



Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter

Hans Abrahamsson

Ett diskussionsunderlag framtaget för
Kommission för ett socialt hållbart Malmö

7 juni 2012

Författare

Hans Abrahamsson

Freds- och utvecklingsforskare, Göteborgs universitet

Gästprofessor i globala politiska studier, Malmö Högskola

Framtagen för

Kommission för ett socialt hållbart Malmö

www.malmo.se/kommission



Ett diskussionsunderlag till Malmökommissionen

Denna vetenskapliga underlagsrapport är ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Syftet är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring kommissionens olika frågeställningar om hur skillnader i hälsa ska kunna minska i Malmö. Målet är att den slutrapport som ska lämnas till kommunstyrelsen i december 2012 är så väl förankrad och konkret som möjligt.

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade i november 2010 att tillsätta kommissionen, som är politiskt oberoende. Utgående från direktiven ska kommissionen ta fram ett vetenskapligt underlag som bas för politiska beslut om hur ojämlikhet i hälsa ska kunna minskas.

Fokus för slutrapporten är på så kallade sociala determinanter för hälsa och ohälsa. Vi vet att dessa determinanter ytterst förklarar en betydande del av de skillnader i hälsa som finns inom staden och att de går att påverka. Exempel på determinanter är de tidiga barnåren, skolan, arbetslöshet, inkomst, delaktighet i samhället, boendemiljö, segregation och utanförskap.

Författarna till underlagen är ansvariga för innehållet. De slutsatser som redovisas i detta underlag kan inte ses som de som kommer att redovisas i slutrapporten. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga underlag och dialog med olika aktörer, att styra vad kommissionen till slut anser vara mest angeläget att åtgärda för att på sikt minska ojämlikheterna i hälsa i Malmö.

Synpunkter på detta underlag kan framföras till kommissionens huvudsekreterare Anna Balkfors (anna.balkfors@malmo.se) eller via hemsidan www.malmo.se/kommission där samtliga diskussionsunderlag kommer att finnas för nedladdning.



Sven-Olof Isacsson

Professor emeritus, Medicinska Fakulteten, Lunds Universitet,
Skånes universitetssjukhus, Malmö.

Ordförande i *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*.

Innehåll

Executive Summary	5
Inledning	6
1. Vår tids Stora samhällsömdaning	8
Tre processer i samverkan	8
2. Det sociala kontraktets och det civila samhällets uppluckring	11
Växande frustrationsgap	12
3. Säkerhet, utveckling och rättvisa i vår tid	14
Säkerhet	14
Utveckling	15
Rättvisa	15
4. Ökat behov av samhällsstyrning	17
Brist på legitima institutioner med global räckvidd	18
Nationalstatens förändrande	18
Från government till governance	19
5. Samhällsstyrning genom urbant och gränsöverskridande nätverkssamarbete	20
Städers ökade betydelse	20
Det gränsöverskridande nätverksarbetet	21
6. Städer som slagfält för våldsamma sociala konflikter	23
Den ojämna utvecklingens logik	24
Misärens geografi	25
7. Malmö och Göteborg - Kunskapsstädernas dubbla ansikte	27
Delade städer	27
8. Kunskapsstaden och frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa	30
Urban säkerhet	30
Utveckling av staden	32
En rättvis stad	32
Det gränsöverskridande nätverkssamarbetets inflytande	34
9. Det politiska manöverutrymmet	36
Det politiska landskapet	37
Sammanfattande slutsatser	42
Vad kan göras	42
Två rekommendationer	43
Framtida forskning och kunskapsproduktion	44
Bibliography	45

Executive summary

This paper discusses the role of cities and their transnational networks for social sustainable development. As the argument goes, the processes of globalization, migration and urbanization have, through the way they are intertwined, strengthened requirements for global governance and coherence between policy areas. There is a lack of legitimate supranational institutions with global reach at the same time as the political strength of states declines. Attention has consequently been drawn to the role cities with their global networks can play in this regard.

Cities are, however, subjected to a rapid population growth, huge inequalities and an uneven development. The pace of urbanization exceeds the capacity to expand housing, infrastructure and employment. The global impact on labor market reinforces income disparities and gentrification. Increased segregation threatens to tear cities apart. A Global North and a Global South are emerging side by side in the same city. Consequently many cities find themselves in an area of tension between on the one side seeking to contribute to sustainable development and on the other to evolve into battlefields for social conflicts.

In Sweden, most urban regions and municipalities have observed the need for coherence between the three dimensions of sustainability. However, at the same time, on the local level such discourses are challenged by local strategies based upon the understanding that urban areas, in order to become an attractive node in the global network of production, are forced to give priority to economic growth and urban security. Contrary to their intended effect, such strategies might make it more difficult to achieve the goal of an ecologically and socially sustainable urban development.

Malmö and Gothenburg constitute illustrative examples. These cities are making strong efforts to develop into competitive cities of knowledge and to become attractive nodes for foreign investors in the global network of production. They also belong to the signatories of the worldwide Covenant of Mayors, they are active members of various transnational networks and they have created various foreign relations in order to contribute to sustainable development. Simultaneously, both cities are characterized by significant differences in health indicators, level of education, employment, income as well as life expectancy between population groups and housing areas. Being aware of the fact that economic competitiveness as well as capability to contribute to ecological sustainability are linked to the question of equity and social justice, different measures are taken in order to also increase the social sustainability. Malmö has appointed a social sustainability commission and the region of Västra Götaland has launched a call for social sustainability and reduced gaps in health between different groups of the population.

Based upon a peace and development perspective, and drawing from experiences from the modern human history, the paper argues that the way in which people perceive and relate to ideational values such as security, development and justice will be decisive for the direction in which cities are heading. The process of globalization has, however, through its amalgamation of the local and the global changed the way the concepts are understood and used. The question of urban security has been deepened and widened to encompass human security, individual safety and economic predictability i.e. welfare in global times. Urban development has increasingly become a question not only of economic growth but also a question of equity and to bridge the divide between different parts of the population and housing areas. Subsequently, the importance of justice for social sustainability has increased and become conceived not only as a question of distribution of material resources but also of access to political power, cultural recognition and human rights. By highlighting the interrelationship between these values the paper points to the need to combine acts of promotion with acts of prevention enabling *proventive* security in a burtonian sense striving for enhanced urban safety and social cohesion. In addition, a more inclusive and locally rooted development strategy, as a complement to the efforts in creating a competitive city of knowledge, is called for in order to achieve a greater risk diversification. Enhanced urban safety and social cohesion also calls for renewed social security and welfare programs adapted to local needs and present transnationalism with its multiple identities.

At times there are clearings in the political landscape making it possible to move from words into deeds. The paper concludes by pointing to emerging coinciding interests between economic and political decision makers trying to strengthen citizen dialogue and participation. Social upheavals and burning cars constitutes contradictory circumstances not compatible with requirements for becoming a competitive node in the global network of production. The transition from negative security to positive security requires dialogue and active public participation. In the same way, the implementation of human rights needs to walk hand in hand with lifestyle changes which ecological sustainability requires. In order to break with dialogue-fatigue, the need arises for a transformative dialogue, capable of dealing with asymmetric power relations that are characterized by important conceptual gaps and strong mistrust between different stakeholders.

Inledning

Genom Brundtlandrapporten (1987) kom frågan om den hållbara samhällsutvecklingens betingelser att föras högt upp på den internationella politiska dagordningen. Rapporten menade att hållbarhetens tre olika dimensioner, ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet utgjorde varandras förutsättningar. Den ena dimensionen kunde inte uppnås utan de andra två. Detta faktum ställde stora krav på koherens och samstämmighet mellan olika politikområden. I praktiken kom emellertid den ekonomiska hållbarheten att prioriteras. Ekonomisk tillväxt upplevdes som en förutsättning för såväl ekologisk som social hållbarhet.

Marmotrapporten som presenterades 20 år senare inom ramarna för WHO:s arbete med förbättrad folkhälsa, och uppkallad efter kommissionens ordförande, Sir Michel Marmot, försökte vända på perspektiven genom att visa på folkhälsans betydelse för ekonomins utveckling (Marmot 2008). Rapporten uppmärksammade de sociala bestämningsfaktorer som utgjorde de stigande hälsoklyftornas drivkrafter. Enligt WHO rapporten berodde inte ohälsan främst på människors mat- eller motionsvanor utan framför allt på sociala levnadsförhållanden såsom inkomst, sysselsättning och utbildning. Bostadsområdet spelade också in. Den förväntade livslängden kunde skilja sig åt flera år mellan olika områden i samma stad. Desto längre ned på den sociala stegen som människor befann sig, ju sämre var deras hälsa. Rapporten påminde om att liknande sociala bestämningsfaktorer kunde påverkas politiskt och att de därför ytterst utgjorde en rättvisefråga. Målsättning blev att hälsoklyftorna skulle utjämnas inom en tidsperiod på tio år. Det ansågs som en förutsättning för social hållbarhet. Genom ökad jämlikhet och delaktighet skulle den sociala sammanhållningen stärkas.

Den arabiska våren, liksom den sociala oro som fick spridning världen över i finanskrisens och den ekonomiska åtstramningens spår gav Marmot rapporten starkt momentum. Världsbanken ägnade sin utvecklingsrapport år 2011 bl.a. åt att påvisa hur social rättvisa skapade konflikter och påverkade säkerhet och ekonomisk utveckling (World Bank 2011). UNDP ägnade sin årsrapport (2012) åt frågan om Hållbarhet och Rättvisa. Storbritanniens och Danmarks regeringar tillsatte kommissioner för att ta fram nationella handlingsplaner. Motsvarande svenska initiativ saknas på nationell nivå. På lokal nivå händer det däremot saker på flera håll. Malmö stad har tillsatt den sociala hållbarhetskommissionen och Västra Götalandsregionen har tagit initiativ till samling för social hållbarhet för att ta fram handlingsplaner för jämlik hälsa. Genom

att räkna på kostnaderna för det produktionsbortfall som den stigande ohälsan medförde och konkret visa på hur den sociala hållbarheten i själva verket var en förutsättning för den ekonomiska tillväxten kunde i bägge fallen en bred lokal politisk uppslutning mobiliseras.

Detta diskussionsunderlag utgör ett inspel till Malmökommissionens arbete. Underlaget diskuterar städers roll i nätverksamhället och den ”glokaliserade” politiska ekonomin. Syftet är att ur ett freds- och utvecklingsperspektiv diskutera kring den socialt hållbara utvecklingens betingelser, de utmaningar många medelstora städer står inför och det politiska manöverutrymme som finns för att börja hantera problemen. Diskussionsunderlaget bygger bl.a. på kunskap som författaren tillägnat sig i samband med ett Formas finansierat forsknings-samverkansprojekt mellan Göteborgs Universitet och Chalmers Tekniska Högskola (”Mellanplats”) med fokus på några av Göteborgs Stads förorter. Jag vill här tacka min projekt-kollegor för viktiga bidrag och då kanske främst Emma Corkhill och Nazem Tahvilzadeh som kritiskt granskat delar av materialet. Diskussionsunderlaget bygger också på erfarenheter från ett forskningsarbete kring globaliseringens lokala uttryck som utförts under min deltid som gästprofessor på Malmö Högskola under samma period. Här har Erica Righard, Anna Lundberg och Magnus Johansson varit mycket viktiga samtalspartners. Jag har också hämtat mycket inspiration från den forskning som bedrivs av PO Hallin m.fl. på institutionen för urbana studier (Hallin et al. 2011)

Diskussionsunderlaget består av nio avsnitt. **Det första avsnittet** redogör kortfattat för tre av de *globala förändringsprocesser* som genom det sätt de flätats samman och samverkar formar vår tids stora samhälls-omdaning. Denna diskussion blir en viktig utgångspunkt för att förstå de *strukturella* förhållanden som formar de svenska storstäderna liksom manöverutrymmet för att vidta åtgärder. Mot denna bakgrund diskuterar sedan **det andra avsnittet** hur den pågående samhälls-omdaningen påverkar förutsättningarna för det sociala kontraktet och den sociala sammanhållningen. Det diskuterar också några av de drivkrafter bakom olika *aktörers* agerande och den sociala oro som från och till bryter ut i urbana miljöer.

I ett försök att börja ringa in åtgärdsförslagen redogör **det tredje avsnittet** med hjälp av den historiska bakspiegeln för några av de viktiga *värdegrunder* som ur ett freds- och utvecklingsperspektiv format samhällsutveck-

lingen fram till våra dagar. Avsnittet visar på hur pågående globala förändringsprocesser förändrat det sätt på vilket människor uppfattar värdegrundernas innehåll och hur de flätats samman med varandra. Mot denna bakgrund diskuterar sedan **avsnitt fyra** kring den ökande vikten av en samstämmig politik och *global samhällsstyrning*, liksom den aktuella bristen på institutioner som krävs för en sådan samhällsstyrning. Inte minst uppmärksammas statens förändrade roll.

Denna diskussion för oss över till **avsnitt fem** som belyser den roll som *städer och urbana regioner* skulle kunna tänkas spela för en hållbar samhällsutveckling. **Avsnitt sex** redogör härvidlag för det *spänningsfält* som de flesta medelstora städer befinner sig i när det gäller att å ena sidan genom sina nätverk kunna utgöra noder för global samhällsstyrning och å andra sidan till följd av urbaniseringstakt och den ojämna utvecklingen riskera att utvecklas till slagfält för våldsamma sociala konflikter. Med hjälp av utvecklingen i Malmö och Göteborg beskriver **avsnitt sju** i mer konkreta ordalag några av spänningsfältets olika beståndsdelar.

Avsnitt åtta bidrar sedan med en normativ redogörelse för den betydelse som värdegrunder som *säkerhet, utveckling* och *rättnisa* ur ett freds- och utvecklingsperspektiv bör få i en urban kontext för att skapa förutsättningar för en socialt hållbar utveckling. **Avsnitt nio** tar upp frågan om *sociala förändringskrafter* och det *politiska manöverutrymmet* för ökad jämlikhet och politiskt deltagande. Diskussionsunderlaget avslutas med några förslag till den riktning i vilken svenska medelstora städer kan söka uppnå förbättrad folkhälsa och social hållbarhet. **Det avslutande avsnittet** ger två konkreta *rekommendationer* till några av de medel som skulle kunna användas för att påbörja en sådan resa.

1. Vår tids Stora Samhällsombaning

Den ungerske historikern och antropologen Karl Polanyi (1944) beskrev i sitt klassiska verk "Den Stora Omdaning" den industriella framväxten i Europa. Samhällsombaningen drevs fram av två rörelser. Den första var en politisk initierad process som medgav marknads-ekonomins utbredning som också förändrade samhällets sociala relationer. Den andra rörelsen utgjordes av en spontant framväxande folklig reaktion mot marknadens expansion och "avbäddning" av sociala relationer och som krävde kollektivt ansvar och politiskt beslutsfattande. Polanyi varnade för att det inte var givet att den andra rörelsen skulle komma att utgöras av progressiva krafter som strävade efter ett mer jämlikt samhälle. Den självreglerade marknadens sociala effekter kunde också medföra framväxten av starkt reaktionära och främlingsfientliga krafter. Den historiska utvecklingen mellan första och andra världskriget gav som vi vet Polanyi rätt. EU-kommissionen varnar i denna skrivande stund för att de välfärdsminskningar som följt i den finansiella krisens spår riskerar att skapa motsvarande främlingsfientliga krafter i våra dagar.

Under senare år har Polanyis beskrivning av samhällsutvecklingen i form av en dubbel rörelse och det dialektiska samspelet mellan stat och marknad återigen aktualiserats. Nu handlar det inte om industrialismens framväxt i Europa utan om den aktuella framväxten av den västerländska och företagsstyrda globala politiska ekonomin, det som vi i dagligt tal försöker fånga in med hjälp av ett begrepp som globalisering (Stiglitz 2008). På samma sätt som tidigare botten sprängkraften i vår tids stora omvandling i det sätt som olika processer flätats samman och blivit ömsesidigt förstärkande. I vår tid handlar det om globalisering, migration och urbanisering.

