt förstör vår miljö och förändrar klimatet. Inte heller om den skapar större sociala klyftor i samhället”. (Göteborgs Stad, Budget för 2013, sid 5)*

De politiska ledningarna i de bägge städerna presenterar omfattande åtgärdsprogram för hur utvecklingen skall kunna vändas och som tyder på att de intrikata sambanden mellan säkerhet, utveckling och rättvisa uppmärksammas. Malmö får pris för sin tillväxtstrategi samtidigt som

de lanserar sina områdesprogram syftande till förbättrad välfärd åt alla. De får miljöpris för sina omvittnade satsningar på en hållbar utveckling. De ser städernas mångkulturella prägel som en viktig tillgång och strävar efter social rättvisa med mänskliga rättigheter och erkännande oavsett etnisk tillhörighet. Migration är viktig som arbetskraft, för kreativ mångfald, innovativ kapacitet och globala kontaktytor. Göteborgs kommun har gjort liknande satsningar för att kunna ta ett helhetsgrepp och hantera den ekologiska, ekonomiska och sociala hållbarhetens utmaningar på ett samstämmigt sätt. Städernas maktthavare är således medvetna om det faktum att städers ”varumärke” och hur deras sociala miljö uppfattas blir allt viktigare för utländska investerare och deras investeringsbeslut. Brinnande bilar och social oro utgör ett dåligt varumärke för kunskapsstaden. Ohälsa medför dessutom kostsamma produktionsbortfall. Barns ekonomiska och sociala utsatthet, brist på behörighet för gymnasieutbildning hotar tillsammans med ungdomsarbetslöshet kunskapsstadens kognitiva tillväxt.

### **Det politiska landskapets förändring**

Politik handlar om att hantera motstridiga intressen och konflikter. Politik är själva livsnerven för en verklig demokrati. Samtidigt har den förändring av det politiska landskapet som blivit ett resultat av den individualisering som följer i globaliseringens spår medfört att människor börjat tappa sitt intresse och sitt engagemang för den traditionella partipolitiken. De globala produktionsnätverkens ökade krav på flexibilitet med tillhörande projektanställning har förändrat den grund på vilket den kollektiva identiteten vilade, kollektiva problem har ekonomiserats och individualiserats (Bauman 2007, Beck 1999).

Den nyliberala privatiseringssvågen och det eftersträlvade småföretagandet sträcker sig från vård och omsorg i Sveriges kommuner och landsting, ner till lastbilstransportsektorn i Europa där varje chaufför äger sin egen bil och över atlanten till gruvnäringen i Latinamerika där varje gruvarbetare numera äger sin egen bormaskin. Denna utveckling har begränsat fackföreningarnas utrymme för att hantera arbetsmarknadskonflikter utifrån sina medlemmars behov vilket ytterligare har minskat medlemmarnas intresse för kollektivt politiskt handlande inom de parlamentariska ramar som står till buds. Därtill kommer det faktum att samhället, under nationalstatens era – den westfaliska epoken, präglades av social differentiering med stora klasskillnader som i sig gav upphov till ett klassmedvetande och en stark kollektiv identitet. Då handlade det mycket om att ta över staten och den politiska och ekonomiska makten för att få eftersträlvad omfördelning till stånd. Människor trodde på en stor berättelse och på framsteget. Frågan gällde närmast hur man snabbast skulle kunna ta sig dit. Politiken kännetecknades av representativ demokrati och av politiska partier. Partiprogrammen blev vägvisarna. Genom övergången till produktionsnätverk har arbetsmarknaden förändrats. Stora krav ställs på flexibilitet och innovation. Projekt anställning blir allt vanligare. Människor förblir inte längre vid sin läst. Yrket varierar med arbetsmarknadens krav och människors identiteter blir mer flytande. Vem man är, eller anser sig vara, beror på i vilket sammanhang man befinner sig. De flesta människor bär på flera identiteter. Den sociala rörligheten ökar och partitillhörigheten skiftar. Människor rör sig över tidigare klassgränser och många formar sin identitet utifrån vad de konsumerar (Bauman 2009).



Även synen på framtiden förändras. Samtidigt som den kollektiva grund som tidigare präglade identitetsformation börjar luckras upp börjar människor också förändra sin syn på det stora framsteget, moderniseringens välsignelse. Det finns nu inte enbart en stor berättelse om det goda livet utan det finns flera. Genom den mångfald av alternativ som uppstår försvinner också partiprogrammet som den enda vägvisaren. Människor söker sig olika lösningar beroende på vilka problem de står inför och lösningarna blir mer anpassade efter individens behov. Partiet med stort P och med ett heltäckande partiprogram som omfattar och kan hantera de flesta av människors problem går inte längre att uppbringa. Vi går in i ett mer individualiserat samhälle. En faktor som påverkar förutsättningarna för det kollektiva parlamentariska arbetet är den alltmer uppskrivade takten med vilken samhället pulserar. Kraven på snabba beslut och en ständig anpassning till omvärldens förändrade förhållanden ökar. Samtidigt bygger demokrati på det långsamma samtalet, byråkratins kvarnar måste tillåtas mala i sin takt för att undvika maktmissbruk och upplyst despoti. De utmaningar som samhällen står inför låter sig emellertid inte vänta på att kunna hanteras och alltfler medborgargrupper kräver snabbare beslut än vad den parlamentariska demokratin många gånger är utrustad för att klara av. Härigenom förlorar partipolitiken delar av sin medlemsvärvande kraft.

Ytterligare en anledning till att komplettera traditionella partipolitiska kanaler med former som tillåter andra uttryckssätt handlar om att många människor känner sig marginaliserade och utestängda från samhället. Statens internationalisering och behov av extern legitimitet har därtill också reducerat utrymmet för olika alternativa politiska strategier. Dess strävan efter att dra till sig utländska investeringar för att skydda sin globala konkurrenskraft har kommit att urholka de grunder på vilka den samhällsliga tilliten vilade. Det sviktande förtroendet för politiska företrädare har förstärkts då den externa legitimiteten har prioriterats framför den interna vilket inneburit att demokratiskt valda regeringars beslut många gånger körs över av finansmarknadernas, företagens och bankernas krav på kreditvärdighet. Pågående ekonomisk globalisering har minskat utrymmet för välfärdstjänster och urholkat det sociala kontraktet. Statens moderna institutioner når inte längre på samma sätt som tidigare ut till olika befolkningsgrupper och det civila samhället luckras upp. Utvecklingen gör att många känner sig tvingade att bygga upp egna alternativa och informella trygghet- och försörjningssystem utifrån mindre gemenskaper, släktskap eller vad som inom antropologin kallas för ”primärgrupper” när människor organiserar sitt vardagsliv med hjälp av mindre och mer närstående vi-grupper (Hettne, 2001, Harding, 2012). Här blir behoven av alternativa rörelser som kan komplettera traditionell partipolitik stora för att öka det politiska intresset.

Därtill skall läggas det förändrade sättet för makt och maktutövning som vi skall återkomma till och närmare redogöra för i senare avsnitt. Genom den diskursiva makten börjar makten finnas överallt och samtidigt ingenstans. Den representativa parlamentariska demokratin kommer inte längre åt den ekonomiska makten på samma sätt som tidigare. Detta utgör ytterligare en anledning till att människors deltagande i politiska partier och i fackligt arbete tenderar att minska. Politiska partier förlorar delar av sin dynamik och människor kanaliseras allt oftare sitt politiska engagemang genom sociala rörelser, ibland framburna av enskilda sakfrågor. Många vill inte låta sig representeras av någon och engagerar sig alltmer i olika

aktioner byggd på någon form av direkt demokrati utan tidsödande beslutsvägar. Samtidigt medför de sociala rörelsernas karaktäristiska platta organisationsstruktur och svårdefinierade ledarskap kommunikationsproblem med delar av den mer konventionellt organiserade politiska omvärlden. Få av rörelsernas aktiva anser sig ha mandat att uttala sig å rörelsens vägnar och en rad olika uppfattningar om politiska krav och ändamålsenliga uttryckssätt konkurrerar om medial uppmärksamhet. Denna utveckling reser frågan om de sociala rörelsernas legitimitet och möjlighet till den typ av ansvarsutkrävning på vilken den representativa demokratin vilar. Detta till trots representerar de nya sociala rörelserna vår tids politiska uttryckssätt som känns meningsfullt för många människor, inte minst när det gäller rätten att åtminstone få protestera (och göra motstånd). Rätten att ha rättigheter, för att citera Hanna Arendt. Denna utveckling såg demokratiutredningen. Formerna för den representativa demokratin hade inte utvecklats i den takt som kraven på ökad politisk delaktighet och medskapande krävde. Demokratiutredningen påtalade behovet av nya och fler demokratiska arenor med ”deliberativa kvaliteter” och former för en utvidgad demokrati, en slags mellanvaldemokrati med förmåga att fånga upp och nyttja medborgarnas politiska delaktighet utöver val till kommun, landsting och riksdag vart fjärde år (Demokratiutredningen 2000).

#### **Det postpolitiska tillståndet**

Den stora samhällsomdaningen och nationalstaternas förändrade roll har gradvis kommit att påverka det representativa demokratiska systemets förutsättningar. Systemet bygger på att folket röstar på sina representanter. De representanter som får flest röster bildar regering och denna regering har en tillräcklig makt för att fatta och genomföra olika typer av beslut. I övergången mellan det westfaliska nationalstatssystemet och det postnationella nätverkssamhället har emellertid alltfler av de beslut som rör människors vardagsliv kommit att fattas av aktörer över vilka nationalstater och folkvalda politiker inte har något inflytande. Detta har skapat ett besvärande demokratiskt underskott och en bristande tilltro till och legitimitet för det politiska systemet.