TRE PROCESSER I SAMVERKAN

Den första processen **globalisering** är en process som i och för sig har ett långt historiskt förflutet. Den fick en kvalitativt förändrad genomslagskraft efter det andra världskriget till följd av de spelregler som då utformades för den internationella politiska ekonomin. Det kalla krigets slut kom, tillsammans med den nya kommunikations- och informationsteknologin, att alltmer fläta samman länders ekonomier och öka människors kontakter med andra platser och människor (Scholte 2000). Den företagsstyrda globaliseringen och den informationsteknologi på vilken den bygger har inte bara medfört att ett storskaligt s.k. Fordistiskt produktionssätt alltmer

kommit att ersättas av ett mer småskaligt, flexibelt och nätverksbaserat produktionssätt (Castells 1998). Globaliseringsprocessen har också medfört att statens roll förändrats. Den har kommit att pressas tillbaka från det politiska rummet och har delvis ersatts av nya och mer diffusa maktstrukturer till vilka vi skall återkomma i senare avsnitt (Pierre & Peters 2000).

Samtidigt har den ekonomiska och företagsstyrda globaliseringen medfört att världens ekonomiska epicentrum flyttat österut och att västvärlden förlorat delar av sitt tolkningsföreträde och inflytande när det gäller utformningen av världsordningens regelverk och ledarskap. Den snabba ekonomiska utvecklingen i Kina och Indien ökar regionens makt och politiska inflytande. Det kanaliseras bl.a. genom samarbetet inom de s.k. BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika). Denna grupp länder har tillsammans en ekonomi som överstiger den Europeiska Unionens och som om fem år beräknas passera USAs. Under dess just avslutade toppmöte i New Delhi (Mars 2012) kritiserades skarpt västvärldens förda makroekonomiska politik liksom deras fördröjning av Bretton Woods institutionernas reformering. Den kinesiska valutan Renminbi lanserades som ett alternativ till Dollarn och planerna på ett eget alternativ till Internationella Valutafonden och Världsbanken konkretiserades. Framväxten av de nya ekonomierna (emerging economies) medför en fördubbling av den globala arbetsmarknaden på tio år, från 1,6 miljarder till 3,2 miljarder, med förändrad köpkraft och konsumtionsvanor som följd. De förändrade konsumtionsmönster och ökade resursbehov medför risker för nya konflikter om energikällor och om mark för livsmedelsförsörjning. Den tillhörande och förvärrade miljö- och klimatkrisen ställer stora krav på omställning, inte minst för västvärlden, när det gäller såväl livsstil, typ av sysselsättning, konsumtionsmönster som boende.

Den andra förändringsprocessen handlar om internationell **migration** och människors ökade gränsöverskridande rörlighet. Förändringen handlar inte bara om omfattning i sig utan framför allt om karaktär. Den gränsöverskridande migrationen har fördubblats sedan 1980 men omfattar inte mer än omkring 210 miljoner människor vilket endast motsvarar ungefär 3 % av världsbefolkningen (WMR 2010). Antalet utlandsfödda eller med utlandsfödda föräldrar uppgår till mellan 15-25% inom OECD länderna. Andelen utlandsfödda kan dock uppgå till 40-50 i många större städer och till hela 80-90% i vissa

bostadsområden (Castles 2008). Förändringen står inte att finna i huruvida migrationen avser arbetskrafts-, flykting- eller anhöriginvandring. Förändringen handlar om att migration blivit transnationell och skall uppfattas som en nätverksanknuten rörlighet eller flöde av människor mellan olika platser i en globaliserad tid (Kennedy 2010). Tidigare påverkades migrationsmönstren främst av ekonomiska ”pull and push” faktorer. Idag är det mer de sociala transnationella nätverken som påverkar omfattningen och riktningen av människors rörlighet (Glick Schiller 2011).

Trots att nationella gränser fortfarande är av betydelse och mänsklig rörlighet långt ifrån är jämlik och ger alla samma möjligheter till gränsöverskridande förflyttning, lever alltför många människor sina liv orienterade mot platser i två eller flera länder samtidigt (Righard 2008). Med hjälp av global kommunikationsteknologi har man dagliga kontakter med släkt och familjemedlemmar på olika platser på jorden. Härigenom upprätthålls också banden till människors ursprungsländer på ett helt annat sätt än tidigare (Eastmond & Åkesson 2007). Samtidigt som behoven av att flytta ”hem” igen kanske minskar blir integration i det nya samhället mindre intressant. Man kanske inte ser sig som tillhörande den nation där man för ögonblicket befinner sig och inte heller har för avsikt att bli. I en interkulturell värld skapas nya gruppstillhörigheter där den nationalstatliga identiteten spelar en mindre roll. Gruppstillhörigheten blir viktigare, man kan se sig som världsmedborgare, som förortsbo i en storstad eller som både och. Tidigare var det mest män som migrerade för att förbättra sin försörjningsförmåga. Numera består migrationen till 50 % också av kvinnor som i sin strävan efter utkomst ser sig tvingade att lämna sina barn hos släktingar för att själva söka arbete bortom haven som hembiträde, sjuk- eller barnskötare (Kennedy 2010).

Under senare år har den s.k. cirkulära migrationen blivit vanligare. Folk migrerar några år för att hälsa på vänner, försöka tjäna lite pengar eller söka förbättrade livschanser. De återvänder sedan för en tid till ursprungslandet för att sedan återigen migrera. Omfattningen av den cirkulära migrationen är okänd. Det handlar framför allt om personer med permanenta uppehållstillstånd som inte riskerar problem med att vid behov komma tillbaka. Flera europeiska länders regeringar försöker underlätta sådan cirkulär migration för de med permanent uppehållstillstånd då man anser att den kan medföra en vinst för alla (triple Win). Mottagarlandet får tillgång till arbets-

kraft, migranten yrkeserfarenhet och ursprungslandet del av inkomsten. Samtidigt bygger flera europeiska länder allt fler och högre murar för att begränsa rörligheten för människor utan uppehållstillstånd.

En sjunkande och allt äldre befolkning i västvärlden tillsammans med en snabbt växande befolkning i Sydländer, fortsatt hög arbetslöshet, speciellt för unga vuxna och förstärkta transnationella nätverk utgör faktorer som gör att den internationella migrationen förväntas fortsätta att öka i en något snabbare takt. Detta medför ökad risk för migranternas exponering och utsatthet för ökad ojämlikhet, arbetsmarknadens exploatering och förvärrade sociala risker. Utvecklingen ställer nationell lagstiftning och medborgarskapets grunder inför omprövning. Flera forskare ställer frågan om nationer och dess gränser utgör en rimlig enhet för medborgarskapet i en globaliserad tid (Appiah 2006, Benhabib 2006). Det gäller exempelvis s.k. ”papperslösa” invandrare som oavsett legal status och medborgarskap är bärare av mänskliga rättigheter bl.a. med tillgång till sjukvård och skolgång (Ingram 2008). Sedan efterkrigstiden har nationalstaten haft som huvuduppgift att skydda de mest skyddslösa. Den ökade transnationella mobiliteten har fått till följd att nationalstater inte på samma sätt som tidigare kan ställas till svars för att inte fylla denna uppgift eftersom de mest utsatta vanligtvis inte heller är svenska medborgare (Lundberg 2011). I flera europeiska städer ser man sig lokalt tvingad att gå före den nationella lagstiftningen för att också i praktiken tillhandahålla dessa rättigheter. Vi skall i senare avsnitt få anledning att återkomma till frågan om medborgarskapets grunder i en allt mer globaliserande värld.

Den tredje förändringsprocessen formas av att den internationella migrationen och folks ökade rörlighet förstärkt **urbaniseringen** såväl till sin omfattning som till den takt med vilken den sker (Short 2004). Folk söker i allt ökad utsträckning det moderna och spännande livet i städerna. Det gäller inte minst migranter. Där finns deras sociala skyddsnet och där hoppas man kunna finna arbetstillfällena. Politiska beslutsfattare på lokal nivå ser på en växande urban befolkning som viktig för att staden skall få det ekonomiska underlag som krävs för att kunna komma till sin rätt i det globala nätverket och bli ett attraktivt investeringsobjekt. Det tog mänskligheten 3000 år att bygga städer för de tre miljarder människor av världens befolkning som idag bor i urbana miljöer. Enligt FN beräknas 70 procent av mänskligheten att bo i

städer år 2040 (UN HABITAT 2008). Det innebär en fördubbling av stadsbefolkningen på 30 år och kommer nödvändigtvis att medföra oöverblickbara påfrestningar på bostadsbyggande, infrastruktur och sysselsättning. Problemen förvärras till följd av den ojämna utvecklingen som följer i globaliseringens och urbaniseringens spår. Alla områden globaliseras inte lika intensivt och lika fort. Många människor inkluderas i utvecklingen och får ett bättre liv, medan andra drabbas av globaliseringens baksidor eller lämnas helt utanför. Klyftan mellan välbeställda och sämre lottade ökar. I dag bor inte fattiga människor endast på landsbygden. De flesta fattiga bor faktiskt i städer och det blir allt vanligare att fattiga lever i medelinkomst- och höginkomstländer (Kanbur & Sumner 2011). Fattigdom växer parallellt med rikedom i städerna. Bostadsområden segregeras och samhällen glider isär och tudelas (Sassen 2006). Som vi skall återkomma till i senare avsnitt håller ett Globalt Syd på att växa fram sida vid sida med ett Globalt Nord i samma stad och utan territoriella gränser dem emellan.

2. Det sociala kontraktets och det civila samhällets uppluckring

Dessa processer är sammanvävda och kan inte rätt uppfattas genom att studeras var för sig. Globaliseringen, med sina globala produktionsnätverk, sina globala arbetsmarknader och sin teknologi för informationsspridning och kommunikation har ett mycket stort inflytande över migrationsmönster och omfattningen av människors rörlighet (Borja & Castells 1996). På samma sätt utgörs migration av flöden av människor som möjliggör nya mötesplatser för människor, oftast i städer. Migration utgör därför en mycket viktig kraft bakom pågående urbanisering i Europa. Det märks inte minst i Malmö och Göteborg där utlandsfödda svenskar svarar för den största delen av aktuell och planerad inflyttning.

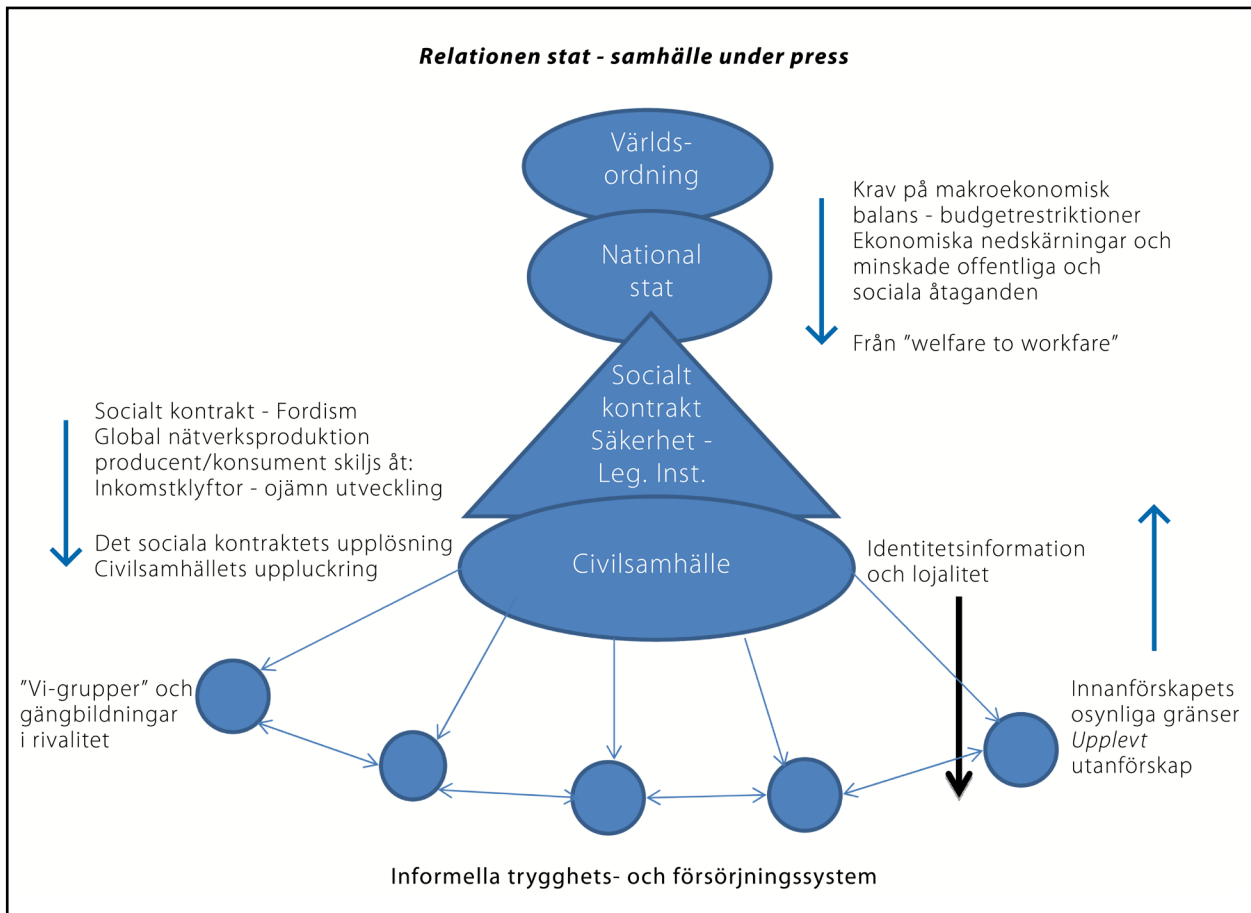
Den omstrukturering av sociala relationer som dessa processer sammantaget ger upphov till blir som tydligast i urbana miljöer. En ökad internationell konkurrens, med tillhörande krav på minskade offentliga åtaganden och större ekonomisk återhållsamhet, har gjort det allt svårare att tillgodose de krav som människor ställer på ekonomisk trygghet och social välfärd. Statens förmåga att upprätthålla det sociala kontrakt som i modern tid och i en västerländsk kontext legat till grund för dess interna legitimitet och samhällets sociala stabilitet har minskat (Byrne 1999, Munck 2005). De olika typer av välfärdsregimer som erbjöd befolkningen mänsklig säkerhet i form av ekonomisk och social trygghet hade alla det gemensamt att de byggde på nationella ekonomier med suveränt styrd uppörd och allokering av skatter (Esping-Andersen 1990). De internationella finansmarknadernas allt ökade inflytande och krav på makroekonomisk balans och minskade budgetunderskott har tvingat fram en övergång från olika välfärdsprogram till en gemensam arbetslinje. Människors rätt till välfärd har ersatts av medborgarnas plikt att göra rätt för sig.

Denna utveckling har underlättats av det faktum att de globala produktionsnätverken skiljt på producent och konsument. Detta har minskat behoven av inkomstfördelning och solidarisk lönepolitik. Den samförståndsanda mellan regering, fackföreningsrörelse och näringsliv som exempelvis präglade den svenska modellen, och som låg till grund för det sociala kontraktet i Sverige, byggde på det faktum att en så stor andel av industriarbetarnas produktion skulle avsättas på en hemmamarknad vars storlek avgjordes av industriarbetarnas sammanlagda köpkraft. Därför var det viktigt att löneutveckling och produktivitet utveckling följdes åt, och att en tillräcklig köpkraft kunde upprätthållas, så att producerade varor kunde försälas. Detta behov minskade när de varor som producerades helt enkelt var tänkta att genom export utbudas till försäljning någon helt annanstans. Numera har näringslivet inte längre samma behov av att staten genom

olika välfärdsprogram går in och upprätthåller köpkraften med offentliga medel.

Sammantaget har detta medfört en mycket snabb inkomstspridning och ökade klyftor mellan olika befolkningsgrupper. Medan företagen ser sig tvingade att öka ersättningen för ledning och välutbildad arbetskraft för att dra till sig de som anses mest kvalificerade släpar löneutvecklingen efter för de lågutbildade liksom för de offentligt anställda. De sociala nedskärningar som följer i strukturanpassningens spår drabbar främst de sämst ställda i samhället. Även om inkomstskillnaderna mellan majoriteten av svenskar internationellt sett är relativt begränsad tillhör klyftorna mellan de tio procenten mest välbeställda och de tio procenten minst välbeställda svenskarna de som växer snabbast i Europa (Morel 2011). Speciellt drabbade blir de som har svårt att komma in på arbetsmarknaden eller som är långvarigt sjuka. Till den förra gruppen hör många utrikesfödda. De tillhör den grupp där arbetslösheten stiger snabbast, speciellt gäller detta vuxna.