Utformningen av ekonomiska åtgärdsprogram runt om i världen för att komma tillrätta med den finansiella krisens nationella återverkningar utgör ett tydligt exempel på hur makten och det politiska (la politique) skiljts från politiken (le politique) och den uppsättning praktiker och institutioner med uppgift att genomföra de beslut som fattats. Den ekonomiska ordningens minskade utrymme för politiska alternativ har helt enkelt många gånger medfört en politisk maktlöshet som i sin tur tvingat fram en konsensus baserad mittenpolitik och bidragit till att urholka värdet av det demokratiska politiska beslutsfattandet. Vi har med den belgiska statsvetaren Chantal Mouffes språkbruk helt enkelt rört oss in i ett postpolitiskt tillstånd som förnekar förekomsten av motsättningar och de antagonistiska förhållanden på vilka politiken och demokratin bygger (Mouffe 2009).

Denna utveckling har förstärkts till följd av städers strävan efter att bli till en nod i de globala produktionsnätverken. De krav på målstyrning som följde med New Public Managements förhärskande styrningsrationalitet har kompletterats med visionsstyrning. Utifrån ett brett politiskt samförstånd utformas en vision för den framtida utvecklingen med syfte att dra till

sig privata investeringar. De flesta visioner har det gemensamt att välfärden skall säkerställas med hjälp av en växande befolkning och utvidgade arbets- och avsättningsmarknad som medger såväl ekonomisk tillväxt som erforderligt beskattningsunderlag. Förekommande målkonflikter mellan den ekonomiska tillväxtens och den sociala hållbarhetens krav tonas ner för att inte riskera det partnerskap som måste tillåtas växa fram mellan politiska och ekonomiska makthavare för att de utvecklingsstrategier på vilka visionerna bygger skall kunna genomföras. De flesta av stadens invånare riskerar emellertid samtidigt att exkluderas från beslutsfattandet. Härigenom minskar den politiska insynen och det postpolitiska tillståndet förstärks. Chantal Mouffe menar härvidlag att de etablerade partierna genom sin samförståndspolitik riskerar att stänga det politiska rummet. Till följd av bristen på kanaler för att föra fram och konfrontera olika meningsskiljaktigheter med varandra skapas utrymme för mer extrema och radikala populistiska partier såväl till höger som till vänster att växa fram och göra anspråk på att representera det enda politiska alternativet till den rådande ordningen. Mouffe pekar istället på vikten av att erkänna det sociala livets konfliktfyllda dimensioner. Det handlar om att se de antagonistiska motsättningarna men att skapa legitima uttrycksformer och möjlighet till kraftmätning mellan olika uppfattningar och motstridiga alternativ som kan transformera motsättningarna till att bli icke antagonistiska, d.v.s. möjliga (och rentav berikande) att leva med. Mouffe menar att ett sådant mer pluralistiskt förhållningssätt utgör en nödvändig egenskap för den moderna demokratin. Ett sådant förhållningssätt gör det möjligt att omvandla den ständigt närvarande antagonismen till ett agonistiskt förhållande. Parterna i konflikten kan då istället uppfattas som legitima meningsmotståndare och inte som fiender som med alla till buds stående medel måste utplånas.

Mouffes diskussion utgör ett viktigt bidrag när det gäller att förstå och komma tillrätta med det paradoxala faktum att människor i allt större omfattning har börjat tappa intresse och engagemang för politik samtidigt som vikten av politiskt engagemang för att hantera aktuella samhällsliga påfrestningar kanske aldrig varit större. En anledning till att vikten av det politiska har ökat handlar om nödvändigheten av att nå fram till en samstämmig politik och att komma fram till en samsyn vad människor förstår med begrepp som säkerhet, utveckling och rättvisa. Som tidigare diskuterats utgör frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa grundläggande värden som är i grunden omtvistade i det att hur begreppen uppfattas beror på såväl det sociala sammanhang i vilket begreppen användas som på berörda samhällsaktörers föreställningar om vad som är eftersträvänt. Samsyn kring innehållet i och meningen med begreppen kan bara upprättas genom förhandling och dialog. Ytterligare en anledning till att vikten av det politiska har ökat har att göra med det mångkulturella samhällets framväxt. Frågan som måste hanteras på ett demokratiskt sätt handlar om vad det är som måste vara gemensamt i ett samhälle för att människor skall ha en chans att kunna känna samhällelig tillhörighet och vad det är som kan tillåtas vara olika utifrån människors olika kulturella värdegrunder. Svaret på dessa frågor utgör andra exempel på vad som bara kan förhandlas fram genom dialog och beslutas om från fall till fall. Vi skall få anledning att återkomma till frågan om de interkulturella dialogens ökande betydelse i senare avsnitt.

Själv avvisar Mouffe kategoriskt alla tankar på ett dialogiskt förhållningssätt. Hon hävdar med emfas att politik inte är någon tejudning utan handlar om makt. Maktinnehavet kan bara

avgöras genom demokratiska omröstningar inom det parlamentariska systemet. Mouffe menar, att sannolikheten är liten för att antagonistiska konflikter skall uppträda så länge agonistiska och legitima kanaler är tillgängliga för avvikande röster. Det är när sådana kanaler saknas som meningsskiljaktigheterna riskerar att ta sig våldsamma former. Samtidigt medför denna insikt ett dilemma i en tid då det globala produktionsnätverkets framväxt förändrat det politiska landskapet. Eftersom intresset för den representativa demokratin minskat hos vissa befolkningsgrupper och aldrig existerat hos andra (speciellt resurssvaga grupper i utsatta bostadsområden) finns det många befolkningsgrupper som inte omfattas av det parlamentariska systemets partipolitik. De saknar helt enkelt de kanaler som krävs för att göra sin röst hörd och genom politiskt inflytande kunna påverka sin situation. De befinner sig alltså i riskzonen för att mobiliseras av de mer extrema och politiskt radikala krafter som Chantal Mouffe själv varnar för. Det parlamentariska representativa systemet har med andra ord blivit alltför exkluderande och saknar arenor för att få med människor som befinner sig i de politiska utkanterna. Denna utveckling förstärker behovet av fler offentliga rum och mötesplatser som medger nya politiska kontaktytor och tillfällen till dialog. Demokratiutredningen uttryckte förhållandet i sitt betänkande på följande sätt:

Våra resultat visar att fler offentliga rum för politiska samtal måste öppnas. I takt med globaliseringen skapar exempelvis den ökade förhandlingspolitiken bristande möjligheter för medborgarna att få insyn och utkräva ansvar (SOU 2000:1 s 242).

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att bristande engagemang i partipolitik inte kan tas som intäkt för minskat politiskt engagemang i stort. Vi har tidigare diskuterat det faktum att människor i en allt ökande utsträckning till följd av sin minskade tilltro till det parlamentariska systemet och politiska partier även börjat söka sig till olika sociala rörelser och olika utomparlamentariska aktioner för att driva fram sina politiska krav. De moderna institutionernas minskade förmåga att nå ut till vissa befolkningsgrupper och bidra till förutsättningar för ett drägligt liv, har gett upphov till att många sociala rörelser istället börjat arbeta mer lokalt och konkret genom att söka andra (och mer informella) former än vad samhället kan erbjuda för ekonomisk försörjning och social tillit. Detta har kommit till uttryck i urbana miljöer där frågor kring vem som har rätten till staden fått en stor betydelse för människors politiska mobilisering och deltagande.

En rörelse som tidigare hade stor genomslagskraft i västvärlden, kanske framför allt i USA, är "Right to the City" som strävar efter att utvidga demokratin och medborgarnas inflytande över stadens utveckling (Purcell 2002, Lamarca 2009, Harvey 2009). Med åren har rörelsen kommit att institutionaliseras och införlivas med UN Habitat (Lamarca (2009). Under UN HABITATs femte "World Urban Forum" som gick av stapeln i Rio de Janeiro 2010 kom rörelsens varumärke att utgöra det officiella temat för hela konferensen "Right to the city – Bridging the Urban Divide". För många förlorade rörelsen därmed sin aktivistiska prägel. Ett antal alternativa konferenser anordnades i regi av "Urban Social Forum" (Sanchez-Cuenca 2010). De fick ett dåligt genomslag och enligt vad som hittills framkommit inte tillräckligt med energi för kontinuitet. Samtidigt är det så att det civila samhällets sociala rörelser blir synliga först genom sina aktiviteter. Från att ha lyst med sin frånvaro under lång tid kan urban aktivism plötsligt bli synbar och snabbt mobiliserad till aktion med hjälp av de nätverk som etablerats och som hela tiden hållits vid liv om dock ständigt i nya former och med nya

deltagare. Svårigheten att bedöma rörelsernas förändringskraft ligger därför i sakens natur. Ett exempel på detta är det enastående politiska engagemang som växte fram i samband med den globala rättviserörelsens tillblivelse kring millennieskiftet och dess lika plötsliga och enastående tillbakagång (Abrahamsson 2006).

#### **IV. Dialog och makt**

Mycket talar för att Chantal Mouffe underskattar dialogens förutsättningar. Hon ägnar ingen uppmärksamhet åt det manöverutrymme som uppstår för att återinföra det politiska till följd av makthavarnas upplysta egenintressen och vilja till ”oheliga” politiska allianser i de situationer som dessa intressen sammanfaller med andras. De ”oheliga politiska allianser” och det ökade politiska manöverutrymme beror som vi tidigare diskuterat många gånger på förekomsten av motsägelsefulla omständigheter. Dessa uppstod som ett resultat av att ökad social instabilitet inte bara skulle drabba stadens invånare utan också förmodade skrämman iväg utländska investerare och påverka kunskapsstadens möjligheter till att förbli en del av de globala produktionsnätverken och hålla tillväxttakt och sysselsättningsgrad på önskvärda nivåer.

I Göteborg illustreras ett sådant vidgat politiskt utrymme av den energi som senaste år ägnats åt att hitta lämpliga former för en förstärkt medborgardialog. Det tar sig tydliga uttryck i kommunens budget för 2013 och märks också inte minst genom det arbete som gjorts för att få fram allmänna principer och riktlinjer för dess tillämpning.<sup>viii</sup> En anledning till den angelägenhetsgrad vi kan finna hos beslutsfattarna handlar om den sociala hållbarheten och det sätt på vilket den hotas av stadens uppdelning och segregation. Detta förhållande ökar rent objektivt stadens makthavares behov av förstärkt interaktion och dialog med olika befolkningsgrupper. Beslutsfattarna anser att dessa hot bara kan neutraliseras genom att medborgarna själva mobiliserades till deltagande i utformningen och genomförandet av de olika åtgärdsprogrammen som utarbetats för att den sociala hållbarheten skall kunna stärkas. I det förslag till budget för 2014 som den regerande majoriteten i Göteborg presenterade ett år senare uttrycktes detta på följande sätt:

*Vi ser att stärkt samverkan med civilsamhället är central för en hållbar stad. Invånarna ska ges ökad kunskap om sina rättigheter och stadens verksamheter ska bli mer lyhörda för medborgarnas rättigheter. I arbetet med mänskliga rättigheter ska även regelbunden dialog föras med det civila samhällets organisationer. Frivilligorganisationer bör kunna redovisa sina synpunkter på kommunens verksamheter. Till exempel genom att möjliggöra mer deltagande i de politiska processerna, bland annat genom ökad medborgardialog.*

#### **Delaktighetens ökande betydelse**

Möjlighet att påverka beslut som rör våra levnadsförhållanden är en demokratisk rättighet. Ett aktivt deltagande i samhällsutvecklingen förbättrar också folkhälsan. Människor lever ett

längre och friskare liv om de har kontroll över och kan påverka sin situation (Marmot (2008)). Därtill kommer som sagt att demokrati är ett viktigt sätt för att hantera och lösa konflikter.

Vikten av människors delaktighet och aktiva samhällsengagemang har förstärkts genom städernas strävan efter att utvecklas till en attraktiv kunskapsstad med högutbildad arbetskraft. Människors kognitiva förmåga liksom kapacitet till kreativt nyskapande påverkas av om de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen, att de förstår det sammanhang i vilket de befinner sig och att det som sker runt omkring dem kan uppfattas ha en mening, en logik. Det minskade valdeltagande skapar tillsammans med minskad partitillhörighet därför oro för demokratiska underskott och minskad delaktighet.

Ytterligare en anledning till att vikten av medborgardialog ökar är den pågående samhällsomdaningen som fört oss in i ett mer multietniskt samhälle med stor kulturell mångfald. Detta ökande behov av dialog har flera aspekter. En aspekt handlar om den sociala rättvisans krav, om antidiskriminering och antirasism. Fördomar måste försöka motverkas genom kulturella möten, samvaro och samverkan som kan öka förståelsen för andra människors utgångspunkter och ändamålsenlighet i sitt handlande. En annan aspekt handlar om vår tidigare diskussion kring den sociala hållbarhetens krav. Människor oavsett ursprung måste beredas plats för delaktighet och medskapande. Inte minst handlar det om möjligheten till att fördjupa människors kunskap om och insikt i vad som i olika kulturella sammanhang menas med social hållbarhet och vad denna kräver. Utifrån den föreslagna definitionen av social hållbarhet som diskuterats i detta kunskapsunderlag handlar det om att förstå hur andra människor ser på och tänker om värdegrunder som utveckling, säkerhet och rättvisa och att utifrån detta gemensamt producera kunskap om hur detta förhåller sig till frågan om social hållbarhet. En tredje aspekt gäller möjligheterna att identifiera rimliga förhållningssätt till de komplexa samhällsproblem vi står inför. I det mångkulturella samhälle som håller på att växa fram ökar behoven av att förstå hur människor med olika erfarenheter uppfattar och förhåller sig till en ökande komplexitet i de samhälleliga situationer som formar deras vardagsliv. Här gäller det att öka förmågan att tillvarata olika kunskap från vitt skilda miljöer och få hjälp att "tänka utanför boxen" för att identifiera okonventionella lösningar. Den interkulturella dialogen syftar härvidlag till att i samverkan och utifrån människors olika erfarenheter fläta samman en väv som återspeglar gemensamma förhållningssätt och värdegrunder. Det är härvidlag viktigt att komma ihåg att väven är endast tillfällig och att tyget är ännu inte färdigt. Tidens gång skapar nya specifika situationer med sina komplexiteter som kräver att förhållningssätt och värdegrunder ger väven en ny gestaltning som också kan medföra att ett helt nytt tygstycke växer fram. Människors värderingar och förhållningssätt har som funktion att uppfylla vissa behov. Dessa behov är sällan statiska utan förändrar sig i förhållande till den verklighet i vilken de befinner sig. Det gör att andra typer av värden och förhållningssätt kan ta över och uppfylla samma funktion om dock på ett annat sätt. Förutsättningarna för säkerhet, utveckling och rättvisa och de möjligheter de erbjuder till mänsklig värdighet varierar naturligtvis för olika situationer och kulturella sammanhang, inte minst när det gäller socialt hänsynstagande och tillhörande individuella och kollektiva rättigheter och skyldigheter.

Denna kunskap om och insikt i andra människors levnadsvillkor, tankemönster och förhållningssätt som sedan ligger till grund för gemensam kunskapsproduktion kan människor

inte skaffa sig genom den representativa demokratins kanaler och av att gå och rösta vart fjärde år. Sådana kunskaper och insikter kräver en dialogkultur och ett ständigt pågående samtal för att alla människor som berörs av ett beslut skall ha tillgång till samma information om vilka bevekelsegrunder som andra människor och beslutsfattare har för att de tar den ställning till frågan som de gör. Detta är en förutsättning för att besluten skall kunna uppfattas som legitima (och därmed också kunna genomföras med önskvärd effektivitet). Dialogen handlar således om att öka människors självtillit och kapacitet för att *såväl* kunna påverka sin vardagssituation *som* att aktivt kunna delta i och påverka samhällets utveckling.

Den pågående samhällsombildningen med sin ökande mångfald 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 tvärtemot 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, trosystem, 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 2007 sid 30)

Kraven på en sådan förmåga har ökat till följd av den förstärkta komplexiteten i vår tids samhällsproblem där det många gånger är svårt att hitta entydiga orsaker och där det inte alltid finns några självklara svar på hur problemen skall hanteras. Flera berör livsstilsfrågor som kräver individuella åtaganden och individuellt ansvar. Andra kräver omprioriteringar av resursanvändning som för att kunna genomföras måste ha stort folkligt stöd. Det är mot denna bakgrund vi skall förstå anledningen till att flera kommuner utifrån sina värdegrunder under senare tid har tagit fram principer och riktlinjer för hur medborgardialogen skall kunna förstärkas och bli till ett naturligt inslag i den politiska kulturen. Inom Sveriges Kommuner och Landsting bedrivs ett relativt omfattande arbete med att stödja Kommuner i deras arbete med att förstärka medborgardialogen. Det handlar då inte bara om bättre kunskapsunderlag för effektivt beslutsfattande och genomförande. Det handlar också om utvidgad demokrati och förutsättningar för förstärkt social sammanhållning. Detta är nödvändigt för att skapa den samhälleliga kapacitet som krävs för att hantera vår tids utmaningar. Inte minst handlar det om att skapa en interaktiv politisk kultur som kan fungera i skarpa lägen då samhället ställs inför akuta hot och snabbt måste identifiera möjliga förhållningssätt. Erfarenheter visar entydigt på att medborgerligt deltagande stärker människors förmåga att hantera olika påfrestningar och skapa samhällelig motståndskraft, anpassnings- och återhämtningsförmåga.

Behovet av att hitta former som kan komplettera den representativa demokratin har ökat under senare tid och då inte bara till följd av minskad politisk delaktighet, valdeltagande och partipolitisk tillhörighet. Den ökade vikten av medborgardialog skall också förstås mot bakgrund av den större roll som partnerskapen mellan politiken och näringslivet har börjat spela i vår tids samhällsstyrning. Det har ur demokratisk synvinkel blivit viktigt att kompensera ett ökat inflytande från privata ekonomiska intressens lobby verksamhet med ett

ökat medborgerligt inflytande. Samtidigt visar erfarenheterna på betydande svårigheter att med hjälp av medborgardialog förstärka medborgarnas delaktighet i det politiska beslutsfattandet.

Många politiker är skeptiska till medborgardialogens förmåga att komplettera den representativa demokratin. De menar att det främst är de redan resursstarka som kommer till tals. De resurssvaga, som man skulle vilja nå, känner sig många gånger alltför utestängda för att våga ta plats. En ständigt omdebatterad fråga är om dialogen med medborgarna skall ske med politiker eller med tjänstemän som samtalspartners. Några menar att ”vad” och ”varför” frågor lämpar sig för politikerna medan ”hur” frågorna skall tas om hand av tjänstemännen. Problemet med en sådan uppdelning är att medborgarna ofta upplever ”hur” frågorna som precis lika politiska. Många gånger tycks det som om politiker föredrar att det är tjänstemännen som svarar för dialogen med medborgarna, De ser då på dialogen som informationsinhämtning eller som ett medel för att förankra redan fattade beslut.

Tjänstemännen å sin sida har blandade känslor. Många vill se ett ökat medborgerligt deltagande men oroas liksom politikerna över att dialogen sätter likabehandlingsprinciperna ur spel och att det är de redan resursstarka som kommer till tals. De är också ovilliga att ta över den process som egentligen tillhör politikerna. De menar att de arbetar på uppdrag av politikerna och inte kan gå ifrån redan fattade politiska beslut. De oroas också för det oförutsägbara i dialogen som kan få dem att tappa kontrollen. Många gånger är de rädda för att väcka den björn som sover och öppna upp för vrede kring andra frågor än de som dialogmötet avsåg. Flera upplever att minskningen av välfärdstjänster ökat människors utsatthet, frustration och ilska i största allmänhet. De tycker att det är alltför krävande att möta denna ilska för saker som tjänstemännen inte själva kan påverka.