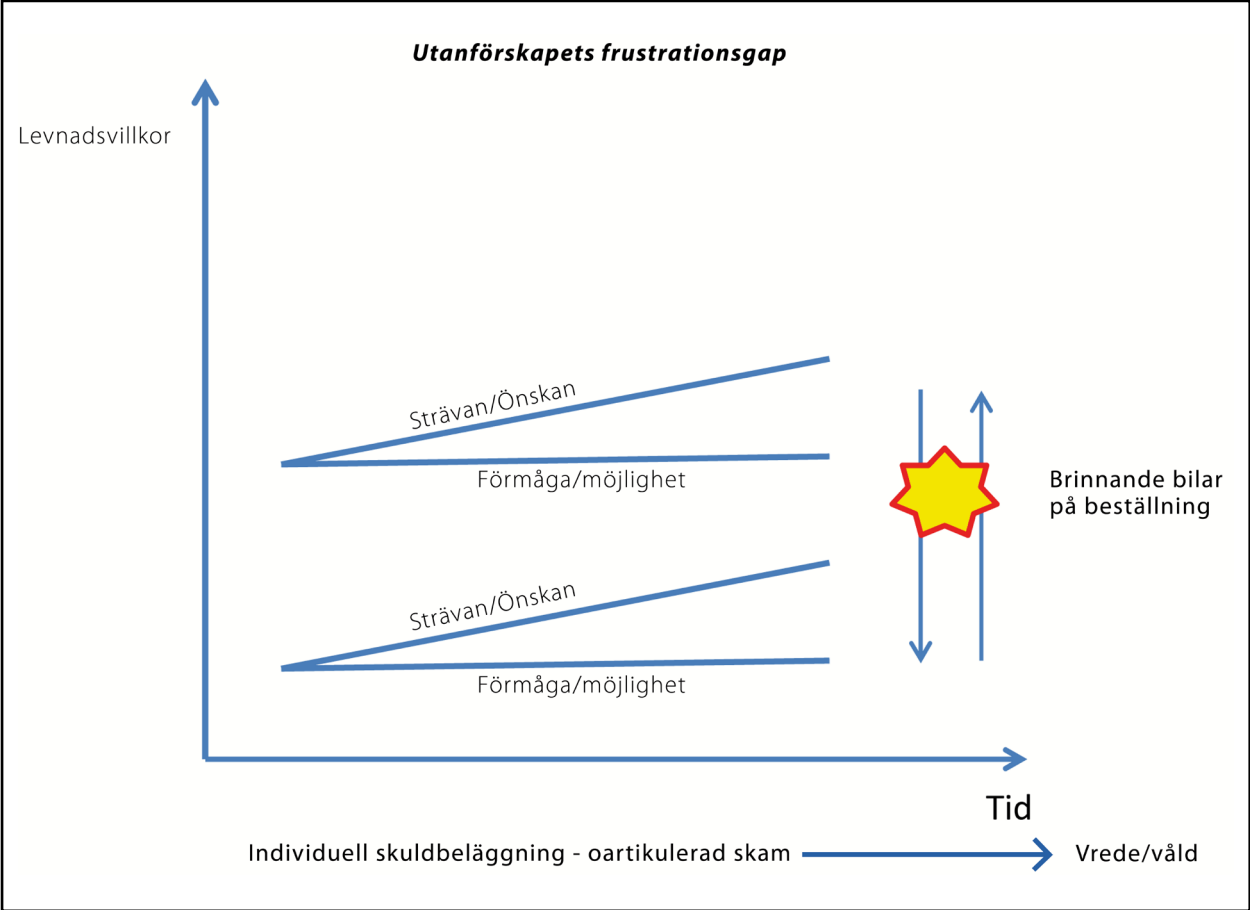
Medan de flesta människor inkluderas i samhällsutvecklingen, känner sig delaktiga och att de kan påverka sin situation upplever allt fler och ett stigande antal sig marginaliserade och exkluderade. Till följd av svensk dokumenterad ovilja att anställa unga medborgare och speciellt de med utländsk bakgrund saknar allt fler människor möjlighet till utkomst och att betala skatt för att på så sätt kunna känna sig delaktiga i det svenska samhällsbygget. Innanförskapet skarpa gränser, förändrad välfärdsolitik och människors identitet, lojalitet och sociala tillit påverkar vartannat i växelverkan. I västvärlden tenderar utvecklingen att medföra att människors lojaliteter gradvis flyttas över från staten till en mer näralliggande grund för *identitet*, antingen i form av mer allmänna subnationella och regionala sammanslutningar eller i form av mer renodlade etniska- eller andra identitetsgrupper (s.k. primärgrupper). När moderna institutioner upphör att fungera, eller utgöra ett tillgängligt alternativ, uppfattas ofta liknande ”vi-grupper” som alternativa sociala skyddsnet. Grupp tillhörighet och identitetsolitik blir mer intressant än nationell identitet och partipolitik (Hettne 2001). I andra delar av världen, där staten av olika skäl aldrig förmått tillhandahålla några mer utvecklade trygghetssystem har människor istället sökt sin sociala tillhörighet och trygghet inom släktskap och i någon form av informell byteshandel och samhörighetsekonomi (Hydén 1983). Människor som kommer till Sverige är bärare av dessa erfarenheter och använder sig vanligtvis också av dessa när inga andra alternativ står att finna. Vissa av dessa informella försörjningssystem innebär sociala förpliktelser som rör sig i gränslandet för vad som är legalt även om de hos inblandade parter uppfattas som helt legitima.



VÄXANDE FRUSTRATIONSGAP

Det upplevda utanförskapet kan ofta medföra en stark frustration. Människor har förhoppningar och förväntningar på livet och på vad de anser för anständiga levnadsförhållanden. Skillnaden mellan dessa behov och vad de faktiskt kan uppnå skapar frustrationsgap och känslor av orättvisor (Gurr 1970). Liknande frustrationsgap kan ofta vara konstruktiva och bidra till människors ökade ansträngningar för att förbättra sin situation. Speciellt gäller detta om det finns utsikter om att situationen skall kunna förbättras. Forskningen har observerat hur liknande frustrationsgap vid låg social rörlighet eller då framtidsutsikter saknas av andra skäl istället för viktiga drivkrafter kan förvandlas till individuell skuldbeläggning och undertryckta känslor av skam (Scheff & Retzinger 2001). Denna skuldbeläggning med tillhörande skamkänslor ökar när

människor utsätts för olika typer av förtäckt och svårpåvisbar diskriminering. Ibland tar sig frustrationsgapen våldsamma uttryck. Ett omfattande och just avslutat forskningsprojekt på London School of Economics visar på den roll som olika sociala marginaliserings- och exkluderingsmekanismer spelade för den sociala oro som präglade flera städer i England under sommaren 2011 (Reading the Riots 2012). Ibland kan frustrationsgapen utnyttjas av olika elitgrupperingar, gruppleddare eller kriminellt belastade för olika syften. Försäkringsbolagens utredningar ger talande exempel på detta. De menar att många brända bilar i våra svenska förorter i själva verket handlar om försäkringsbedrägerier. Kriminella ligor bränner upp bilar på beställning genom att mobilisera unga män till att mot ersättning sätta eld på bilarna där de parkerats.



3. Säkerhet, utveckling och rättvisa i vår tid

All utveckling handlar om social förändring. Eftersom social förändring oftast innebär förändrade maktrelationer är samhällsutveckling en konfliktfylld process. Vissa tjänar på utvecklingen medan andra upplever sig förlora. Det är därför som den ojämna utveckling som följer i globaliseringsens spår är problematisk och konfliktalstrande. Sociala konflikter är i sig ingenting negativt. De har under historien utgjort viktiga drivkrafter för samhälls- och utvecklingsförändring och mänsklig utveckling. Frågan som freds- och utvecklingsforskningen står inför handlar om det sätt på vilket dessa sociala förändringsprocesser skall hanteras för att de inte skall övergå till att bli våldsamma och destruktiva.

Med hjälp av den historiska backspeglarna kan vi konstatera att det sätt på vilket människor uppfattat och strävat efter viktiga värdegrunder som säkerhet, utveckling och rättvisa fått en stor inverkan över samhällsutvecklingen (Hettne 2009). Begreppen är vad forskningen kallar för i grunden ifrågasatta begrepp i det att dess innebörd skiftar mellan olika sammanhang och aktörers maktpositioner. Begreppen skall närmast uppfattas som eftersträvningsvärda värden som under de senaste 300 årens nationalstatsbyggande utgjort grundbultar för de dominerande politiska ideologierna och de olika välfärdsregimer som växt fram. Dess inflytande avgjordes av utfallet av det politiska positionskrig och hegemoniska kamp som pågick mellan olika anhängare till de förhärskande ideologierna och som präglade detta nationalstatsbygge (Gramsci 1971). Liberalismens krav på individens frihet, som ansågs ligga till grund för produktivkrafternas utveckling (liksom ekonomisk tillväxt och marknadsekonomins utbredning), kom att utmanas av konservativa krafter och realismens krav på samhällelig ordning och säkerhet. Med industrisamhällets framväxt blev också kraven på social rättvisa och en jämnare fördelning av produktionsresultatet allt tydligare (Heywood 1992). Positionskrigets utfall kan beskrivas som ett slags balanspunkt (trade-off) som formades utifrån rådande maktförhållanden. De främsta skiljelinjerna mellan de olika ideologierna handlade inte bara om den inbördes vikt som lades vid de olika värdegrunderna utan också om statens respektive marknadens roll för att genomföra politiken. Under framväxten av nationalstatsprojektet fick frågan om ordning och säkerhet oftast hög prioritet. De uppfattades som en förutsättning för uppnåendet av de andra värdegrunderna (Bull 1995).

Genom globaliseringen har den verklighet som begreppen försöker fånga förändrats. Utvecklingen har också medfört att frågorna om säkerhet, utveckling och rättvisa flätats samman och blivit ömsesidigt förstärkande och beroende av varandra. Detta har medfört att begreppen också har fått en förändrad analytisk innebörd. De är därmed inte bara idéhistoriskt viktiga utan har genom sina förstärkta samband på nytt blivit policymässigt relevanta.

SÄKERHET

Frågan om *säkerhet* har utvidgats och fördjupats till att inte bara handla om staters militära försvar av sin suveränitet utan också om mänsklig säkerhet, trygghet och förutsägbarhet (Buzan 1991, Fierke 2007). Genom att se mer till individens säkerhet och eftersträvad frånvaro av oro omfattas hotbilderna inte bara av våld och kriminalitet utan också av ”mjukare” säkerhets- och trygghetsfrågor som exempelvis tillgång till sysselsättning och en stabil och förutsägbar ekonomi. I vår tid har därmed säkerhetsbegreppet starkt kommit att förknippas med frågan om välfärdsregimer. Som vi diskuterade i tidigare avsnitt har pågående samhälleliga förändringsprocesser urholkat det sociala kontraktet och därmed också ändrat förutsättningarna för den svenska välfärdsmodellen. Samtidigt har över tiden den förbättrade välfärden medfört ökade krav på individuell behovstillfredsställelse som riskerar att urholka den kollektiva och solidariska grund på vilken det svenska generella välfärdsystemet vilar. Denna utveckling har förstärkts av den effektivitetssträvan som ålagts den offentliga förvaltningen genom ”new public management” till följd av sina tendenser till att omvandla medborgare med sociala rättigheter till kunder med valfrihet på en marknad (Bauman 2009, Göransson 2010). Därtill kommer den transnationella migrationen som gör att en allt större del av stadsbefolkningen lever sina vardagsliv på flera platser samtidigt och därmed också är i behov av olika typer av välfärdsystem beroende på betingelserna för detta vardagsliv (Righard 2008). Detta reser frågan om utformandet av mer individuellt och lokalt anpassade välfärdssystem (Andreotti & Mingione 2006). Genom denna utveckling griper frågan om medborgarskapets omprövning in i frågan om välfärdssystemens framtida utformning. Om vi inte med medborgarskap enbart förstår civilt medborgarskap (allas lika rätt inför lagen), eller politiskt medborgarskap (röststrätten) måste vi fundera på i vilken utsträckning det sociala medborgarskapet (och välfärdstjänster) måste utformas utifrån den kontext där

människor befinner sig. Ett illustrativt exempel som tidigare diskuterats är frågan om ”papperslösa” invandrare som befinner sig här och nu och vars situation tvingar flera lokala myndigheter att gå före nationell lagstiftning och tillhandahålla ett minimum av vård och omsorg.

UTVECKLING

Även *utvecklingsbegreppet* har utvidgats och fördjupats. Det handlar fortfarande om att tillfredsställa grundläggande behov men begreppets tolkning som ensidig strävan efter ekonomisk tillväxt har under senare år kompletterats med ökad förståelse för att mänsklig utveckling i form av utbildnings- och hälsonivå också är avgörande för livskvaliteten. Denna omtolkning har understötts av det faktum att staten delvis förlorat sin omfördelande kapacitet och att därmed den ekonomiska tillväxten inte längre på samma sätt kan användas som konfliktlösningsmekanism. Den har också påverkats av det faktum att den ekonomiska tillväxten inte heller på samma sätt som tidigare kan finansiera välfärdstjänster. Urbanforskningen har länge uppmärksammat hur städer med ambitioner att utvecklas till kunskapsstäder måste investera alltmer kapital i teknisk infrastruktur för att upplevas som en attraktiv investeringsort. Ofta tvingas dessa investeringar då ske på bekostnad av investeringar i välfärd och sociala sektorer (Harvey 2006, 2009). Därtill kommer insikten om vikten av en *ekologiskt hållbar utveckling*, någonting som ställer mänskligheten inför svåra omställningsproblem. Det gäller såväl formerna för utvinning av knappa resurser som det sätt på vilket dessa resurser förbrukas och används. Den nuvarande befolkningens behov får inte tillfredställas genom att äventyra framtida generationers möjligheter att få sina materiella behov tillgodosedda (Brundtland 1987). Samtidigt är behoven av åtgärder för att anpassa sig till redan pågående klimatförändringar speciellt stora för fattiga länder som minst bidragit till de utsläpp av växthusgaser som orsakat problemen. Krav ställs på den rikare delen av världen att genom egen omställning och bättre energianvändning bidra till ökat miljöutrymme för fattigare delar av världen, där fortsatt materiell utveckling är viktig för förbättrad livskvalitet. Av samma anledning ställs krav på den rikare delen av världen att också bidra till finansiering och tillhandahållande av en teknologi som gör en sådan varuproduktion ekologiskt hållbar. Västvärldens svårigheter att nå politisk enighet om såväl omfattningen av egna klimatanpassade åtgärder som finansieringen av andras, fördjupar den aktuella förtroendeklyftan mellan Nord och Syd.

RÄTTVISA

När det gäller frågan om *rättvisa* har globaliseringen gjort begreppet svårdefinierbart. Under den period då nationalstaten fortfarande utgjorde den dominerande aktören fram till 1970-talets slut, inkluderades de nationella kraven på social rättvisa i det sociala kontraktet och ansvar kunde utkrävas med hjälp av nationell lagstiftning. Denna lagstiftning byggde på vad som ansågs legitimt i den sociala kontext där den skulle tillämpas. Trots vårt globaliserade tillstånd finns det ännu inget globalt socialt kontrakt och inte heller någon global lagstiftning eller några globala institutioner som skulle kunna kontrollera uppfyllandet av ett sådant kontrakt (Miller 2010). Samtidigt har frågan om *rättvisa* accentuerats av *den ojämna utvecklingen* och de allt större inkomstskillnader som följer av att den företagsstyrda globaliseringen, på grund av sina egna lönsamhetskriterier, inte äger rum överallt på samma gång och med samma intensitet. Människor har därmed tvingats till att bli allt rörligare och såväl urbaniseringstakt som migration ökar. Förbättrade kommunikationer har medfört att det sociala rummet har krympt. Människor får lättare att jämföra sin levnadssituation med andras. Forskningen börjar uppmärksamma hur ökade ojämlikheter mellan olika individer och sociala grupper kompletterats med ökade ojämlikheter mellan mer jämbördiga gruppidentiteter när det gäller inkomstskillnader och politiskt inflytande (Stewart 2010). Olika förutsättningar att leva anständiga liv skapar som vi diskuterat i tidigare avsnitt känslor av orättvisa och relativ privation som medfört nya sociala spänningar och konfliktmönster, inte sällan med främlingsfientliga förtecken. Det är denna ökade medvetenhet som stärker kraven på global social hållbarhet. I dagens globaliserande tillstånd har en ny etisk värdegrund börjat växa fram inte minst bland den yngre generationen (Miller 2010). På samma sätt som välstånd inte får skapas på bekostnad av framtida generationer med tanke på den ekologiska hållbarheten kan inte heller välstånd på en geografisk plats skapas på bekostnad av någon annan som lever någon annanstans. Utifrån en sådan global etik blir det lika oacceptabelt att vältra över ekologiska problem geografiskt som att vältra över dem på framtiden. Det är mot denna bakgrund som vi skall förstå den framväxande globala rörelsen för klimaträttvisa.

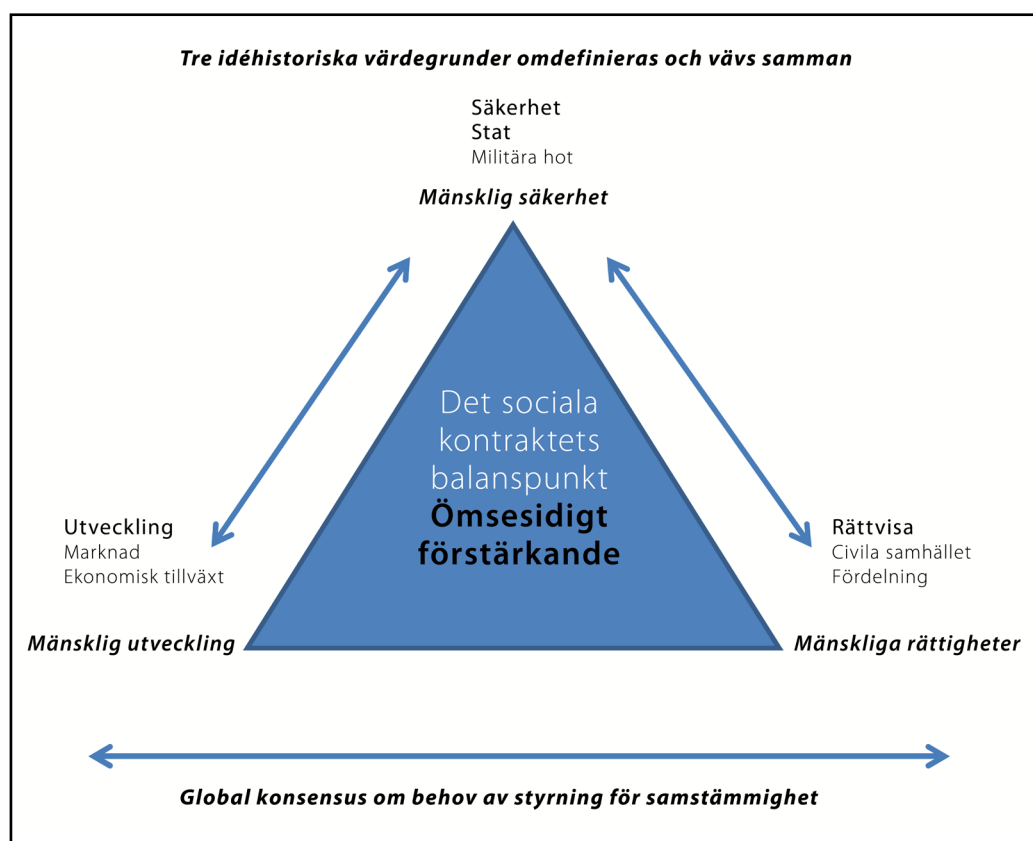
Som den senaste tidens sociala oro i Nord Afrika så tydligt visat på, tar sig kraven på rättvisa och anständigt liv också uttryck i krav på rätten till politiska rättigheter och demokrati. Samhällelig utveckling handlar inte enbart om ekonomisk tillväxt utan också om fördelning, social inklu-

dering, kulturellt erkännande och mänskliga rättigheter (Singer 2002, Nussbaum 2002, Frazer 2003). Svårigheten att ge begreppet rättvisa ett innehåll, och en analytisk innebörd, som alla kan komma överens om, har bidragit till att delar av det framväxande globala civila samhället alltmer börjar kräva global rättvisa utifrån de kriterier som man inom FN-systemet kommit överens om när det gäller frågan om mänskliga rättigheter, såväl medborgerliga (civila) och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella. Denna förflyttning av betoning från rättvisa till mänskliga rättigheter har underlättats av den samtidiga förflyttningen av betoningen från statens säkerhet till mänsklig säkerhet (Hettne 2001). Genom att utgå från basbehovskriterier såsom tillgång till mat, rent vatten, tak över huvudet, utbildning, sysselsättning och deltagande i det politiska och sociala livet synliggörs de betydande överlappningar som finns mellan begreppen. Det går naturligtvis inte att föreställa sig någon mänsklig säkerhet utan mänskliga rättigheter och tvärtom. Dessa överlappningar illustrerar också motiven bakom Wien-deklarationens (1993) påpekande att de olika rättigheterna (civila och politiska såväl som de ekonomiska, sociala och kulturella) är odelbara och oskiljaktiga och måste respekteras som en helhet. En sådan odelbarhet har i verkligheten emellertid mest blivit till en läpparnas bekännelse. Trots att de flesta länder skrivit på FN:s deklaration om såväl de civila och medborgerliga rättigheterna som de ekonomiska, sociala och kulturella, och att det dessutom handlar om en *gradvis strävan* mot dessa rättigheter (progressivitet), är det få länder som skrivit på det tilläggsprotokoll som krävs för att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall få någon juridisk bindande betydelse i praktiken.

4. Ökat behov av samhällsstyrning

Den senare tidens diskussion om tillväxtens gränser och en hållbar samhällsutveckling har inte bara gett begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa en ny operativ och policymässig innebörd. Sambanden mellan ekologiskt, ekonomisk, och socialt hållbar utveckling har också

uppmärksammats. Sammantaget beskriver begreppen numera en samhällsutveckling som gjort uppnåendet av dem, liksom de värden de kommit att representera, ömsesidigt beroende och förstärkande av varandra (Foot et.al 2003).



Världsbanken pekar i sin senaste utvecklingsrapport på hur fattigdom och orättvisor kan utgöra grogrund för frustration och konflikter och påverka förutsättningarna för mänsklig säkerhet (World Bank 2011). Fattigdom, med tillhörande överexploatering av jord och skog, medför också miljöpåfrestningar som försvårar strävan efter en ekologiskt hållbar utveckling. Även om det råder olika uppfattningar om i vilken omfattning, så står det klart att miljöproblem och klimatförändringar i sin tur inverkar menligt på människors säkerhet och trygghet. Samtidigt visar erfarenheterna att bristande finansiell säkerhet medför minskade ekonomiska resurser till såväl klimatanpassning som fattigdomsbekämpning. Globaliseringens sammanpressning av

tid och rum har därtill medfört en ny säkerhetslogik. Idag kan inget land, oavsett sin ekonomiska och militära styrka, ensamt hantera de hållbarhetsutmaningar och påfrestningar som världen står inför. Det gäller inte minst den globala politiska ekonomin med sin bristande finansiella arkitektur, spekulativa kapitalflöden och galopperande underskott i statsfinanserna. Klimathot, kriminalitet och pandemier respekterar inga territoriella gränser utan kräver för att kunna hanteras internationellt samarbete och global samhällsstyrning. De förstärkta sambanden har ökat behoven av en samstämmig politik och koherens mellan olika politikområden. En hållbar samhällsutveckling kräver såväl ekonomisk som ekologisk och social hållbarhet.

BRIST PÅ LEGITIMA INSTITUTIONER MED GLOBAL RÄCKVIDD

Det faktum att den verklighet som begreppen försöker fånga har flätats samman och gjort begreppen ömsesidigt beroende och förstärkande av varandra, märks inte minst inom det internationella utvecklingssamarbetet. Den ena handen får helt enkelt inte fortsätta att ta tillbaka vad den andra handen ger. Olika politikområden måste dra åt samma håll. Handelspolitik och biståndspolitik utgör två klassiska exempel på politikområden med svåra målkonflikter. Det är mot denna bakgrund som vi skall förstå de globala tankemönster som börjar växa fram och som präglar olika regionala och nationella policydokument. De bryter mot nyliberala tankemönster och visar istället på att frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa hänger ihop och därför kräver samordnade insatser. Så här uttryckte FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan förhållandet i sin rapport till FN:s generalförsamling i september 2005:

”Det handlar inte bara om att utveckling, säkerhet och mänskliga rättigheter var för sig är absolut nödvändiga; de förstärker också varandra. Deras samband har förstärkts i en tid av snabba teknologiska framsteg, ökad ekonomiskt ömsesidigt beroende, globalisering och dramatiska geopolitiska förändringar” (författarens översättning).

I den svenska regeringens proposition till riksdagen (2002/03:122) formulerades bakgrunden till Sveriges politik för global utveckling på följande sätt:

”Sveriges politik för global utveckling bör utgå ifrån en helhetsyn på utvecklingens drivkrafter och på de åtgärder som krävs för att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling i hela världen. Solidariteten stärks av insikten om att säkerhet, rättvisa och hållbar utveckling inte är några exklusivt nationella angelägenheter... (...) ... Världens länder är idag sammanflätade med varandra som aldrig tidigare. Samtidens och framtidens stora frågor berör alla människor. Detta gäller inte minst fattigdom och orättvisor. Ingen del av världen är opåverkad av vad som sker i omvärlden” (prop. 2002/03:122).

Detta förhållande återspeglas även i Obama administrationens nyligen presenterade politik för global utveckling som är den första i sitt slag i USA:s historia:

”En framgångsrik utvecklingssträvan är avgörande för att uppnå målsättningarna med vår nationella säkerhet, säkerhet, välbästand, respekt för universella värden och en rättvis och hållbar internationell ordning” (Presidential Policy Directive (PPD 9.22, 2010 – författarens översättning)

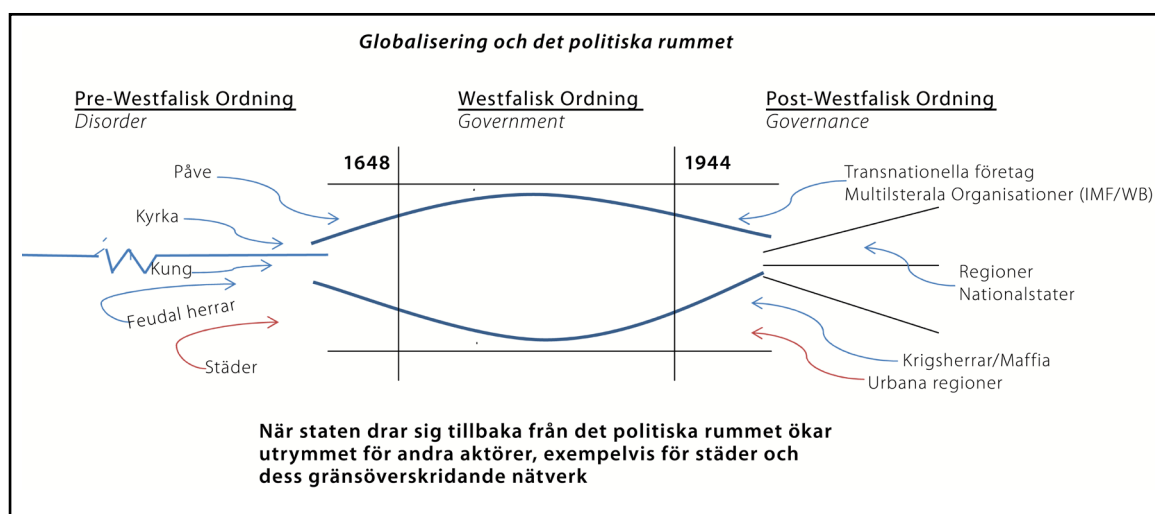
En av de största utmaningar mänskligheten står inför är emellertid bristen på globala regelverk och institutioner med förmåga till global samhällstyrning för att de samhälleliga förändringsprocesserna och de samhälleliga påfrestningar som följer i dess spår skall kunna hanteras på ett hållbart sätt. Även om många länder är överens om vikten av en samstämmig politik för global utveckling, utgör de flesta internationella toppmöten och förhandlingar tydliga exempel på att enskilda nationers säkerhetsintressen fortfarande väger tungt. Länders politiska beslutsfattare ser stor fara med att ge upp den nationella suveränitet och sitt politiska handlingsutrymme. Det är också på nationell nivå som politikernas valmanskår finns. Samtidigt har globaliseringsprocesserna som tidigare redogjorts för medfört att staternas ekonomiska och politiska inflytande minskat och att deras traditionella roll som utvecklingsplanerare och genomförande i allt större utsträckning överlätits åt marknadskrafterna. Nationalstaternas politiska styrka och räckvidd har därmed blivit helt otillräcklig för att kunna hantera de globala problem som står för dörren (Hettne 2009).

NATIONALSTATENS FÖRÄNDRADE ROLL

Globaliseringsprocessens politiska effekter har medfört att nationalstaten förvandlats från en intervenerande aktör till en underlättande eller möjliggörande aktör (Pierre & Peters 2005) Globalisering är en ekonomisk, politisk och kulturell process som medfört ökade kontaktytor, där såväl tid som rum pressats ihop och flätats samman (Scholte 2000). Det betecknar ett långt historiskt skeende som utifrån ett västerländskt perspektiv kan delas in i tre perioder. Den första perioden, den prewestfaliska är den tid som föregick nationalstatsprojektet. Den präglades av en disparat samling politiska system med en varierande skiktning av maktstrukturer och mer eller mindre självstyrande politiska enheter utan territoriella gränser och tydlig auktoritet. På så sätt kunde påven, liksom kyrkan, kungen, feodalherrar och städer sätta sin egen prägel på samhällsutvecklingen. **Den westfaliska freden 1648** medförde en internationell överenskommelse som gjorde det europeiska nationsbyggande möjligt som makthavarna har hade strävat efter under lång tid. Efter freden kom gradvis det politiska rummet att fyllas av nationalstatens framväxt och dess behov av suveränitet, säkerhet och internationell maktbalans. Denna specifikt västerländska politiska organisationsform kom att spridas över världen genom den europeiska kolonialismen. Till följd av produktions-systemens utveckling och den accelererande globalisering, som följde på det kalla krigets slut under 1900-talets

andra hälft, har den westfaliska perioden i västvärlden börjat ersättas av en postnationell epok. Framväxten av globala produktions- och kommunikationsnätverk har medfört att nationalstatens roll förändrats och utmanats (Rhodes 1994). Det politiska rummet har återigen kommit att fyllas av mer diffusa maktstrukturer (Hettne 2009). På en överstatlig nivå har transnationella företag och multilaterala institutioner liksom globala sammanslutningar i form av nätverk som

G20-gruppen och BRICS eller regionala organisationer som exempelvis EU, MERCOSUR, NAFTA, ASEAN ersatt påven och kyrkans tidigare inflytande. Lokala krigsherrar, maffiagrupperingar och gängledare har ersatt feodalherrarnas funktion. På motsvarande sätt och av samma anledning har städer och urbana regioner, som vi skall få anledning att återkomma till, börjat att återta delar av sin medeltida roll som viktiga noder för världsekonomin utveckling. Utifrån Hettne (2009) kan vi illustrera förloppet på följande sätt:



FRÅN GOVERNMENT TILL GOVERNANCE

När staten drar sig tillbaka från det politiska rummet ökar manöverutrymmet för andra aktörer av olika slag. I den bemärkelsen har konventionella och hierarkiska styrmekanismer (government) gradvis kommit att ersättas av mer horisontella och flernivåbaserade styrmekanismer som används av olika aktörer verksamma på olika nivåer samtidigt, ett förhållande som litteraturen uppmärksammat och beskriver som "multilevel governance" (Hambleton & Gross 2007). Därtill kommer det faktum att de ökade kontaktytor och den sammanpressning av tid och rum som följt i globaliseringens spår har medfört att olika samhällsproblemen runt om på jorden ofta griper in i och ömsesidigt förstärker varandra. En händelse någonstans får omedelbara följdverkningar någon helt annanstans. Detta har på olika sätt inneburit att det lokala vuxit ihop med det globala.