Många medborgare är också tveksamma till värdet av medborgardialog. De har fullt upp med sina vardagsbestyr och menar att dialogen många gånger inte blir på riktigt utan mest handlar om maktavarnas behov av att förbättra beslutsunderlagen eller att informera om redan fattade beslut. Deras erfarenheter visar på att dialogen och delaktigheten kommer till korta när det är skarpt läge och ekonomiska intressen står på spel. Därtill kommer också att gällande lagar och förordningar i praktiken begränsar utrymmet för påverkan. Väldigt sällan upplevs det handla om att ge medborgarna möjligheter till att påverka besluten.

Göteborg utgör också ett illustrerande exempel på de hinder som fortfarande föreligger när det gäller att i praktiken låta invånardialogen gestalta sig och få en uppmärksamhet som svarar mot den övertygelse om dialogens vikt och den goda vilja till dialog som formuleras i olika policy dokument. De föreslagna principer för dialogens utformande och genomförande som utarbetats av den centrala förvaltningen, och som fått ett brett stöd i remissrundan med de olika stadsdelsförvaltningarna, har svårt att finna samma gehör hos Kommunstyrelsen. Under våren 2013 bordlades frågan vid flera tillfällen för att slutligen återremitteras för ytterligare beredning. Förutom olika teknikaliteter, inte minst när det gäller föreslagen e-demokrati, handlar tveksamheten i grund och botten om hur en stärkt roll för medborgardialog kommer att påverka inte bara den representativa demokratin i sig utan också, och kanske framför allt, effektiviteten i partnerskapens beslutsfattande som bedöms så viktig för stadens framtid. Den



globala omvärlden ställer krav på ett betydligt snabbare beslutsfattande än vad demokratins långsamma samtal och malande kvarnar förväntas kunna hantera.

Så samtidigt som liggande förslag till kommunalbudget för 2014 betonar vikten av medborgardialog upplever många av Göteborgs befolkning dagligen hur de inte kommer till tals utan körs över av förvaltningen när det gäller olika stadsbyggnadsfrågor i stort som i smått, alltifrån var någonstans nya evenemangsarenor skall byggas till hur torg kan upplåtas och gatustumpar utsmyckas. Kraven på och gehören för en folkomröstning för att låta invånarna ta ställning till det västsvenska paketets finansiering och önskvärdheten av att införa en trängselskatt utgör ett exempel på att olika beslut, hur angelägna och välmotiverade än kan vara, knappast kommer att låta sig genomföras i framtiden utan att invånarna fått tillfälle att själva ta ställning och uttrycka sitt stöd för eller emot.

### Dialogens former

När man i Sverige pratar om dialog är det viktigt att skilja på vad som kallas för brukardialog och den medborgardialog som eftersträvas för förstärkt demokrati och ökad politisk delaktighet. Brukardialogen handlar om behovstillfredsställelse och är mer öppen för förhandling medan medborgardialogen i större utsträckning handlar om politiska värdegrunder och därmed är mer konfliktrelaterad och maktberoende.

**Brukardialog** handlar således mer om att förbättra den offentliga sektorns kapacitet att leverera tjänster och service med en för medborgarna godtagbar kvalitet när det gäller såväl innehåll, tillgång som tillgänglighet. Denna form av dialog fokuserar främst på *hur* fattade politiska beslut skall genomföras utifrån det sätt på vilket individen ser på sin egen behovstillfredsställelse. Enligt det nya tankesätt som dominerar förvaltningens styrning (New Public Management) och den nyliberala ideologin på vilken den bygger, skall medborgarna uppfattas som kunder och konsumenter. Dialog blir nödvändig som någon form av marknadsundersökning av aktuella behov och preferenser hos brukarna (Hall 2012). Dilemmat med brukardialogen är dock att den genom sin fokusering på individens behov riskerar att avpolitiserar dialogen. Frågan om samhälllig mobilisering, användning och fördelning av resurser kommer bort från den politiska dagordningen och många medborgare tappar sitt intresse för och engagemang i dialogen. Detta innebär emellertid inte att vi skall bortse ifrån de förtjänster som brukardialogen har – bara att vi skall vara medvetna om farhågorna för en sådan avpolitiserar. Brukardialogen kan (förhoppningsvis) medföra ökad kvalitet på den offentliga sektorns tjänster och därmed en ökad legitimitet för och stöd till den offentliga sektorns existens. Den gör det möjligt att öka invånarnas tillit till sig själva, till varandra och till myndigheter. Den gör det också möjligt att upprätthålla människors skattebenäget och välfärdens skattebas. Brukardialogen kan således, trots sin risk för avpolitiserar, ge upphov till viktig samhällsdynamik med förändrade maktpositioner. Den ger deltagarna en vana (och ökat självförtroende) att delta i samtal med myndighetspersoner. Den bidrar därmed till den dialogkultur som behöver utvecklas för att snabbt kunna komma till användning i skarpa lägen när den sociala hållbarheten sätts på spel genom oväntade, akuta och katastrofliknande förhållanden.

Till skillnad från brukardialogen innehåller **medborgardialogen** en helt annan makt- och konfliktdimension. Medborgardialogen fokuserar mindre på *hur* frågor och mer på *vad* som skall göras, varför, vem som kan tänkas bli vinnare och förlorare liksom på andra målkonflikter och nödvändiga avvägningar. Medborgardialog handlar om någon form av utvidgad demokrati och ett medborgerligt deltagande som kompletterar den representativa demokratin genom att göra det möjligt med politiskt deltagande och inflytande mellan de politiska valen (Fung & Wright, 2003).

Problemet som många gånger uppstår i samband med diskussioner om medborgardialogens önskvärdhet beror på att begreppet utgör ytterligare ett exempel på vad vi i tidigare avsnitt

diskuterat i termer av en flytande signifikant. Begreppet har ingen given definition utan kan betyda vad som helst. Som Sherry Arnstein försöker illustrera genom sin ”delaktighetstege” finns det olika ambitionsnivåer med dialogen som det är viktigt att reda ut (Arnstein 1969). Ibland kan begreppet medborgardialog åsyfta vad vi vanligtvis förstår med begreppet delaktighet (och direktinflytande) – dvs en situation då invånarna faktiskt är med och påverkar. Ibland ligger begreppet medborgardialog närmare begreppet deltagande – invånarna är med på ett hörn, ger och tar information men saknar direkt inflytande. Det är viktigt att i ett tidigt skede och utifrån frågans karaktär fastställa och synliggöra ambitionsnivån. Olika frågor medför olika förhållningssätt och metoder. Det är inte nödvändigtvis bättre att sträva efter att komma så långt upp på stegen som möjligt om det från början finns faktiska hinder för detta. I praktiken växer emellertid ofta ambitionsnivån fram först under själva dialogprocessen beroende på deltagande och de förutsättningar som utvecklats under resans gång. En sådan ”vänta och se vart det barkar hän” attityd kan emellertid skapa felaktiga förväntningar som i efterhand tar sig uttryck i stor besvikelse. Detta blir ofta fallet om dialogen visar sig mer ha handlat om att myndigheter/förvaltning försökt förbättra sin egen beslutskapacitet och legitimitet genom bättre beslutsunderlag än om att stärka medborgarnas faktiska demokratiska inflytande och delaktighet.

För att dialogen skall bli meningsfull blir det mot denna bakgrund viktigt att dialogmöten inleds med att reda ut vad de olika parterna avser med dialogen och vad de vill uppnå. Vilken är deltagarnas bakgrund, vem representerar de, vilka är deras mandat och motiv för att delta, vad hoppas de uppnå och vilka förväntningar har de själva? Om inte dessa förhållanden synliggörs innan dialogmötet startar minskar förutsättningarna för ett ärligt, meningsfullt och respektfullt samtal.

### **Den deliberativa dialogens begränsningar**

Som vi tidigare kunde konstatera uppmärksammade demokratiutredningen redan under millenniumskiftet den nya tidens anda. Den pekade på vikten av ökat medborgerligt politiskt delaktighet och på behoven av att förstärka demokratin med mer deliberativa inslag (Demokratiutredningen 2000). Med detta avses att politiska beslut skall fattas efter mer ingående samtal mellan beslutsfattare och medborgare. Samtalet strävar efter att komma förbi särintressen och genom att fokusera på rationella argument uppnå någon form av politisk konsensus (Habermas 1996).<sup>ix</sup> En sådan rekommendation är emellertid inte helt oproblematiserad. Det finns flera starka skäl som talar emot parternas förmåga att se bakom sina egenintressen och att detta förhållningssätt till dialog och interaktion mellan olika medborgarkategorier inte har speciellt starka förutsättningar för att bli meningsfull

Mot bakgrund av komplexiteten i de utmaningar som samhället står inför, de egenintressen som ligger bakom de flesta konflikter och de ojämlika maktförhållanden som råder mellan berörda parter, är det för det första väldigt sällan som de idylliska förhållanden är för handen som gör att deliberativa metoder utifrån de rationella argumentens logik kan komma fram till någon gemensam åtgärds- och handlingsplan innan man kunnat enas om problemens orsaker. En handlingsplan är aldrig neutral utan innebär förändringar som påverkar de olika parternas

egenintressen på olika sätt. Detta förhållande påverkar deltagarnas förmåga att använda sig av rationella argument. Om inte de bakomliggande egenintressen, som deltagarna med nödvändighet bär med sig, blir synliggjorda finns det en risk för att de verkliga problemen sopas under mattan och att dialogen fokuserar på sekundära problem vars åtgärder upplevs som mindre hotande. Strävan efter konsensus kring åtgärdsprogram kan också innebära att den mäktigare parten inte hör eller bryr sig om att uppmärksamma den svagare partens nej och avvikande uppfattning. Detta gör att olika alternativa förhållningssätt inte lyfts fram och får samma utrymme i dialogen. För att skapa förutsättningar för det medskapande som måste till för att hantera vår tids globala utmaningar måste vi istället börja tänka på demokrati bortom den förhärskande samförståndslogiken och helt enkelt bli betydligt mer konfliktorienterade i vårt förhållningssätt (Lijpart 1999).