Denna form av sammansmältning – hybridisering mellan det globala och det lokala har medfört en "glokaliserad" samhällsutveckling (Robertson 1992). Begreppet "glokalisering" skall alltså uppfattas som ett begrepp som försöker fånga "det dialektiska samspelet mellan globala influenser och lokalt vardagsliv, d.v.s. hur globala och lokala relationer samspelar och hur detta samspel uttrycks såväl socialt som materiellt på specifika platser" (Listerborn 2011). Enligt den forskning som studerar det globala och lokala samspelet är uppfattningen förhärskande att ingen nivå dominerar över den andra, det är själva interaktionen, aktörernas styrkeförhållanden och lokala kontexter som formar det sätt på vilket mötet tar sig konkret uttryck (Swyngedouw 2004, Robertson 1995, Nederveen Pieterse 1997). Denna sammansmältning mellan det globala och lokala har ytterligare förstärkt behoven av koherens och samstämmighet mellan politikområden. Behoven av global samhällsstyrning blir speciellt viktiga för att hantera de målkonflikter som kan uppstå till följd av olika aktörers varierande sätt att inom sina respektive verksamhetsområden och nivåer hantera globala utmaningar.

5. Samhällsstyrning genom urbant och gränsöverskridande nätverkssamarbete

På samma gång som behoven av global samhällsstyrning ökat har de transnationella företagens ekonomiska beslutsfattande globaliserats mycket snabbare än länders politiska beslutsfattande. Medan de förra många gånger utvecklat tillräcklig kreativitet och flexibilitet för att surfa på den globaliseringsvåg de själva medverkat till att skapa upplever nationalstaternas makthavare sig ofta osäkra och ibland rentav hotade av utvecklingen. De blir i sådana situationer ofta mer defensiva och reaktiva. Sammantaget har detta medfört en besvärande brist på såväl nationella som globala institutioner och regelverk för samhällsstyrning.

Parallellt med pågående diskussioner om hur FN-systemet skall kunna reformeras för att möta tidens krav på förbättrad global samhällsstyrning (Roberts 2003, UN 2005) har därför den tilltagande sammansmältningen mellan det globala och lokala ökat intresset för den roll som städer och urbana regioner, genom sitt transnationella nätverkssamarbete skulle kunna tänkas spela härvidlag (Castells 1998, Robinson 2005, Smith 2003, Amen et al 2011). Detta intresse motiveras av att det är här som majoriteten av världens befolkning bor, och av att det är här, på lokal nivå som de globala utmaningarna skapas (Borja & Castells 1996). Det är också på lokal nivå som globaliseringens effekter visar sig först och där förebyggande och lokalt anpassade åtgärder måste vidtas. Det är därför som urbant ledarskap och urbana aktivister tar sig an frågorna långt innan de nationella beslutsfattarna och internationella organ förmått reagera (Sassen 2011). Det är också i urbana miljöer som en effektivare resurshushållning kan uppnås, inte minst när det gäller energi användning, och det är i urbana miljöer en annan livskvalitet kan bli möjlig och som bygger mer på närhet och tillgänglighet av kunskapsskapande och kulturella aktiviteter än på materiell konsumtion. Även om det otvetydigt behövs globala regelverk för att hantera globala problem och en global förståelse är nödvändig för att såväl öka det lokala politiska manöverutrymmet som mobilisera den finansiering som krävs för att genomföra behövliga åtgärder är det lokala deltagandet av avgörande betydelse för en identifiering och genomförande av åtgärder. Detta förhållande förstärker behoven av ömsesidigt koordinerade aktiviteter mellan det globala och det lokala.

Som konstaterades i föregående avsnitt har denna *globalisering* stärkt behoven av en samstämmig politik och en samhällsstyrning som medger koherens mellan olika politikområden och som dessutom tar hänsyn till lokala förhållanden. Städer anses härvidlag ha förmågan att

bygga nätverk med andra städer för att utbyta erfarenheter och lösa gemensamma eller liknande problem. Detta har visat sig både när det gäller åtgärder för att minska klimatpåverkan och i diskussionen om hur man bäst kan bekämpa internationell brottslighet (Betsill & Bulkeley 2006). Genom ett aktivt användande av sitt gränsöverskridande nätverkssamarbete skulle också städer mer effektivt och i samordnad form kunna bedriva påverkansarbete gentemot nationella regeringar och internationella institutioner för att få de globala överenskommelser till stånd som krävs för att öka den lokala nivåns anpassningsförmåga och motståndskraft i förhållande till oönskade globala förändringsprocesser.

STÄDERS ÖKADE BETYDELSE

Välrenommerade forskare inom ämnesområdet menar att vi är på väg in i en ny "medeltid" där städer börjat återta delar av sin historiska roll som viktiga internationella ekonomiska och politiska maktcentra. De visar på hur städer spelade en stor historisk stor roll för handeln och kontakterna med omvärlden innan nationalstaterna växte fram och genom sina krav på suveränitet tog över städernas roll (Braudel 1986, McNeill 2006, Pierre 2011). Med globaliseringen ökar också de globala produktionsnätverkens behov av staden som producent och konsument av varor och tjänster (Harvey 2006, 2009). Investeringar i städernas fysiska infrastruktur har också visat sig spela en helt avgörande roll för nationell sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Flera forskare menar att städer och urbana regioner genom sina globala nätverk i praktiken inte bara håller på att återta sin historiska roll som viktiga noder när det gäller såväl ekonomiska som politiska länkar till omvärlden utan att de också har stora förutsättningar att utvecklas till kreativa och dynamiska platser för sociala möten, politiska sammankomster och den aktivism som krävs för att hantera globaliseringens utmaningar på ett konstruktivt sätt (Castells 2008, Harvey 2009). Om så visar sig fallet menar många att städernas tillväxt och förändringskraft tillsammans med deras gränsöverskridande nätverkssamarbete skulle kunna skapa nya förutsättningar för den globala samhällsstyrning som måste till för att globala utmaningar skall kunna hanteras (Amen 2011, Sassen 2011). Därmed skulle de också bidra till att skapa en helt ny geopolitisk karta (Rosenau 2009). Städer kommer inte längre att vara beroende av nationalstatens styrka. Tvärtom, nationalstaternas överlevnad och ekonomi kommer alltmer att vara beroende av sina städernas förmåga att upprätthålla sin internationella konkurrenskraft och förbli en attraktiv nod i det globala produktionsnätverket (Glick Schiller et al. 2011).

Förklaringen till detta förhållande står att finna i det speciella sätt som den nya informationsteknologin vävt samman det globala och det lokala. Det handlar om flöden som från och till gör nedslag på och skapar kontaktytor med ett visst territorium för att tillfredsställa något av de behov som motiverar dess existens och därmed håller flödet vid liv. Det är på den lokala nivån som flödets styrmekanismer och samordningscentraler står att finna. Det är också på den lokala nivån som förädlingsprocesserna finns och som mervärdet skapas. För att den lokala nivåns aktörer skall kunna utföra dessa funktioner på ett konkurrenskraftigt sätt krävs vissa lokala förutsättningar när det gäller kommunikationssystem, finansiella och juridiska nätverk, utbildad arbetskraft, säkerhet och social sammanhållning. Det är dessa specifika behov som tillsammans med de lokala förutsättningarna för att tillfredsställa dem som ger upphov till det dialektiska samspel och möjligheten till den sammansmältning mellan det globala och det lokala som diskuterades i tidigare avsnitt. Social och kulturell integration upplevs som viktigt. Genom att erbjuda en gemensam identitet kan man på samma gång erbjuda den mångkulturella diversifiering som måste till för den kreativitet och innovationskraft som utgör kunskapsstadens dynamik. Nationalstaten anses befinna sig på fel skalnivå för att klara dessa uppgifter. Den är för liten för att kunna styra dessa flöden men samtidigt för stor och för långt borta för att med tillräcklig hastighet och flexibilitet rätt uppfatta och förhålla sig till flödenas lokala uttryck (Borja & Castells 1996, Sassen 2006). Istället har utvecklingen medfört att staten fått en kontrollerande och disciplinerande roll. Den uppträder allt oftare som garant gentemot omvärlden för att städers beslutsfattare inom dess territorium följer spelets regler och upprätthåller stadens kreditvärdighet och stävjar eventuell social oro (Pierre 2011, Waquant 2009).

DET GRÄNSÖVERSKRIDANDE NÄTVERKSARBETET

Forskningen (speciellt inom förvaltningskunskap, statsvetenskap och organisationsteori) har länge intresserat sig för frågan om nätverkssamarbete och hur dess tankemönster kan omvandlas och anpassas till lokala förhållanden för att stödja lokalt politiskt beslutsfattande (Meyer & Rowan 1977, Carlsson 2000). Litteraturen definierar nätverk som löst sammansatta och självorganiserande kontaktytor mellan olika typer av aktörer utifrån deras behov för stunden (McNeill 2006). Nätverken präglas av en förhållande jämn maktfördelning där ingen aktör dominerar över de andra

(Castell 1998). Intresse- och målkonflikter hanteras genom förhandling och dialog. I takt med nätverkens ökande betydelse har en allt större uppmärksamhet ägnats nätverkens demokratiska inverkan. Nätverk har en tendens att fatta beslut i konsensus och stärka redan starka politiska och ekonomiska intressen och därmed gå förbi etablerade demokratiska normer och regler (Elander 2002, Sorensen & Torfing 2005). Samtidigt ökar kraven på lokal anpassning av förebyggande åtgärder vilket stärker behoven av ökat politiskt deltagande och dialog (Olsson 2005). Vikten av dialog med medborgarna har också ökat till följd av att flera av de omställningar som krävs för en hållbar utveckling direkt berör livsstilsfrågor och människors vardagsliv. Vi skall få anledning att återkomma till dialogen liksom till frågan om metoder för dess utövning i senare avsnitt.

En förutsättning för att urbanisering skall kunna spela en viktig roll för ekonomisk utveckling, fattigdomsbekämpning och förbättrade levnadsförhållanden är att den understöds av en genomtänkt politik och stadsbyggnadsplanering. Klimatförändringarna medför att kraven på en sådan politik avsevärt kommer att öka då städer till följd av sin sårbarhet förväntas drabbas särskilt hårt. För att förändra ekologiska fotavtryck och undvika att skapa en ödesdig bosättningsfälla, måste därför betydande åtgärder vidtas för att såväl minska städernas framtida miljöpåverkan som att anpassa dem till de klimatförändringar som redan är ett faktum. Detta kräver stora omställningar, speciellt när det gäller vatten-, energianvändning och avfallshantering. Här förväntas de olika vänorts- och partnerskapsavtal som vuxit fram under senare decennier mellan städer runt om i världen komma att bli av avgörande betydelse. De utmaningar som samhället står inför bedöms alltför komplexa och mångfacetterade för att kunna hanteras av traditionellt beslutsfattande och hierarkisk regeringsutövning (Koppenjon & Kilijn 2004). Nätverkssamarbetets betydelse för klimatanpassning, (exempelvis inom ramar för United Cities and Local Governments, Eurocities, ICLEI eller URBACT), har speciellt uppmärksammats (Betsill & Bulkeley 2006). En sådan utveckling har också drivits fram och påskyndats av statens decentraliseringssträvan och försök att inte bara överlämna ansvaret för välfärds- och sociala trygghetsprogram till kommunal nivå utan också ansvaret för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Städer har härigenom kommit att bli alltmer utlämnade åt sin egen strategi för att bli till en nod i det globala nätverket. Som kompensation söker städernas beslutsfattare stöd från globala nätverk inom vad som kallas för ”city to city cooperation” eller etablerar andra former av vänortsavtal världen över.

Olika FN organ som UN Habitat spelar härvidlag en mycket viktig roll som sammankallande och samordnare, inte minst när det gäller villkoren för en socialt hållbar stadsutveckling. FN:s miljökonferenser spelar en motsvarande roll. Deras handlingsplan för en ekologiskt hållbar utveckling (Agenda 21) har fått en avgörande betydelse när det gäller att öka det lokala medvetandet och förankra handlingsprogrammet på lokal nivå. I USA har över 1000 städer på frivillig basis skrivit under det Kyotoavtalet som blockerats i den amerikanska kongressen under det samlande namnet Greening Cities (Sassen 2011). I praktiken har detta medfört samma utsläppsminskningar som skulle blivit fallet om Bushadministrationen undertecknat protokollet. Genom det s.k. borgmästaravtalet har också ett antal europeiska städer inom ramarna för Eurocities gått samman och kommit överens om åtaganden som innebär att de går längre än EU:s egna mål för koldioxidutsläpp. Sammantaget har detta medfört en empirisk utveckling som stödjer den mer teoretiska iakttagelsen att flera städer genom sitt globala nätverkssamarbete också gradvis kan komma att återta delar av sin historiska roll som poler i det världsekonomiska systemet. En sådan utveckling skulle på sikt också kunna medföra att städer börjar utgöra viktiga komplement till internationell diplomati mellan stater och successivt utgöra nya ”noder för global samhällsstyrning” (Amen et.al 2011). Inte minst skulle de till följd av sin utsatthet och genom den styrka som deras nätverkstillhörighet skapar tillsammans med sina nätverkspartners, kunna bli drivande för att få de globala institutioner och regelverk till stånd för att de globala problem de står inför helt ut skulle kunna hanteras. Städer skall därför inte bara uppfattas som formade av den pågående globaliseringen. De sätt på vilka de också strävar efter att bli till noder i det globala produktionsnätverket gör dem också till en viktig aktör som bidrar till att forma globaliseringsprocessen i sig. Detta gäller då inte enbart gigantiska megastäder med en befolkning på över 10 miljoner människor. Det finmaskiga nät mellan små och medelstora städer med en befolkning på mindre än en miljon invånare förväntas, till följd av deras snabba tillväxt i antal, spela en lika betydelsefull roll.

Avgörande för städers möjlighet att bidra till global samhällsstyrning är deras förmåga att se bortom sitt eget väl och ve och kunna ta den hänsyn till globala förhållanden som krävs för att utgöra tänkta ”noder för en global samhällsstyrning”. Vid en första anblick finns det förvisso anledning till en viss skepsis härvidlag. Den utrikespolitik (och lobbyverksamhet) som enskilda städer bedriv-

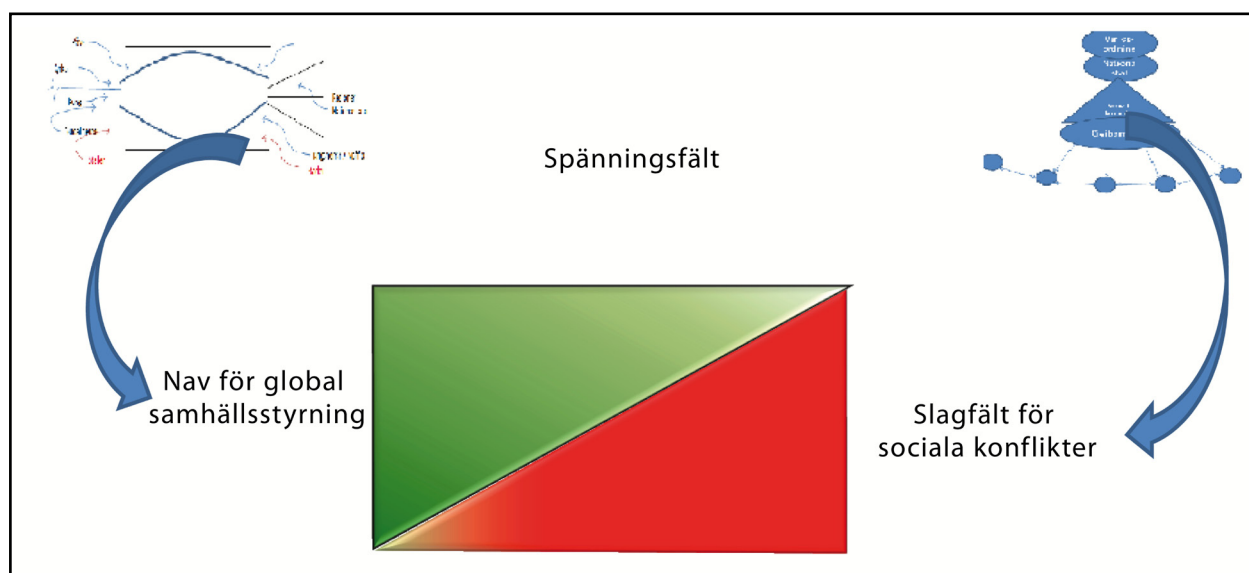
er fokuserar ofta först och främst på att skapa förhållanden och regelverk som gör den egna staden attraktiv för utländska investeringar. Samtidigt visar erfarenheterna från de globala nätverk som etablerats mellan städer, att det trots allt råder en viss medveten vilja att bidra till att komma tillrätta med olika globala förhållanden. Det gäller inte bara frågan om utsläpp av växthusgaser där som vi just redogjort för städer i USA gått samman och tillsammans gjort stora åtaganden. Flera städer i den industrialiserade delen av världen har därutöver gjort olika åtaganden för att bidra till att FN:s millennium mål när det gäller att halvera fattigdomen till 2015 skall uppnås. De ansträngningar som görs inom ramarna för Sveriges kommuner och landsting är exempel på detta. Landstingsförbundet har publicerat ett ställningstagande som bekräftar deras vilja att ta sin del av det kollektiva ansvaret för att bidra till en bättre global utveckling så att människors värdighet, jämlikhet och jämställdhet kan upprätthållas. Ett sådant förhållningssätt behöver inte nödvändigtvis bygga på altruistiska och etiska motiv. De förstärkta sambanden mellan frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa har ökat det upplysta egenintresset av att mota ”Olle i grind”. Grannens problem kan annars snart bli till egna problem. Vi kan inte heller bortse från det faktum att brister i internationella regelverk när det gäller transnationella ekonomiska aktörers uppförande och etik kan få negativa följd effekter också i aktörernas hemländer. Det gäller inte minst frågor som vinstöverföringar, arbetsförhållanden och konkurrensförmåga.

6. Städer som slagfält för våldsamma sociala konflikter

Förutsättningarna för att städer skall kunna spela någon roll av betydelse för den globala samhällsstyrning som eftersträvas beror på förmågan att hantera de uttryck som pågående globaliserings-, migrations- och urbaniseringsprocesser tar sig lokalt (Sassen 2006). Denna förmåga ställs på allt hårdare prov till följd av den snabba urbaniseringstakten och den ojämna utveckling som följer i globaliseringens spår. Samtidigt som städer är attraktiva investeringsorter, destinationsort eller transithall för migration, platser för kreativ konst, innovation och arbetstillfällen är de också ofta platser med hög

arbetslöshet, akut fattigdom, dåliga bostäder och ett stigande antal hemlösa (Amen et al 2011).

Detta förhållande att många medelstora städer befinner sig i ett spänningsfält mellan å ena sidan förmåga att bli till en nod för global samhällsstyrning och hållbar utveckling och å den andra sidan riskera att utvecklas till ett slagfält för våldsamma sociala konflikter innebär inget antingen eller. Städer är oftast platser för både och. Spänningsfältet skall upplevas som någon slags konsolideringsområde (Nilsson 1999)



I urbana miljöer lever människor sida vid sida. De har skilda kulturer, olika grupp-tillhörigheter och varierande förutsättningar till anständiga liv. Risken för sociala konflikter har ökat till följd av den ojämna utveckling som följer i de globala produktionsnätverkens spår, dels som ett resultat av att alla platser inte globaliseras lika snabbt och dels som ett resultat av de krav som de globala produktionssystemen ställer på såväl högutbildad (högavlönad) som lågutbildad (lågutbildad) arbetskraft. Därtill kommer den legitimitetskris för den sociala ordningen som sådan som följt med statens internationalisering och de ökade krav som ställs på staten för den externa legitimitet som

krävs (Cox 1996). Om utmaningarna inte hanteras på rätt sätt, minskar städernas förmåga att bidra till en hållbar samhällsutveckling. Här ställs frågan om samstämmighet på sin spets. Om fel prioriteringar görs riskerar många städer att bli slagfält för sociala konflikter. Avgörande för städernas framtida roll för global samhällsstyrning blir således helt enkelt deras förmåga att leva med komplexa samhällsproblem och samhälleliga påfrestningar på ett sätt som kan hålla samhället samman.

Som vi diskuterat i tidigare avsnitt drivs de våldsamma sociala konflikterna fram av människors otillfredsställda

och grundläggande behov som avsevärt reducerat den sociala sammanhållningen och tillhörigheten. Staters internationalisering och strävan efter att dra till sig utländska investeringar för att skydda sin globala konkurrenskraft har kommit att urholka de grunder på vilka det sociala kontraktet och den samhälleliga tilliten vilade. Kostnaderna för att dra till sig olika globala flöden har ökat, inte minst genom ökade krav på teknisk infrastruktur och förnyelse av stadsbyggnad och bostäder för att bejaka kunskapsstadens framväxt. Samtidigt har intäkterna minskat genom de krav på skattelättnader som företagen och exploitörerna ställer för såväl sin verksamhet som för sin ledningspersonal och specialutbildade arbetskraft. När den externa legitimiteten blir nödvändig att prioritera framför den interna medför detta i sin förlängning att demokratiskt valda politiska ledare många gånger får se sig överkörda av såväl finansmarknadens och bankernas krav på kreditvärdighet som av företagens och exploitörernas krav på lönsamhet. Till det sviktande förtroendet för politiska företrädare som nedskärningarna i välfärdstjänster många gånger inneburit, kommer den ökade individualisering som den marknadsstyrda globaliseringen fört med sig som ytterligare minskat intresse för kollektivt politiskt handlande inom de parlamentariska ramar som står till buds (Bauman 2007). Som den senaste tidens händelseutveckling runt om i världen så tydligt vittnar om märks effekterna av det sociala kontraktets upplösning och urholkade välfärdssystem framför allt i städer där den bristande sociala sammanhållningen och pågående desintegrationsprocesser kan ta sig uttryck i våldsamma protester.

DEN OJÄMNA UTVECKLINGENS LOGIK

Den ojämna utvecklingen som följer i globaliseringens spår skall delvis uppfattas som ett resultat av de olika förutsättningar som städer har för att finna sin plats i det globala produktionsnätverket (Castells 1998, Harvey 2009). Vissa städer har visat sig ha förmågan att på ett tillräckligt begränsat geografiskt område uppbåda den kritiska massa av specialiserad och samtidigt diversifierad arbetskraft, den infrastruktur och de produktionsresurser som krävs för att bli till en konkurrenskraftig nod i det globala nätverket. Det gäller också förmågan att erbjuda ett rikt kulturutbud, tillgång till förstklassig skolutbildning och förutsättningar för människor att känna social tillit och trygghet. I kunskapsstaden börjar förmågan att erbjuda livskvalitet bli viktigare för företagens lokaliseringsbeslut än traditionella faktorer som beskattning, lagar och förordningar.

Den ojämna utvecklingen skall emellertid också uppfattas som ett önskat resultat av kunskapsstadens framväxt och de inkomstskillnader detta medför inte bara inom länder utan också inom själva staden. De globala produktionsnätverken har inte bara kommit att medföra att producent skiljts åt från konsument. Den ojämna inkomstutveckling som blir följden av denna utveckling har förstärkts genom att den teknologiska utvecklingen inte bara ökat produktionsnätverken behov av högutbildad och högavlönad arbetskraft utan också deras behov av mer lågutbildad och lågavlönad arbetskraft för att klara städning, transporter och olika försörjningssystem. Kunskapsstadens förstärkta krav på tillgång till väl utbildad arbetskraft har tillsammans med privatisering av bostadsmarknaden medfört en s.k. gentrifiering av olika stadsdelar. Högre inkomster och social status ökar efterfrågan och trissar upp priserna på bostäder i vissa områden som gradvis tvingar den tidigare befolkningen att söka sig därifrån till bostadsområden med en långsammare prisutveckling. Den traditionella roll som kvinnor spelat för att ta hand om marktjänsten har alltmer tagits över av invandrad arbetskraft. Migration av lågutbildad arbetskraft har blivit en förutsättning för kunskapsstaden och dess ackumulationsregim. Den teknologiska utvecklingens samtidiga behov av hög- och lågavlönad arbetskraft har tillsammans med gentrifieringen förstärkt segregationen ytterligare. Segregation har inte bara med integrationspolitik utan också med inkomstnivåer att göra. Aktuell forskning kring förhållandena i Malmö visar på att människor i allt större utsträckning tenderar att bo nära de som socio-ekonomiskt liknar dem själva (Salonen 2012). Lågavlönade hamnar i samma bostadsområde för att de helt enkelt inte har råd att bo någon annanstans. Detta, tillsammans med den minskning av välfärdstjänster som följt på den finansiella krisen gör vissa bostadsområden speciellt utsatta. De boende får där ofta behov av att bygga upp egna informella försörjnings- och trygghetssystem och söker sig till etniska grupperingar där de lättare finner den samhörighet och sociala tillhörighet som eftersträvas. Redan utsatta områden segregeras alltmer och utsätts för vad forskare kallar för territoriell stigmatisering (Waquant 2009). De som kan försöker att flytta därifrån. Även näringsidkare skräms iväg, sysselsättningen minskar och en ”gettofiering” tar vid. På så sätt sprids den ojämna utvecklingen också till stadens olika områden.

Sammantaget medför detta att inkomstskillnader inte längre i samma takt ökar mellan länder utan främst ökar i allt snabbare takt inom länder såväl som inom städer. Som vi diskuterade inledningsvis har detta medfört att vi inte längre på samma sätt som tidigare kan tala om rika och fattiga länder och om ett fattigt Syd och ett rikt Nord (Kanbur & Sumner 2011). På en glidande skala mellan två poler och överlappande gräzoner har ett Globalt Nord, där människor i mycket större utsträckning inkluderats i globaliseringen och känner att de deltar i samhällsutvecklingen, börjat växa fram sida vid sida utan territoriella gränser med ett Globalt Syd där människor känner sig exkluderade och marginaliserade. På motsvarande sätt börjar också ett Globalt Syd växa fram sida vid sida med det Globala Nord. Begreppen det Globala Syd och det Globala Nord syftar således inte på det geografiska läget utan på ekonomisk och politisk åsidosättning respektive ekonomisk och politisk inkludering.

Denna utveckling har medfört att människor i allt större utsträckning lever i en delad värld där de sociala effekterna av ekonomiska inkomstskillnader och bristande politiskt inflytande synliggjorts och blivit tydligare. En rad FN-rapporter visar hur främst kvinnor och unga män utestängs från en rättvis tillgång till den sysselsättning och den sociala service som städer erbjuder sin befolkning och pekar på vikten av en mer jämlik fördelning av resurser. Detta är förklaringen till att den urbana klyftan och interna konfliktodynamiken hotar den sociala stabiliteten i så många av världens storstäder, där medelklassen i många fall tvingas leva bakom stängsel och taggtrådsförsedda murar och i extremare fall skicka sina barn till skolan med hjälp av livvakter och bepansrade fordon så att de inte skall bli kidnappade på vägen.

Även Europeiska storstäder (Paris, Köpenhamn, Malmö och Göteborg) uppvisar exempel på svåra spänningar mellan de som är inkluderade och de som känner sig utanför (Dikec 2007). Även här växer det fram s.k. ”gated communities” som riskerar att spä på främlingsfientlighet och utanförskap (Kazepov 2005). Städers ojämna utveckling beror inte heller bara på ekonomisk och politiskt exkludering utan förstärks av en social exkludering som ofta är kulturellt betingad. Människors rädsla för det främmande och för att de nyinflyttade kommer och tar jobb-en, kan göra att den kulturella mångfalden upplevs som ett hot. Denna rädsla förstärks i tider där ökad migration kombineras med ökad arbetslöshet. Genom ”gettofiering” förlorar staden delar av den skapande och lärande kraft som kunskapsstaden kräver och undergräver därmed sig själv. Dessa förhållanden belyser den ojämna utvecklingens inneboende logik och förklarar att det också finns en baksida av kunskapsstädernas framgångssagor.

MISÄRENS GEOGRAFI

Effekterna av länders olika förutsättningar att finna sin plats i det globala nätverket, och av den ojämna utveckling som följer i globaliseringens spår, blir tydligast om blicken vänds mot Syd. Här skiljer sig urbaniseringsmönstret från det som präglade 1800-talets och det tidiga 1900-talets Europa och Nordamerika, inte bara när det gäller omfattning och hastighet utan kanske framför allt när det gäller tillgången till lönearbete. Idag uppvisar de flesta städer långt ifrån samma arbetskraftsbehov. De flesta nyinflyttade hankar sig fram i den informella sektorn. Människor flyttar in till städer helt enkelt för att landsbygden erbjuder än sämre livsvillkor. De flyttar dessutom in i en takt som är betydligt snabbare än vad stadsplanering och uppbyggnad av infrastruktur klarar av. Dhaka i Bangladesh och Lagos i Nigeria är två talande exempel som med sina 16 respektive 14 miljoner invånare numera är hela 40 gånger större än de var 1950. Medan den ojämna utvecklingens effekter i rikare delar av världen yttrar sig i förvärrad trångboddhet och i ett ökat antal hemlösa, yttrar den sig i informella och ofta illegala bosättningar i Syd (Davis 2006).

Idag beräknas 1/3 av världens stadsbefolkning, eller närmare 900 miljoner människor, bo under slumliknande förhållanden, någonting som fått samhällsforskare och kulturgeografer att tala i termer av ”misärens geografi”. Siffran förväntas öka dramatiskt under de närmsta decennierna. Så kommer exempelvis merparten av de hundratusentals människor som årligen flyttar in till Delhi att hamna i slummen. I flera av tredje världens storstäder ockuperar eller hyr nykomlingar plats på hustak och skapar på så sätt slumstäder i luften. Som vi konstaterade inledningsvis står inte majoriteten av världens fattiga längre att finna på landsbygden. De flesta finns inte heller i låginkomstländer. De söker sin utkomst i medelinkomst- och höginkomstländerns urbana miljöer. Det är således främst i dessa miljöer som åtgärder behöver vidtas för att FN skall kunna uppnå sina millenniemål och halvera antalet fattiga fram till år 2015.

Problemen återfinns inte bara i de s.k. megastäderna som mångdubblats till sitt antal under några decennier. Problemen återfinns framför allt i den gigantiska tillväxten av antalet medelstora städer med en befolkning på mellan en halv till två miljoner. Det är i detta socialt komprimerade rum som framväxten av ett Globalt Syd i ett Globalt Nord (och tvärtom) blir som tydligast med starka variationer i sysselsättningsgrad och ohälsotal för olika befolkningsgrupper och bostadsområden. Som vi tidigare varit inne

på drabbas speciellt unga vuxna. I den finansiella krisens spår har unga vuxna som vare sig befinner sig i arbete eller under utbildning ökat till mellan 25-45 i många Europeiska städer. Forskningen pratar här i termer av en helt ny social kategori "NEETs" (not in education, employment or training) vilket på svenska skulle kunna översättas till "UPAS" (utan praktikplats, anställning eller skolgång). För utrikesfödda med låg utbildning kan siffran i vissa städer och bostadsområden stiga upp till 50-60%. Ur ett freds- och utvecklingsperspektiv blir den sociala dynamiken i dessa miljöer viktig. Det är här som framtidens väpnade konflikter kommer att utkämpas, vilket medfört att länders säkerhets- och försvarsmakter fått behov av nya strategier för social kontroll och militär säkerhet, en utveckling som om den inte hanteras rätt kan förstärka de tendenser som olika forskare ser till "urban geography of warring" (Graham 2010, Sassen 2011).

7. Malmö och Göteborg - Kunskapsstädernas dubbla ansikte

Förutom städers traditionella attraktionskraft förklaras också den tilltagande urbaniseringsgraden av ekonomiska drivkrafter. Framväxten av globala produktionsnätverk har förändrat betingelserna för nationella produktions-system liksom för statens roll i samhällsutvecklingen. Som diskuterades i föregående avsnitt har städernas produktionsstruktur i själva verket blivit alltmer avgörande för nationens plats i den internationella arbetsfördelningens hierarki. De svarar som regel för en betydligt större procentuell andel av ett lands BNP än vad de gör när det gäller dess procentuella andel av landets befolkning. Ur nationell synpunkt blir det allt viktigare att städer (eller kanske snarare urbana regioner och kluster) blir attraktiva och kan dra till sig investeringar och arbetskraft. Som vi tidigare varit inne på börjar kunskapsstadens förmåga att erbjuda social trygghet och hög livskvalitet bli allt viktigare för företagens lokaliseringsbeslut.