#### **Den konfrontativa dialogen som en första fas**

Det politiska landskapets förändring och de olika former för maktutövning som blivit alltmer framträdande har som vi tidigare diskuterat skapat en stark misstro mellan de som känner sig maktlösa och de som upplevs mer mäktiga. Mot denna bakgrund blir det för varje dialogförsök viktigt att under ett första inledande steg försöka komma åt och synliggöra de olika perspektiv på de komplexa samhällsproblemens orsaker och de egenintressen som parterna bär på. Den konfrontativa dialogens metod kan vara värd att pröva härvidlag. Den syftar i första hand inte till att parterna skall komma överens och uppnå någon form av konsensus kring ett åtgärdsprogram. Syftet med den konfrontativa dialogen är istället för det första att parterna skall få plats för sina egna berättelser om hur de själva ser på problemens kärna och orsaker. För det andra syftar den konfrontativa dialogen till att genom sådana berättelser bidra till att synliggöra samtalsparternas meningsskiljaktigheter och olika förhållningssätt till sakernas tillstånd (Abrahamsson 2006).

Den konfrontativa dialogen intresserar sig främst för hur och varför olika åsikter vuxit fram och slagit rot. Härigenom kan deltagarna lättare reda ut var man har varandra för att på så sätt skapa en viss tilltro och tillit sig emellan. I denna bemärkelse kan begreppet ”konfrontativ” dialog vara missvisande ty det kan leda tankarna till konfrontationer som får dialogpartern att gå i försvarsställning. Detta kan inte minst vara fallet för svenska förhållanden som traditionellt präglas av rädsla för konflikter och behov av att nå fram till konsensus. Vad det handlar om är snarare tvärtom. Det handlar om att verkligen lyssna på vad dialogpartnern har att berätta utan att lägga några egna värderingar i detta. Buddismen talar härvidlag i termer av ”deep listening”. Dialogens uppgift är att synliggöra en så stor del av människors tankar och förhållningssätt till den aktuella konflikten som möjligt för att först därefter, när alla har samma tillgång till information om själva sakfrågan och om de som är berörda, försöka komma fram till ett gemensamt förhållningssätt. Inte minst viktigt är det att låta avvikande uppfattningar och förekommande nej-röster komma till tals. För att inte bärare av dessa röster skall marginaliseras och göras till motståndare och i praktiken komma att urholka en eventuell överenskommelse blir det viktigt att ställa frågan och låta dessa bärare förhålla sig till *vad som skulle krävas för att också de själva skulle kunna leva med det förhållningssätt som föreslagits även om det för dem inte blir det helt önskvärda.*<sup>x</sup>

Den konfrontativa dialogen skiljer sig från den deliberativa dialogen i flera viktiga avseenden. Den deliberativa metoden ser på syftet med dialog som att i samråd producera ny kunskap. Den poängterar det faktum att alla människor är kunskapsbärare och att alla människors uppfattningar måste komma till tals för att vår tids komplexa samhällsproblem skall kunna uppfattas och hanteras på rätt sätt. Den konfrontativa dialogen delar dessa utgångspunkter. Problemet är emellertid samtidigt att den deliberativa metoden också utgår ifrån att det finns ett rationellt argument, ett sanningsperspektiv kring vilket dialogparterna efter det goda samtalet kan enas. Syftet med den deliberativa metoden blir alltså att med hjälp av sådana rationella argument ta sig förbi maktintressen och målkonflikter och nå fram till någon form av konsensus kring vilka åtgärder som skall vidtas.

Den konfrontativa dialogen har inte detta syfte utan tar istället avstamp i det förhållande att ett samhälle formas utifrån intressekonflikter och olika maktförhållanden. Dessa kan inte önskas bort, men de måste synliggöras och omformas genom demokratiska samtal och politisk kamp. Den politiska kampens styrkeförhållanden avgörs ytterst genom omröstning. Som vi tidigare diskuterat pratar den belgiske statsvetaren Chantal Mouffe här i termer av att omvandla antagonistiska motsättningar till agonistiska där motparten kan förvandlas från att vara en fiende som måste förintas till att bli en meningsmotståndare som det går att leva med men ändå fortsätta att politiskt bekämpa (Mouffe 2009). Den svenske idéhistorikern Sven-Eric Liedman uttrycker det på följande sätt (1986) ”Det som gör demokrati till demokrati är vad jag förstår inte att vi är eniga utan att vi har rätten att vara oeniga och till och med uppmuntras därtill”.

### **Den generativa dialogen som en andra fas**

Syftet med den konfrontativa dialogen är, förutom att synliggöra parternas olika intressen och föreliggande målkonflikter, således också att synliggöra ändamålsenligheten bakom olika gruppers agerande så att de nya perspektiv och förhållanden som framkommit under dialogen kan göra det möjligt att skapa förutsättningar för ett alternativt (och lika ändamålsenligt) agerande. Det kan inte minst handla om att utvidga konfliktarenan för att försöka identifiera sammanfallande (ehuru temporära) intressen. Det är många gånger först när sådana sammanfallande intressen kunnat identifieras, och som har möjligheter att ge parterna ett likvärdigt utbyte i förhållande till att tillfredsställa sina egna specifika särintressen, som mer generativt inriktade och skapande metoder för dialog i ett andra steg har en chans att bli meningsfulla.

Medan den första fasen sålunda handlar om att lyssna och att synliggöra meningsskiljaktigheter handlar den andra mer reflekterande och generativa fasen om att så noggrant som möjligt analysera, problematisera och vända och vrida på hur de olika konfliktparterna ser på varandras intressen och behov som de hoppas att konfliktförloppet skall tillgodose.

När det gäller frågor om social hållbarhet går det naturligtvis att föreställa sig många exempel på hur en generativ dialogkan komma till användning när parterna under en första fas synliggjort motsättningar och identifierat gemensamma intressen. Ett beprövat och allt mer aktuellt sätt är att komplettera och utvidga de tilltagande behoven av att införa en social investeringspolitik med någon form av deltagarbudget för att besluta om investeringarnas omfattning och inriktning. Denna metod, som gjorde det möjligt för invånarna att aktivt delta i stadens budgetarbete, utarbetades i Porto Alegre i Brasilien för snart tjugo år sedan och har sedan dess prövats på en rad olika platser runt om i världen (nu senast i New York). Sveriges Kommuner och Landsting har också bidragit till att flera kommuner i Sverige utvecklat och infört någon form av medborgarbudget. Tanken med medborgarbudget är att komplettera den representativa demokratin. När väl de representativa demokratiska kanalerna har fattat beslut om att finansiella medel för sociala investeringar skall göras tillgängliga i olika utvecklingsfonder skall invånarna bjudits in till dialog om hur dessa medel skall användas och vilka prioriteringar som skall göras. Härigenom har dialogen utrustats med de resurser och den makt som gör det möjligt för deltagarna att uppleva att dialogen är på riktigt och kan göra skillnad.

#### **Genomförande och uppföljning som en tredje fas**

Syftet med den andra fasen var att, utifrån den beskrivning som parterna tidigare gjort av konfliktens orsaker, fastställa vilka åtgärder som skulle behövas för att problemen skall kunna hanteras på ett sätt som det går att leva med och på vilken politisk nivå och av vem sådana beslut skulle kunna fattas. Syftet med dialogens tredje och avslutande fas är att tillsammans diskutera igenom hur de överenskommelser som träffats, av vilket slag de än vara månne, skall genomföras i praktiken och följas upp. Med stor sannolikhet kommer också i framtiden nya konfliktområden och meningsskiljaktigheter att infinna sig inom andra områden som det blir viktigt att ta tag i och försöka hantera från början. Den tredje fasen erbjuder en möjlighet för parterna att komma överens om hur detta då kan tänkas gå till.

#### **Makt och vanmakt**

Huruvida medborgardialogen kan bli ett verksamt sätt för att utvidga och förstärka det demokratiska inflytandet och den politiska delaktigheten handlar till syvende och sist emellertid om makt och de nya uttryck som maktutövningen tar sig under den stora samhällsomdaning som nu pågår.

De politiskt förtroendevalda har under de senaste årtiondena försökt bekämpa det framväxande tjänstemannaväldet och det faktum att tjänstemännen genom beredning och genomförande av besluten tagit över alltmer av maktutövningen. De vill av naturliga skäl inte riskera att ytterligare lämna ifrån sig den makt man upplever sig ha fått från sin valmanskår genom att engagera sig i medborgardialog. Flera forskningsresultat (Abrahamsson 2013) pekar också på att politiker är rädda för dialog medan medborgarna är tveksamma. Många gånger tycks det vara tjänstemännen som är mest positiva till dialog. Men ofta syftar tjänstemännen då egentligen på brukardialog och den möjlighet denna ger att bättre kunna

tillhandahålla den service som medborgarna önskar. En medborgardialog värd namnet kräver att frågan om makt uppfattas och fördelas på ett annat sätt än vad som för närvarande är fallet.

Maktfrågor vid partnerskap och dialog har ofta handlat om vad som i forskningslitteraturen kallas för de två första dimensionerna dvs den synliga makten alternativt den gömda makten – se nedanstående faktaruta (Lukes 2008). Under senare decennier har en tredje dimension och frågan om den osynliga maktens inflytande blivit alltmer aktuell. Denna tredje dimension av makt har under senare tid ytterligare utökats genom förstärkt behov av ”styrningsrationalitet” eller ”governmentality” för att använda oss av den franske politiske filosofens Michel Foucaults språkbruk (2004a). Makthavarna har här utvecklat förfinade metoder för att människor kollektivt skall kunna styra sig själva (frihet inom vissa givna gränser). Det märks tydligt inom biståndet där denna styrningsrationalitet (de värdegrunder och de ramar inom vilka besluten kring biståndets inriktning och användning överhuvudtaget kan fattas) måste accepteras av biståndsmottagaren för att biståndssamarbete skall bli aktuellt. Liknande krav återfinns också vid olika myndigheters finansiering av olika typer av projekt i svenska bostadsområden och förorter.