Göteborgsregionen, som tillhör de snabbast växande regionerna i Europa, kan tas som ett exempel. Med hjälp av massiva investeringar i fysisk infrastruktur, synergieffekter när det gäller forskning och teknisk utveckling mellan Sahlgrenska Universitetssjukhuset, AstraZeneca, Volvo, SKF och Ericsson, Chalmers Tekniska Högskola och Göteborgs Universitet, och genom att försöka skapa ett attraktivt kulturellt utbud liksom en någorlunda trygg social atmosfär genom Göteborgs Operan, Casinot, en levande innerstad och välrenommerade internationella skolor, strävar man efter att försöka sätta regionen på de utländska investerarnas karta. Malmö är ett annat exempel på motsvarande ansträngningar för att bli till en nod i det globala produktionsnätverket. Genom omfattande satsningar på informations- och högteknologi har man i Malmö vänt den ekonomiska stagnationen, med en arbetslöshet på 25 %, som följde på den omfattande industrinedläggningen under 1990-talets mitt. Istället har man utvecklats till en attraktiv och framsynt kunskaps- och miljöstad. Betydelsen av det lokala varumärket med vilket beslutsfattarna försöker marknadsföra sin stad har uppmärksamats alltmer. I Malmö har Turning Torso, Högskolan och Västra Hamnen tillsammans med Öresundsbron blivit till viktiga symboler för den nya tiden. I Göteborg finns långt framskridna planer på att bygga en spektakulär prototyp av framtidens hållbara stad i Centrala Älvstaden. I Malmö spelar också stadens mångkulturella inslag med sina 100 språk och 174 olika nationaliteter en stor roll i marknadsföringen för att lyfta fram stadens kontinentala atmosfär och internationella prägel. Samma mångkulturella ansats präglar också Högskolans visionsdokument

”Mångfald gör skillnad” med dess strävan att tillvarata studenters och medarbetares erfarenheter för att stärka mångkulturell kompetens och ökad förmåga till globalt medborgarskap.

Bägge städerna betonar vikten av det gränsöverskridande nätverksarbetet. De är bägge aktiva medlemmar i nätverken Eurocities och ICLEA och har varit drivande krafter bakom borgmästaravtalet. Framtida forskning får avgöra i vilken utsträckning som städerna har kapacitet att strategiskt välja nätverkspartners efter egna identifierade behov och att utnyttja nätverksarbetet till att flytta fram sina positioner i de globala produktionsnätverken för att bättre tillfredsställa dessa behov. Det kan inte uteslutas att det gränsöverskridande nätverkssamarbetet är mer slumpmässigt och Ad-Hoc betonat. De internationella utmärkelser som de bägge städerna förärats med har emellertid inte låtit vänta på sig. För några år sedan (2009) belönades staden med pris för sin snabba ekonomiska tillväxt och sin förbättrade ekologiska hållbarhet. Nyligen (2011) belönades man återigen, denna gång med Världsnaturfondens pris för en hållbar stadsutveckling som ett resultat av sina satsningar på cykeltrafik, solenergi och ekologisk mat till skolorna.

Sådana framgångssagor är långt ifrån förunnad alla av jordens städer. Många är nedtyngda av vardagliga problem med segregation, utanförskap, arbetslöshet, trångboddhet, vatten- och elförsörjning, sophämtning och igenkorkade trafikleder. De har betydligt svårare att bli en tillräckligt intressant kunskaps- och evenemangsstad i det globala nätverket. Dit hör också många traditionella industristäder i Europa och USA som halkar efter i den ekonomiska utvecklingen och stagnerar eller förslummas.

DELADE STÄDER

Den ojämna utveckling och den gentrifiering som tycks höra kunskapsstaden till och som vi redogjorde för i tidigare avsnitt, finner vi som sagt också såväl i Göteborg som i Malmö. Bägge städer uppvisar svåra sociala spänningar mellan de som är inkluderade och de som känner sig marginaliserade och exkluderade. Detta förhållande belyser att det också finns en baksida av framgångssagorna (Johansson & Sernhede 2006, Stigendal 2007). På en hög abstraktionsnivå kan vi se hur den kraftiga och tillväxande segregationen i exempelvis Göteborg delat upp staden i tre delar. Medan den mer välbeställda överklassen flyttar ut till förorter i sydväst befolkas innerstaden av den

övre medelklassen. I gentrificeringens spår söker sig den lägre medelklassen, låginkomsttagare och invandrare till förorterna i stadens norra delar. Utvecklingen tar sig uttryck i stora skillnader såväl när det gäller sysselsättningsgrad och inkomstnivåer som när det gäller medellivslängd och ohälsotal (Sernhede 2002). I verkligheten är det dock inte lika enkelt. Många bostadsområden uppvisar i sig stora variationer. Förorten Backa i Göteborg är med sitt torg, Backa Röd och angränsade villa- och radhusområden ett exempel på en egen tredelning som inte alltid kan urskiljas i statistiken. Malmö uppvisar en motsvarande utveckling. Även här har den mångkulturella visionen kompletterats med stark segregation. Var tredje invånare har utländsk bakgrund och deras boende är till stor del koncentrerat till stadsdelen Rosengård. Även här återspeglar sig den ojämna utvecklingen i statistiken och i starka variationer i välfärdsindex mellan olika stadsdelar. Men även här blir statistiken missvisande då den ligger på en hög aggregationsnivå. Inom olika stadsdelar och bostadsområden förekommer stora variationer med villa- och radhusområden sida vid sida med bostads- och hyresrätter.

Det spänningsfält mellan det som många upplever som den traditionella nationalstatens trygga famn och det som många andra upplever som det spännande och eftersträvansvärda framtida globala nätverkssamhället illustreras av den sociala och politiska utvecklingen i Malmös som i Göteborgs bostadsområden. Det blir speciellt tydligt om vi tittar på ungdomars och unga vuxnas situation. Enligt Ungdomsstyrelsens rapporter som beskriver ungas villkor i svenska förorter, var det år 2010 mer än 35 % av alla ungdomar mellan 20 till 25 år i Rosengård och Angered som vare sig arbetade eller studerade och som därmed tillhörde kategorin UPAS som vi talat om tidigare. Olika forskningsresultat visar på risken för att skolan, till följd av välfärdsstatens nedmontering, och strukturella förhållanden som gentrificering och segregation, får svårt att klara av sitt kompensatoriska uppdrag och tvärtemot läroplanens intentioner börjar fostra till exkludering (Sernhede 2010).

Därtill kommer det alarmerande faktum att många ungdomar i våra svenska förorter tillhör den tredje generationen arbetslösa. De uppfattar sig själva som av födseln ”oanställningsbara” och har döpt om arbetsförmedlingen till ”arbetsförnedringen”. Ytterligare en faktor som reducerar intresset för skolan är att den svenska skolplanen ännu inte tillräckligt speglar vår globala omvärld och överensstämmer med de kunskapsbehov som dagens ungdomar upplever sig behöva för att fullt ut kunna ut-

nyttja de möjligheter som deras tillhörighet i olika globala nätverk erbjuder. Situationens allvar framgår av att mindre än 50 % av de elever som går ut högstadiet i vissa stadsdelar har godkända betyg i de olika kärnämnen. Här finns grogrunden för den ”self-otherization” och skuldbeläggning med tillhörande skam och ilska som tilltagit i svenska bostadsområden under senare år (Waquant 2009). Speciellt utsatta är unga män. Detta medför också att attraktionen till de kriminella gängen blir påtaglig. Gängledare blir förebilder för många av de ungdomar som fastnat i sitt utanförskap genom att visa på hur det går till att tjäna snabba pengar (Forkby 2011). Samtidigt pekar utvecklingen på att även unga kvinnor känner sig allt mer utsatta. Erfarenheter visar på att de istället för att leva ut sin ilska i våldsamma handlingar ofta vänder den inåt och uppvisar symptom på svåra depressioner. I samband med Socialstyrelsens folkhälsoundersökning 2009 uppgav hela 30 % av kvinnorna i åldersgruppen 16-24 år att de ofta besvärades av såväl oro, ängsla som av ångest. Självmoordsförsök bland ungdomar är tre gånger så vanligt bland kvinnor som bland män (Socialstyrelsen 2009).

Problemet förväntas öka i framtiden till följd av det kunskapsintensiva samhällets ökade krav på kognitiv förmåga för att individen fullt ut skall kunna tillvarata sina livschanser. Ungdomar med låg utbildning kommer att få än svårare att ta sig in på arbetsmarknaden och förbi den svarta marknadens låglönearbeten. Genomgången grundskola anses inte bli tillräckligt. Dess elever har tre gånger så stor risk att drabbas av långtidsarbetslöshet jämfört med ungdomar med gymnasieutbildning. Ett faktum som inte bara påverkar det vuxna livet utan också ålderdomen genom sitt lägre pensionssparande. Det är mot denna bakgrund som barnfattigdom blir speciellt problematisk. Den är ett direkt mått på vuxnas och familjers ökade ekonomiska utsatthet och bidragsberoende. Andelen barn i ekonomiskt utsatta hushåll i Sverige uppgår enligt Rädda Barnens senaste årsrapport till 13 % och är i stigande. Flera stadsdelar i Malmö och Göteborg uppvisar en barnfattigdom på över 40 % vilket är långt över riskgenomsnittet (Rädda Barnen 2012). Problemet med barnfattigdom är inte bara en fråga om mänskliga rättigheter utifrån det faktum att barn själva inte väljer eller kan påverka sin uppväxtmiljö. Forskningen visar entydigt på hur människors kognitiva förmåga grundläggs redan tidigt i förskoleåldern och att uppväxtvillkoren därför kommer att prägla levnadsvillkoren under det vuxna livet vad gäller såväl sysselsättning, hälsa som livslängd (Esping-Andersen 2009).

Därtill kommer bristen på bostäder. Många ungdomar befinner sig i en situation då de tvingas flytta från och tillbaka till sina föräldrar som någon slags "boomerang kids" eftersom de vare sig hittar arbete eller bostad. Sammantaget bidrar detta till den sociala oro och de våldsamer som från och till präglar olika stadsdelar i såväl Malmö som Göteborg. Frustrationen från upplevd diskriminering, brist på respekt och möjligheter till ett anständigt liv tar sig olika uttryck för olika bostadsområden. I ett område kastar frustrerade ungdomar sten och bränner bilar medan många människor på andra sidan gatan (och i ett bostadsområde med exakt samma socioekonomiska förhållanden vad gäller inkomstnivåer, sysselsättningsgrad, bidragsberoende, trångboddhet och ohälsotal) röstar på Sverige demokraterna (Söderlin 2010).

Också i Göteborg förekommer liknande fenomen (exempelvis i Backa). Till följd av att människors utestängs från samhället och inte upplever sig som fullvärdiga medborgare söker de inte bara alternativa försörjningssystem och trygghetssystem utan också andra sätt att kanalisera sin frustration. De sociala och politiska spänningarna har också kommit att förstärkas genom den moderna informationsteknologin och den transnationella migrationen som kommit att överföra globala konflikter till att också gestaltas på lokal nivå. Det faktum att många medborgare med utländsk bakgrund har så svårt att bli accepterade som fullvärdiga medborgare i Sverige har påverkat grunden för deras tillhörighet och identitet. Den brist på respekt och erkännande som möter dem i den lokala miljö de nu befinner sig ser de, med hjälp av Internet och Globala Medier, också exempel på hos familjemedlemmar som bor kvar i deras ursprungsländer eller som sökt sig till släktingar och kamrater som befinner sig någon annanstans i det Globala Syd. Den verklighet de möter finner sin mening i de teori- och skolbildningar som menar att de delar av överskottsbefolkningen (d.v.s. de som världsekonomin vare sig behöver som producent eller konsument (Duffield 2007)) som inte gick att stänga in och förvara på den afrikanska kontinenten eller i Mellan Östern istället får förvaras i västvärldens förorter dit de frivilligt sökt sig (Waquant 2009). Denna medvetenhet om att inte vara ensam i sitt utanförskap (med den brist på respekt och erkännande som detta innebär) gör att en del av de stenkastande ungdomar i Göteborgs förorter i själva verket ser sig som deltagande i en pågående global intifada (Sernhede 2010).

Malmö:s södra innerstad, och mer precis hörnet av Rasmusgatan och Sevedgatan, illustrerar också att skiljelinjen mellan framgångssaga och baksida är hårfin. Här ligger, enligt media, Sveriges farligaste plats som utgör narkotika- och vapenhandelns epicentrum i Malmö. På gatan finns två utbrända bilar. Alldeles jämte växer solrosor och exotiska kryddor upp ur trottoaren. Här finns nämligen också Sveriges största (och prisbelönta) stadsodling. Två olika former av protester som kan vara ett uttryck för samma exkluderingsmekanismer och sökande efter alternativa politiska rum och uttryckssätt. När moderna institutioner inte når ut söker sig folk informella trygghets- och försörjningssystem där tillhörigheten till olika identitetsgrupper och gängbildningar kan få att avgörande inflytande, ibland med kriminella förtecken. Även i Backa i Göteborg kan vi finna liknande fenomen. När stadens beslutsfattare är ute på rundvandring i området för att träffa backabor, förhöra sig om senaste tidens oroligheter och titta på skotthål in genom de boendes fönster kan de också stanna upp på gågatan precis jämte torget och beundra prakten i den blomsterodling som de boende tagit initiativ till att odla fram.

Förhållandena i städer är således sammansatta och erbjuder olika bilder beroende på vad betraktaren är intresserad av att lyfta fram. Det går inte att utesluta att städernas ökande behov av tilltalande varumärken (branding) ytterliggare förstärkts som ett försök att kompensera sig för att stadens lärande kapacitet minskat till följd av ökad segregation och ökade klyftor. Det varumärke som lanseras riktar sig inte enbart till utländska investerare utan ger också städernas egen befolkning tydliga signaler om vilken stad och vilka invånare som beslutsfattarna vill ha. Sådana signaler kan bidra till den ojämna utvecklingen och polariseringen mellan olika befolkningsgrupper. En ny klyfta uppstår mellan medborgarnas erfarenheter att leva i staden och den bild som beslutsfattarna vill förmedla.

8. Kunskapsstaden och frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa

Den sociala sprängkraft som skapas av snabb urbaniseringstakt och ojämlika utvecklingsförutsättningar för olika befolkningsgrupper har alltmer kommit att rikta uppmärksamheten till frågan om "urban säkerhet". Den tilltagande segregationen inom och mellan städers olika bostadsområden och ett stigande antal s.k. "no go zones" har medfört att alltfler människor upplever otrygghet och osäkerhet som de största orosmomenten i deras vardagsliv. Frågan som inställer sig är hur liknande legitimitetskriser för den rådande sociala ordningen kan undvikas? Hur kan människors grundläggande behov när det gäller socialt erkännande, tillhörighet, respekt, rättigheter och rättvisa bli tillgodosedda? Hur skapas den trygghet och den sociala tillit som en legitim ordning kräver? Återigen handlar det om hur vi ser på grundläggande värden som säkerhet, utveckling och rättvisa samt sambanden och relationerna dem emellan.