### **Maktens ansikten**

Maktteorin pratar 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 eller **den första dimensionens makt** i Lukes språkbruk (*synlig makt*) (Lukes 2008). Denna dimension av makt bygger på den vanliga föreställningen att bruk av makt blir aktuell då det föreligger intressekonflikter mellan A och B. Anledningen till att Dahls teori uppfattas som en-dimensionell beror på att den huvudsakligen begränsas till beslutsfattarna och till de av deras beslut som är synliga och tillgängliga för att studeras.

**Den andra dimensionen av makt** är mer subtil och handlar om att bestämma innehållet i den politiska dagordningen eller kanske bättre över de frågor som inte är föremål för politisk diskussion/åtgärd dvs 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. Socialdemokratiska ledares enskilda överläggningar med representanter för Wallenberg gruppen inom ramarna för den svenska modellen under 1950- och 1960-talen om det sociala kontraktets innehåll brukar här anges som ett klassiskt exempel. Ett annat mer aktuellt exempel är de riktlinjer som olika kommuner utarbetar för medborgardialog och där det klart uttalas att det är kommunens politiker och/eller tjänstemän som beslutar om vilka frågor som är öppna för beslut och vilka frågor som makthavarna själva måste fatta beslut om.

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

Berättigad kritik kan riktas mot dessa tre olika sätt att uppfatta makt eftersom de är alltför inriktade på agency dvs. aktörsorienterade. Det finns också olika strukturer som sätter gränser för aktörers agerande och som man måste ta hänsyn till. Inom teoribildningen för Internationella Relationer utgör också den omtvistade relationen mellan agent – struktur ett viktigt forskningsområde (Cox 1996). Enligt denna teoribildning är det aktörer som skapar strukturer. När väl strukturerna är på plats påverkar de handlingsutrymmet för andra aktörer. Men eftersom strukturer skapas av aktörer och kan de därmed också följdriktigt ändras av aktörer när det ligger i deras intresse (Abrahamsson 2003). Aktörerna skapar och använder således strukturer (och institutioner) som maktmedel.

Detta visar på förekomsten av ytterligare en dimension av makt, nämligen **strukturell makt** (Strange 1988). Exempel på maktstrukturer är den finansiella marknaden som bedömer låntagarnas kreditvärdighet och vars "credit-rating" påverkar långivares räntesatser och också låntagares möjligheter att få lån överhuvudtaget. Därtill kommer de generella men väldigt omfattande villkor för ekonomisk politik som följer med lånen. Såväl strukturanpassningsprogram som New Public Management är exempel på liknande regelverk. På lokal nivå är skolans upplevda fostran till dåligt självförtroende och utanförskap ett exempel på en osynlig struktur. Forskningen har härvidlag uppmärksammat den negativa inverkan som följer med lärarnas låga förväntningar på elevernas skolresultat "Säg mig vilken skola Du går i och jag kan berätta vad Du har för betyg" (Sernhede 2010). Den internationella handelsorganisation WTO utgör ett exempel från den internationella nivån på hur vissa aktörer sätter upp villkor för att vara med (innanförskapets gränser) och därigenom bestämmer vilka aktörer som skall stängas ute. Motsvarande maktförhållanden kan vi också finna på övernationell och regional nivå (vad krävs för att få vara med i EU), på nationell nivå (vad krävs för att komma in på arbetsmarknaden) och på lokal nivå (vad krävs för att få tillgång till bostad). Åtgärder för att bryta utanförskapet och 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, dvs förändrade de maktstrukturer som från början skapar utestängningen.

Införandet av New Public Management har också synliggjort hur makt kan användas för att påverka människors levnadsförhållanden, reproduktion och fortlevnad. Privatisering av vattendistribution som snart utvidgades till privatisering av vattenkällor (inklusive uppsamlad regnvatten) medförde stora protester i exempelvis Bolivia (vattenkriget i Cochabamba). Under parollen "vårt liv är inte till salu" bekämpades denna form av biomakt (biopolitics) med hjälp av människors kroppar (biopower) (Foucault 2004b). Hundratusentals av ursprungsbefolkningen slog sig helt enkelt ner på gator i torg i staden och blockerade all verksamhet för såväl det transnationella företaget som ansågs sig äga vattenkällorna (Bechtel Inc) som för den inhemska regeringen som tillät dem att ha denna uppfattning. Blockaderna bokstavligen tvingade såväl företaget som regeringen att lämna landet.

Maktteorin diskuterar makt mycket utifrån frågan om **makt över** någonting (att kontrollera och/eller att påverka andra). Jag menar att det också är denna syn på makt som präglar de flesta av dagens makthavare. Medborgardialogen har därför kommit att användas till att

försöka få medborgarna med sig på de åtgärder som befattningshavarna upplever som angelägna att genomföra. Det handlar då här också om möjligheten till att bestämma över vilka frågor som är öppna för diskussion och inom vilka ramar som besluten kan fattas. Det kan exempelvis handla om att förbereda medborgarna på svåra tider och på att obekväma beslut, inte minst när det gäller vår välfärd, kommer att behöva fattas. Kritiska samhällsforskare menar att medborgardialog idag främst är en fråga om den form av hegemonisk och försätlig maktutövning som Foucault (2004a) kallar för "governmentality". Bara det faktum att det är makthavarna som kan avgöra om de skall låta invånarna vara med och bestämma eller inte skapar ojämlika maktförhållanden. Forskarna pekar på hur villkoren för bemäktigande ("empowerment") rentav medvetet kan användas för att skapa underordnade och självdisciplinerande invånare (Cruikshank 1999). Som Foucault själv påpekade, allting är farligt – även demokrati kan missbrukas.

De komplexa samhällsfrågor och globala utmaningar vi står inför gör det nödvändigt att förändra synen på makt och på dess utövning. Det handlar inte längre om makt över utan alltmer främst om **makt till** någonting (Dowding 1996). För att hantera vår tids samhällsproblem på ett hållbart sätt måste beslutsfattarna bli mäktigare. De måste tillåtas bli kapabla att vidta de åtgärder som beslutats om. Här handlar det om att förstå att makt inte nödvändigtvis är något nollsummerspel. Makt som uppfattas som legitim (och som blir hållbar) 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 bemäktigas. De måste upplevas som legitima. Det kan de bara bli om de också är villiga att dela med sig av makt och bemäktiga medborgarna genom att skapa förutsättningar för ökat inflytande. Istället för makt över någonting som måste betraktas som en form av dominans talar litteraturen här mer om makt till någonting som således mer handlar om en fråga om "empowerment".

Om begreppet "governmentality" ganska väl fångar in förmågan till *makt över* någonting kan vi använda oss av begreppet **normativ styrka** för att försöka fånga in förmågan till *makt till* någonting.<sup>xi</sup> Governmentality handlar ytterst om någon form av styrning (eller rentav manipulation) uppifrån. Ett samhälles normativa styrka kan däremot bara uppåtdas genom samverkan mellan beslutsfattares inbjudan till delaktighet uppifrån och berörda invånares initiativ till delaktighet underifrån. Den normativa styrkan bygger således på förmågan att synliggöra problemen, komma fram till en gemensam förståelse av deras innebörd, till vad som behöver göras och förståelse av de maktstrukturer som kan komma att försvåra möjligheterna att gå ifrån ord till handling. Vi talar här i termer av **medskapande**. Med detta begrepp förstår vi att ett samhälles förändringskrafter skapas i samverkan med olika politiska krafter såväl uppifrån (från beslutsfattare och makthavare) som underifrån (från stadens invånare). Under vissa omständigheter då det föreligger, åtminstone tillfälligtvis, sammanfallande intressen kan förändringskrafterna kroka fast i varandra och därmed, tillfälligtvis, utjämna asymmetriska maktförhållanden. Det är under liknande omständigheter som förändringskraften och manöverutrymmet blir som störst. För ett det strukturella tillfället till förändring skall kunna gripas krävs det således ett aktivt medskapande av dem som bor, vistas och arbetar i staden. En medborgardialog värd namnet skall därför inte uppfattas som en enstaka händelse även om sådan med nödvändighet blir nödvändig vid hantering av



specifika konflikter. Medborgardialog handlar mer om ett förhållningssätt till demokrati och medborgerligt inflytande som också är konfliktförebyggande sig. Medborgardialog skall därför uppfattas som en kultur – ett ständigt pågående samtal mellan stadens invånare och deras förtroendevalda.

En viktig uppgift för medborgardialogen i detta sammanhang är att ge deltagarna möjlighet att reflektera över maktens uttryckssätt när det gäller den aktuella frågan och hur de uppfattar utrymmet för en maktindelning liksom de negativa respektive positiva effekter och politiska vinster och kostnader som en eventuell maktindelning skulle kunna tänkas ge upphov till. Vad kan den part som upplevs som den mäktigaste parten tänkas vinna på att lämna ifrån sig makt och vilken kan kostnaden tänkas bli om någon maktindelning inte tillåts komma till stånd? Här blir det viktigt att synliggöra och uppmärksamma de olika maktordningar som råder. I den stora samhällsomdaning som pågår där det globala flätas ihop med det lokala rör vi oss hela tiden på olika nivåer där olika maktspekter kan förhindra identifierade åtgärdsförslag. För vissa åtgärdsförslag kan någon form av maktindelning på lokal nivå visa sig möjlig. För att andra förslag skall kunna genomföras kan förändringar av överordnade maktstrukturer bli nödvändiga. Det kan handla såväl om nationella, regionala eller globala maktordningar. Om så visar sig fallet är det viktigt att under dialogen hantera frågan om det sätt på vilket parterna skulle kunna samverka för att försöka få en sådan förändring också av överordnade regelverk tillstånd. Under dialogen bör deltagarna också fundera över vad som kan göras lokalt inom ramarna för det befintliga manöverutrymmet under tiden som arbetet med att förändra de överordnade strukturerna och regelverken pågår.

## Dialog i vår tids samhällsomdaning

Dialog, som begreppet har använts i detta sammanhang, handlar inte om att i mer traditionell bemärkelse konversera, samtala eller utbyta tankar och erfarenheter om vissa speciella ting. Dialog handlar inte heller om att debattera med syfte att påvisa att egna argument väger tyngst och därför avgör vad som är rätt eller fel. Dialog handlar i detta sammanhang om att få nya insikter och om att förstå saker och ting på ett nytt sätt. Dialog handlar således om att lyssna, reflektera och agera tillsammans med andra och därigenom skapa någonting nytt. Det är därför som jag i detta kunskapsunderlag har valt att indela genomförandet av dialogen i tre faser, var och en med sina specifika syften. Den första fasen (1) handlar om att dialogparterna i ordet rätta bemärkelse **lyssnar** på varandra för att identifiera konfliktens kärna och de meningsskiljaktigheter som råder om hur detta bör beskrivas och formuleras. Den andra fasen handlar om att **reflektera** tillsammans över vad som sagts för att försöka synliggöra de olika sätt på vilka konflikten skulle kunna hanteras. Den tredje fasen handlar om att därefter **agera** tillsammans för att genomföra överenskomna åtgärder.

Under den löpande framställningen har vi identifierat speciellt tre omständigheter som förklarar invånardialogens ökande vikt.<sup>xiii</sup> Den första har att göra med övergången från en mer hierarkisk samhällsstyrning under nationalstatsepoken till den flernivå- och nätverksstyrning

som präglar det framväxande nätverkssamhället. Det partnerskap på vilket denna nätverksstyrning vilar kan emellertid medföra betydande demokratiska underskott om invånarnas utrymme för delaktighet i dessa partnerskap uteblir och de på annat sätt inte finner möjlighet att göra sin röst hörd. En sådan utveckling medför risk för att finansiella och ekonomiska intressen prioriteras framför invånarnas. Informationsteknologins utveckling där alltmer information kommer att finnas tillgänglig kommer med största sannolikhet medföra att invånarna inte accepterar sådana demokratiska underskott utan att förlora mycket av sin tillit för det politiska systemet. Den andra omständigheten som ökar vikten av invånardialogen står att finna i det multietniska samhälle med sin stora kulturella mångfald som följer i den stora samhällsomdaningens spår. Social rättvisa och antidiskriminering kräver att fördomar motverkas och förståelsen för andra människors bevekelsegrunder ökar. Den tredje omständigheten som förklarar dialogens ökande betydelse har att göra med vikten av invånarnas delaktighet för att på ett socialt hållbart sätt kunna hantera de globala utmaningar och komplexiteten i de samhällsproblem som följer i dess spår. Dessa tre omständigheter samverkar och förstärker varandra och medför sammantaget stora behov av dialog och medskapande.

Vikten av dialog skall sammanfattningsvis således inte bara förstås mot bakgrund av behovet att skaffa bättre kunskapsunderlag för effektivt beslutsfattande och genomförandet av olika åtgärdsprogram. Det handlar inte heller bara om att utvidga demokratin för att öka det politiska systemets legitimitet även om samtliga dessa motiv är tillräckligt viktiga i sig. Huvudskälet till varför det är så angeläget att utvidga demokratin och öka medborgarnas politiska delaktighet och inflytande har att göra med den förmåga och kapacitet som krävs för att låta alla komma till tals i ett samhälle alltmer präglad av etnisk och kulturell mångfald. Det handlar om medborgarnas självförtroende och engagemang samt tilltro till att bemäktiga andra vilket är absolut nödvändiga ingredienser för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem som redan står för dörren.

Den komplexitet som präglar dagens samhällsproblem kräver en förändrad och medskapande maktordning för att de skall kunna hanteras på ett socialt hållbart sätt. Dialog handlar om ett förhållningssätt som strävar efter att synliggöra (och förändra) den maktordning som förhindrar medskapande och hantering av komplexa samhällsproblem på ett socialt hållbart sätt. Den konfrontativa dialogen är ett exempel på ett sådant förhållningssätt som går förbi det som är lagom och konsensusinriktat. Den bygger på en konfliktanalys som utgår från motstridiga och antagonistiska intressen men som samtidigt strävar efter att identifiera motsägelsefulla omständigheter och sammanfallande intressen som gör det möjligt att förändra synen på makt från *makt över* till *makt till* någonting och att skapa förutsättningar för människors bemäktigande.

## **Referenser**

- 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 (2012): Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter, Malmö: Rapport till den Sociala Hållbarhetskommissionen i Malmö. Kan laddas ner från:  
[http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800049792/St%C3%A4der+som+nav+f%C3%B6r+en+globalt+h%C3%A5llbar+samh%C3%A4llsutveckling\\_Hans+Abrahamsson.pdf](http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800049792/St%C3%A4der+som+nav+f%C3%B6r+en+globalt+h%C3%A5llbar+samh%C3%A4llsutveckling_Hans+Abrahamsson.pdf)
- Abrahamsson, Hans (2013): Makt, dialog och vikten att öka människors politiska delaktighet, i *Framtiden är redan här*, Göteborg: Majornas Grafiska
- Amen, Mark et.al (ed) (2011): *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Arnstein, Sherry R. (1969): *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224
- Bauman, Zygmunt (2009): *Konsumtionsliv*, Göteborg: Daidalos
- Bennett Milton (1998): *Basic concepts of intercultural communication*, London: Intercultural Press
- Borja, Jordi & Manuel Castells (1996) *Local & Global – Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan
- Boverket (2009): Socialt hållbar Stadsutveckling - Regeringsuppdrag IJ2009/1746/IU, Stockholm
- Brown, Wendy (2011): *Inhägnade stater, avtagande suveränitet*, Stockholm: Tankekraft
- Brundtland, Gro Harlem (1987): *Our Common Future*, New York: Oxford University Press
- Castells, Manuel (1983): *The City and the Grassroots, : a cross-cultural theory of of urban social movements*, London: Edward Arnold
- Castles, Stephan (2008): *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, Paper delivered for the conference on Theories of Migration and Social
- Cerny, Philip (1997): Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political. In *Globalization Government and Opposition* Volume 32, Issue 2, pages 251–274, April 1997
- Cox, Robert (1987): *Production, Power and World Order, : Social Forces in the making of History*, New York: Columbia University Press
- Cox, Robert & Timothy Sinclair (1996): *Approaches to World Oder*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cruikshank, Barbara (1999): *The will to empower – democratic citizens and other subjects*, London: Cornell University Press
- Della Porta, Donatella & Mario Diani (2006): *Social Movements – an introduction*, Malden: Blackwell Publishing
- Demokratiutredningen (2000): *En uthållig demokrati – politik för folkstyre på 2000-talet*, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar (SOU 2000:1)
- Dempsey, Nicola et.al (2009): *The social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability*, i Sustainable Development. Published on line in Wiley InterScience 2009
- Dikec, Mustafa (2007): *Badlands of the Republic*, Oxford: Blackwell Publishing
- Dowding, K.M (1996): **Power**, Buckingham: Open University Press
- Fainstein, Susan (2010): *The Just City*, London: Cornell University Press
- Fierke, K.M (2007): *Critical Approaches to International Security*, Cambridge: Polity
- Foucault, Michel (2004a): *Security, territory, population*, New York: Palgrave Macmillan
- Foucault, Michel (2004b): *The Birth of BioPolitics*, New York: Palgrave Macmillan

- Fraser, Nancy (2011): *Rättvisans mått*, Stockholm: Bokförlaget Atlas
- Fung, Archon (2004): *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press
- Fung, Archon & Erik Olin Wright (2003): *Deepening Democracy*, London: Verso
- Galtung, Johan (1996): *Peace by peaceful means*, London: SAGE Publications
- 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 (2012): *The power of attachment in urban strategy: Social sustainability and the unity of diversity in Malmö*, Papper under arbete, Nätverket för globaliseringens lokala uttryck GLUM, Malmö: Malmö Högskola
- Göteborgs Stad (2012): *Budget 2013*, Göteborg
- Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret (2012) Tjänsteutlåtande N 131-0474/12 daterad 2012-10-25
- Habermas, Jurgen (1996): *Kommunikativt Handlande*, Göteborg: Daidalos
- Hall, Patrik (2012): *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö: Liber
- 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
- Hettne, Björn (2001): *Kultur, säkerhet, hållbar utveckling*, Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond
- Hettne, Björn (2009): *Thinking about development*, London: Zed Books
- Hörnqvist, Magnus (1996): *Foucault maktanalys*, Karlstad: Carlsson Bokförlag
- Johansson, Thomas & Sernhede, Ove (red) (2006): *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos
- 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
- 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>

- 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.
- Listerborn, C. (2013) “Suburban women and the ‘glocalisation’ of the everyday lives: gender and glocalities in underprivileged areas in Sweden.” *Gender, Place and Culture*, Vol. 20 (3): 290-312
- Lukes, Steven (2008): *Maktens ansikte*, Göteborg: Daidalos
- Marcuse, Peter et.al (2009): *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*, London: Routledge
- Marmot, Michel (2008): *Closing the gap in a generation – Health equity through action on the social determinants of health*. Geneve: World Health Organization
- McNeill, John & William McNeill (2006): *Mänskliga nätverk, Världshistorien i ett nytt perspektiv*, Stockholm: SNS Förlag
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Joakim Palme (2011) *Towards a social investment welfare state? - Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press
- Mouffe, Chantal (2009): *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- Nilsson, Anders (1999): *Peace in our time: Towards a holistic understanding of world society conflicts*, Göteborg: Padrigu Papers
- Nye, Joseph S, Jr (2004): *Soft Power – The means to success in world politics*, New York: Public Affairs
- Pierre, Jon (2011): *The politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave
- Polanyi, Karl (2001[1944]) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Polèse, Mario & Richard Stren (2000): *The Social Sustainability of Cities – Diversity and Management of Change*, Toronto: University of Toronto Press
- 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): *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press
- Righard, Erica (2008): *The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund dissertations in Social Work
- Robinson, J (2005): *Urban geography. World cities, or a world of cities*, Progress in Human Geography 2005
- Sanchez – Cuenza, Jordo (2010): *Social Urban Forum vs. World Urban Forum*, nedladdad 1.4. från: <http://www.thepolisblog.org/2010/04/social-urban-forum-vs-world-urban-forum.html>
- Sassen, Saskia (2006): *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press
- Sassen, Saskia (2007): *A sociology of Globalisation*, New York: Norton
- Sernhede, Ove (2010): *Utbildning och Demokrati – Förorten och Skola*, Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik, nr 1, 2010

Stiglitz, Joseph (2001): *Foreword* in Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press  
Strange, Susan (1988): *States and Markets*, London: Pinter  
Tahvilzadeh, Nazem (2013): *Dialogens politik – demokratiutveckling med förhinder, I Framtiden är redan här*, Göteborg: Majornas Tryckeri  
Young, Iris (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press  
Wacquant, Loic (2009): *Punishing The Poor - The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press  
Weiss, Linda et al (2012): *Development Politics in Transition – The Neoliberal Era and Beyond*, Basingstoke: Palgrave Macmillan  
World Bank (2011): *World Development Report 2011 - Conflict, Security and Development Conflict*,

---

<sup>i</sup> De tankar kring makt och dialog som diskuteras i detta kunskapsunderlag har vuxit fram under några års arbete i olika sammanhang som fungerat som viktiga inspirations- och kunskapskällor. Det första utgörs av mitt arbete i det Formas finansierade forskningsprojektet Mellanplats (<http://mellanplats.wordpress.com>, se också Abrahamsson (2013)). Ett speciellt tack riktas till Nazem Tahvilzadeh för våra diskussioner kring och tolkningar av de 20-tal intervjuer med tjänstemän och politiker som vi genomfört tillsammans och som Nazem presenterar sin förståelse av i ett annat sammanhang (Tahvilzadeh 2013). Mina tankar kring den sociala hållbarheten har för det andra ytterligare kunnat fördjupas genom mitt arbete med det nyligen påbörjade Kairosprojektet inom ramarna för Mistra Urban Futures. Jag tackar mina kollegor i Kairos för goda synpunkter på mina försök att definiera begreppen. Ett speciellt tack riktas till Bernard de Roux för den omfattande mailkorrespondens vi fört, inte minst när det gäller tolkningen och betydelsen av samhällsfrågornas tilltagande komplexitet. Anna-Karin Stoltz-Ehn, utredningssekreterare på Delegationen för Hållbara Städer har bidragit med stimulerande tankar och angelägna synpunkter. Ett stort tack också till Gunilla Kihlgren från SDF i Angered som kritiskt granskat olika versioner och delat med sig av värdefulla erfarenheter från dialogarbete. En tredje viktig inspirationskälla har utgjorts av mitt pågående samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting som givit mig ett särskilt uppdrag, att inom ramarna för Mistra Urban Futures och Kairos projektet analysera medborgardialogens betydelse och utformning mot bakgrund av den samhällsodaning som pågår. Samtalen med Lena Langlet och Kjell-Åke Eriksson som ansvarar för denna del av SKLs verksamhet liksom möjligheten för mig att få delta i ett antal av deras nätverksträffar med olika kommuner och landsting har härvidlag varit av stor betydelse. Den fjärde inspirationskällan, inte minst viktig för vetenskaplig kvalitetsgranskning och spridning av forskningsresultat, utgörs av det pågående nordiska forskningsnätverket ”Social Sustainability and Social Disintegration in Scandinavian Cities” (SSDSC) vid universiteten i Köpenhamn, Malmö, Göteborg, Oslo och Bergen. Ett speciellt tack riktas till Erica Righard och Magnus Johansson på Malmö Högskola samt till Randi Gressgård, Universitetet i Bergen för kritiska kommentarer till tidigare utkast av detta kunskapsunderlag.

<sup>ii</sup> Den ungerska antropologen och historikern Karl Polanyi uppfattade den ekonomiska politiska utvecklingen i Europa från 1700-talet fram till andra världskriget i form av en stor omdaning. Han beskrev dialektiken mellan det ekonomiska och det politiska, mellan marknad och stat i form av en dubbel rörelse. Marknadsekonomins utbredning utgjorde den första rörelsen och de krafter som ville underordna och bädda in den ekonomiska utvecklingen i sitt sociala sammanhang utgjorde den andra (Polanyi 2001). Flera analytiker menar att vi idag återigen befinner oss i en stor samhällsodaning, ehuru det inte längre handlar om en omdaning på nationell nivå utan mer om hur den dubbla rörelsen har utvecklats till att verka på en global nivå (Stiglitz 2001, Hettne 2009)

<sup>iii</sup> Situationen i vilken vi befinner oss påminner om den gramscianska devisen “the crisis consists precisely in the fact that the old is dying and the new cannot be born, in this interregnum a great variety of morbid symptoms appear” (Gramsci 1971).

<sup>iv</sup> Brundtlandkommissionen och den process som ledde fram till miljötoppmötet i Rio 1992 och Agenda 21 kopplade frågan om en hållbarutveckling till människors livsstil och konsumtionsmönster och kom därmed att

uppmärksamma vikten av politiskt deltagande och också den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet (Brundtland 1987). Genom WHO:s folkhälsorapport fick frågorna förnyad betydelse. Människors livslängd och kvalitet berodde främst på sociala bestämningsfaktorer, inkomster, sysselsättning, social status och möjlighet att påverka de faktorer som styrde deras levnadsförhållanden (Marmot 2008). Frågan om rättvisa kom återigen högt på dagordningen i Världsbankens utvecklingsrapport 2011 till följd av den arabiska våren. UNDP påvisade i sin rapport från samma år relationen mellan hållbarhet och rättvisa och OECD talade i sin rapport 2012 om social cohesion in a shifting world.

<sup>v</sup> Jag har i ett annat sammanhang redogjort för den roll som städer, inte minst genom sitt transnationella och gränsöverskridande nätverkssamarbete, kan spela för en hållbar utveckling (Abrahamsson 2012). Där diskuteras också mer utförligt globaliseringens, migrationens och urbaniseringstaktens inverkan på det sociala kontraktet och det civila samhällets tendenser till uppluckring liksom det politiska spänningsfältet och vikten av att skilja på positiv och negativ säkerhet.

<sup>vi</sup> De amerikanska samhällsplanerarna Horst Rittel och Melvin Webber skrev i början av 1970-talet en uppmärksam artikel i den ansedda Policy of Science 4 (1973). Artikeln behandlade svårlösta och komplexa samhällsfrågor – wicked problems – som var svåra att identifiera, som inte hade några enkla lösningar och vars hantering ställde stora krav på samverkan mellan olika aktörer.

<sup>vii</sup> Jag har haft stort utbyte av mina många samtal med Göran Henriksson och Lars Paulsson Folkhälsokommitténs sekretariat Västra Götalands Regionen när det gäller att synliggöra dessa kopplingar.

<sup>viii</sup> Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret (2012) Tjänsteutlåtande N 131-0474/12 daterad 2012-10-25).

<sup>ix</sup> Frågan om medborgerligt deltagande fick ett nytt kvalitativt innehåll i samband med att hållbarhetsdiskussionen slog igenom under RIO-mötet kring utveckling år 1992 då Agenda 21 presenterades. UN Habitat blev drivande när det gällde att genom utökat boendeinflytande ta tillvara det allmänna intresset vid stadsbyggnadsprocesser. I Sverige tog sig detta uttryck i den uppmärksamhet som Plan och Byggnadslagen ägnade åt frågan om boendeinflytande och samråd (kap 4 § 4). I de flesta kommuner vidtogs åtgärder för att stärka de boendes inflytande genom de sk brukarråden och förbättra brukarmedverkan. Ett ökat medborgerligt deltagande handlade här dock främst om villkoren för en hållbar utveckling och var inte i första hand en fråga om utvidgad demokrati. I slutet av 1990-talet tillsatte regeringen demokratiutredningen (1997) med det explicita syftet att belysa de utmaningar som det svenska folkstyret hade att möta inför 2000-talet samt föreslå åtgärder för att öka medborgarnas politiska delaktighet och engagemang. Något år senare tillkallade också regeringen en Kommundemokratikommitté (1999) för att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Frågan om utvidgad demokrati hade med kraft förts upp på den svenska politiska dagordningen. Demokratiutredningen efterlyste fler arenor för politiska samtal med ”deliberativa kvaliteter” för att komplettera och utöka den representativa demokratin (Demokratiutredningen 2000).

<sup>x</sup> Jag har min kollega Bernard de Roux inom Kairos projektet att tacka för påpekandet av vikten att ställa denna typer av frågor.

<sup>xi</sup> Enligt min kännedom är begreppet ”normativ styrka”, om än främst kopplat till forskningsteoretisk användbarhet, myntat av freds- och utvecklingsforskaren Anders Nilsson på Linnéuniversitetet i Växjö (Nilsson 1999). Begreppet försöker fånga forskningens förmåga att stärka pågående eller önskvärda förändringsprocesser. För forskning skall kunna få en stor normativ verkningskraft så måste forskningen uppvisa såväl paradigmatiske medvetenhet, teoretisk samstämmighet som praktisk politisk användbarhet

<sup>xii</sup> Det finns också andra omständigheter som förklarar dialogens ökande vikt men som av utrymmesskäl inte diskuteras i detta kunskapsunderlag. Dit hör framför allt dialogens roll för att hantera sociala konflikter. Den rådande samhällsordningen är en konfliktfylld process. Den tilltagande globaliseringen, migrationen och urbaniseringen som utgör omdaningens drivkrafter påverkar och förändrar människors vardagsliv liksom samhällens rådande maktordningar. Som utvecklingen runt om i världen visar, är det rimligt att förvänta sig en samhällsutveckling där de sociala konflikterna ökar till följd av förstärkta skillnader mellan olika befolkningsgruppers livschanser. Frågan om dialogens utformning och användning vid sociala konflikter liksom den roll som samtalsledaren spelar har därför utvecklats i ett särskilt underlag för fortsatt reflektion och dialog som tagits fram för SKLs räkning (Abrahamsson,

---

Hans (2013): Dialog vid sociala konflikter – några preliminära reflektioner utifrån ett skandinaviskt perspektiv).