URBAN SÄKERHET

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

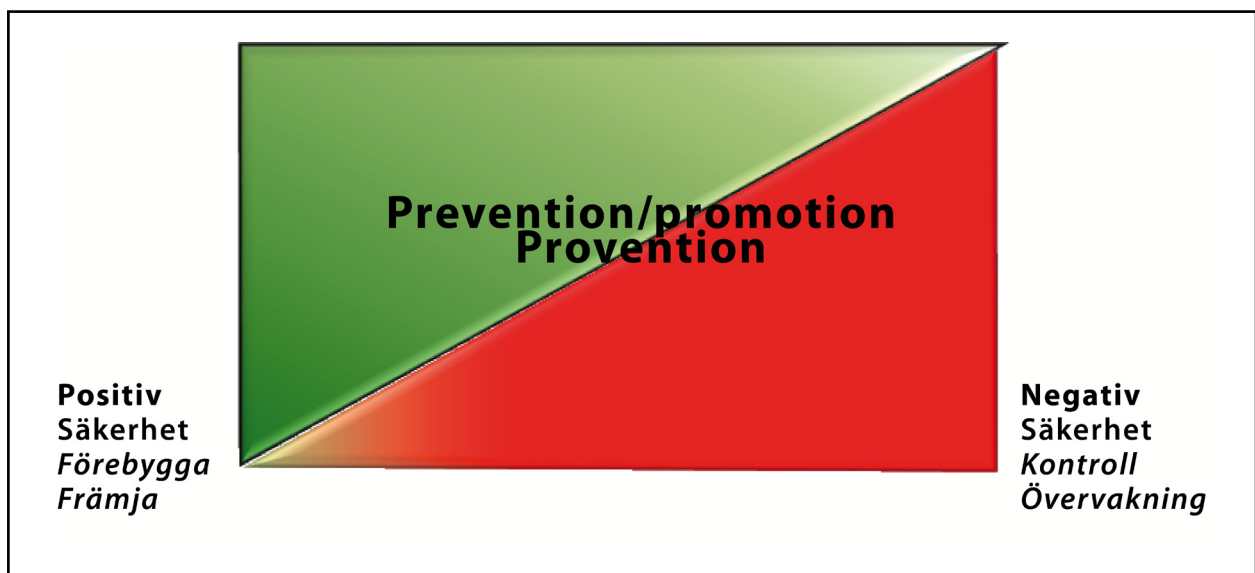
De ökade sociala risker som globaliseringen medför och som ökar människors behov av trygghet och förutseende leder oss över till frågan om Valfärdsregimernas betydelse.

Traditionellt har välfärdsregimer kritiserats för att ökad jämlikhet skett på bekostnad av effektivitet. Senare års forskning visar på hur en stark välfärd tvärtom bidrar till förbättrad folkhälsa, minskat produktionsbortfall och starkare ekonomisk utveckling. De beräkningar som gjorts avseende sociala kostnader för barnfattigdom och ungdomsarbetslöshet visar på utrymme för betydande besparingar. Amerikansk forskning visar att för varje investerad dollar i förskolan för förbättrad kognitiv träning så kan man förvänta sig en niofaldig minskning av framtida sociala kostnader (Heckman & Lochner 2000). I Sverige har ett liknande förhållningssätt haft svårt att få genomslag till följd av krav på budget nedskärningar. Det gäller på såväl statlig som kommunal nivå. Som redogjorts för har staten försökt stärka sina finanser genom att privatisera och sälja ut statlig egendom. Därtill kommer en långt driven decentralisering av offentlig verksamhet inom vård och omsorg till kommuner och lokal nivå. Problemet med detta är att decentraliseringen ofta handlar om att föra över ansvar för verksamhet till lokal nivå utan att tillhandahålla tillräckliga befogenheter och resurser. Statens decentralisering skall i sådana fall mer uppfattas som någon form av "dekonzentration" där man helt enkelt ålägger kommuner att ta ansvar för delar av de välfärdstjänster som tidigare staten ansvarade för.

Därtill kommer att den nya teoribildningen för styrning av offentlig förvaltning och administration (new public management) avsevärt reducerat utrymmet för förebyggande åtgärder som inte är evidensbaserade med garanterad måluppfyllelse (Pierre 2011). Problemet med detta sätt att tänka är att det bygger på kortsiktiga lönsamhetskrav och inte tar hänsyn till att samhällsbygget med förebyggande och främjande åtgärder i kombination kräver tålamod och långsiktighet. Institutet för Framtidsstudier i Sverige har mot denna bakgrund, och under ledning av Joakim Palme, inlett ett omfattande forskningsprogram när det gäller villkor och förutsättningar för en socialt investering välfärdsstat (Morel 2011). Arbetet som rönt internationell uppmärksamhet har också inspirerat flera kommuner i Sverige att tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting undersöka möjligheterna till att införa olika typer av sociala investeringsfonder. Utgångspunkten för detta arbete är insikten om att åtgärder för att skapa social hållbarhet inte kan ses som en kostnad utan måste uppfattas som en långsiktig investering. Betydelsen av ett sådant synsätt blir speciellt viktigt för att aktivt kunna bidra till att minska de olika frustrationsgap som ligger bakom och som förklarar stora delar av den sociala oro och de våldsamheter som från och till blossar upp och kommer till uttryck i olika bostadsområden runt om i landet.

Tankegångarna kan förtydligas med hjälp av Johan Galtung, grundaren till den skandinaviska fredsforskningstraditionen. Galtung skilde på direkt och strukturellt våld. Medan han med det förra framför allt syftade till militära aktioner förstod han med strukturellt våld det regelverk och de samhälleliga strukturer som berövade människor möjligheter att utnyttja sin fulla potential och ibland också berövade dem livet i sig. Avsaknaden av direkt våld kallade Galtung för negativ fred (att bli *skyddad mot* någonting) medan avsaknaden av det strukturella våldet var nödvändigt för en positiv fred (att ha *rätt till* någonting). För övergången från negativ fred till en positiv fred krävdes således såväl en hållbar utveckling som social rättvisa (Galtung 1966). På samma sätt kan vi föreställa oss negativ och

positiv säkerhet. Genom att bygga upp övervaknings- och kontrollsystem och stänga in sig bakom murar försöker människor skydda sig mot kriminalitet (negativ säkerhet). Med hjälp av åtgärder för att öka människors deltagande i det politiska livet, sociala erkännande och tillhörighet skapas en social tillit som ökar hennes trygghet och möjliggör en positiv säkerhet (Lindskog 2006, Sahlin 2010). Svaret på frågan om huruvida urbana miljöer kan bli till en plats som bidrar till global samhällsstyrning eller om de istället riskerar att utvecklas till slagfält för våldsamma sociala konflikter beror ytterst på dess förmåga att skapa social hållbarhet, d.v.s. hur den urbana miljön klarar av att inte bara skapa negativ säkerhet för sina invånare utan framför allt en positiv säkerhet.



Problemet att få till stånd ett liknande förebyggande arbete är svårigheten med att övertyga bidragsgivare och skattebetalare till att finansiera någonting som ännu inte har skett och där det sedan svårigen går att bevisa att det skulle ha hänt om man inte genomfört de föreslagna åtgärderna. Finansieringsproblematiken blir än mer komplicerad av att de aktörer inom exempelvis den kommu-

nala förvaltningen som betalar för insatserna sällan är de som kan tillgodogöra sig framtida vinster i form av olika kostnadsbesparingar. Därtill kommer, som vid allt förebyggande arbete, en stor risk faktor som gör att de olika åtgärderna inte kan garanteras ge förväntat resultat. Vi skall i ett avslutande avsnitt få anledning att återkomma till hur dessa problem åtminstone delvis skulle kunna övervinnas.

UTVECKLING AV STADEN

Positiv säkerhet kan aldrig skapas uppifrån utan kräver ett folkligt deltagande underifrån (Sassen 2011). Detta förhållande för oss då över till frågan om *utvecklings*-begreppets innebörd och villkoren för att tillgodose människors grundläggande behov (Beall & Fox 2009). Medan trygghet kräver deltagande i ett socialt sammanhang tenderar som vi sett såväl globalisering som urbanisering att exkludera vissa människogrupper som därmed förvägras att delta i samhällsutvecklingen som fullvärdiga medborgare. De nya sociala risker som detta medför i urbana miljöer har aktualiserat utvecklingsdebatten från 1970-talet om ”basbehovs strategier” och ”ett alternativt utvecklingstänkande” och ställt utvecklings-teorin inför sin pånyttfödelse (Abrahamsson 2012).

Utvecklingsforskningen brukar skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt (Friedmann & Weaver 1979, Friedmann 1992). Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt och som man därtill mäter i sammanlagda termer på aggregerad nivå. Kunskapsstaden organiseras exempelvis funktionellt för att bli till en nod i det globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras (Harvey 2003). För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer har staten samtidigt tvingats avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Problemet är att när statens omfördelningsförmåga upphör så tenderar den funktionella utvecklingsstrategin att bli exkluderande. Förklaringen till detta är, som tidigare redogjorts för, nödvändigheten av att använda den funktionella strategins överskott till fortsatta investeringar i fysisk infrastruktur och ”branding” för bibehållen konkurrens- och attraktionskraft istället för till investeringar för social hållbarhet (Harvey 2006, 2009). Därmed fördjupas den ojämna utvecklingen.

Ett territoriellt förhållningssätt strävar efter en inkluderande utveckling – en stad för alla (Salonen 2011). Den handlar inte bara om integration utan mer om förutsättningar för människor att kunna känna samhällelig tillhörighet. En inkluderande stad för alla måste bli mer territoriellt inriktad vilket kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. Det handlar med andra ord om att skapa lokala förutsättningar som möjliggör en ökad lokal behovstillfredsställelse (Friedmann 1992). Sådana lokalt baserade försörjningssystem kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också

hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför. Det handlar om att utforma politiska åtgärder för att bryta med den ojämna utvecklingen och komma tillrätta med den gentrifiering av städer som följer i globaliseringens spår. Det handlar om allt från att identifiera former för en ny välfärdsregim i en globaliserad tidsålder till att utforma en bostadspolitik som medger tillgång till bostäder med större variation eller att förbättra infrastruktur så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet. Social tillhörighet handlar också om att skapa lika möjligheter för alla kulturer och gruppstillhörigheter att mötas av erkännande och respekt. Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet, att alla bostadsområden utvecklas och att alla befolkningsgrupper med sina skiftande kulturer och gruppidentiteter får lika stor rätt till stadens olika rum. Med ett territoriellt utvecklingstänkande blir det inte acceptabelt att en sådan stor grupp som 35 % unga vuxna vare sig är i utbildning, arbete eller praktik. En urban miljö med denna karaktäristik utgör ingen kunskapsstad. Med den danske sociologen Esping-Anderson språkbruk handlar det i bästa fall om ”islands of excellence in an ocean of ignorance”, dvs om isolerade öar i okunnighetens hav.

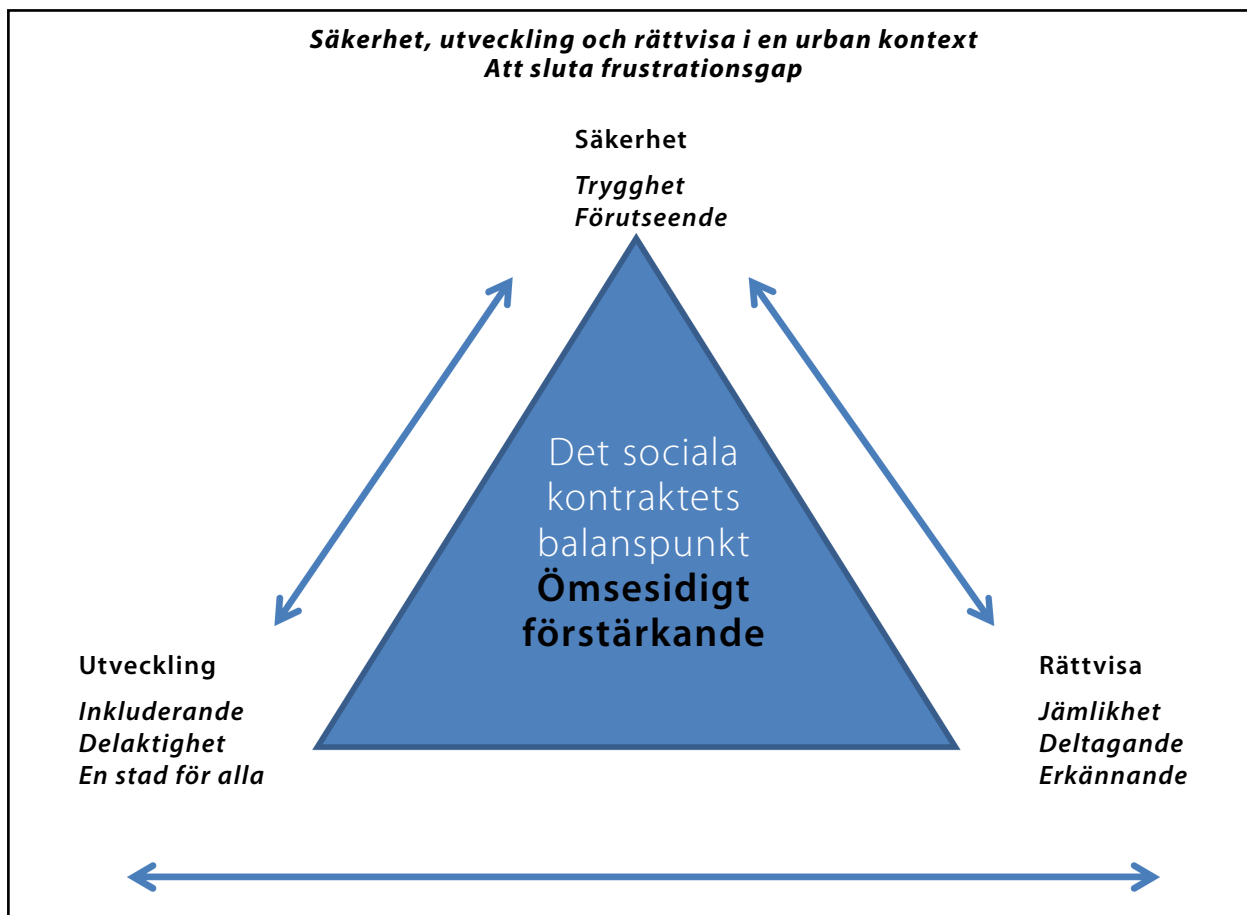
Det territoriella tänkandet ligger också nära de nya snabbt framväxande sociala rörelserna i såväl Frankrike (De-growth) som i Storbritannien (Transition Towns) som bägge söker konkreta och lokala utvecklingsalternativ till de globala produktionsnätverken. Speciellt har de visat på den ökade betydelsen som stadsodling kan spela för stadsinvånarnas försörjning. När det gäller låg- och medelinkomstländer uppskattar FAO att 130 miljoner stadsbor i Afrika och 230 miljoner i Latinamerika bedriver jordbruk i form av trädgårdsodling för egen konsumtion eller för att få en extra inkomst. Det finns därför tecken på att delar av de förändringskrafter som behövs återfinns i städerna. Erfarenheterna visar också att det många gånger är lättare att mobilisera det politiska stöd för de åtgärder som krävs i urbana miljöer. Problemen är konkreta och dess effekter får en direkt påverkan på människors vardagsliv.

EN RÄTTVIS STAD

Därmed har vi kommit in på den tredje förutsättningen för en socialt hållbar stadsutveckling, nämligen frågan om *rättvisa*. Som vi tidigare varit inne på är rättvisa ett analytiskt svårgripbart begrepp och mer användbart som ett normgivande sådant. I den idéhistoriska bemärkelse som vi tidi-

gare diskuterade begreppet fokuserade framställningen på frågan om resursfördelning. Men frågan om rättvisa handlar inte längre bara om ekonomisk omfördelning och om olika bidragssystem. Rättvisa handlar mycket om erkännande och att ha lika förutsättningar till värdighet. Rättvisa handlar också om icke diskriminering när det gäller arbete och bostäder liksom tillgång till det politiska systemet (World Bank 2011). Att känna att man bidrar till det samhälle man lever i är en viktig förutsättning för att känna tillhörighet. Vi har många exempel på hur bristen på tillhörighet – alienation – skapar förutsättning för gängbildningar som i förlängningen medför att politiska krav formas utifrån olika grupp tillhörigheter (identitetspolitik) och inte utifrån samhällets behov i stort (Forkby 2011). Rättvisa handlar därför också om fördelning av politisk makt, d.v.s. om deltagande och demokrati. För att stärka befolkningens politiska deltagande och fördjupa demokratin har flera städer runt om i världen infört någon form av deltagande budgetering. Medborgarna bjuds in till att diskutera mobilisering och användning av skatteintäkter. Flera svenska kommuner

har på försök påbörjat liknande arbeten. De politiska partiernas kris i form av dramatiskt minskande medlemsantal har också fått flera svenska kommuner och städer att införa medborgarpaneler i sina försök att öka allmänhetens politiska deltagande. En sådan medborgardialog och ett sådant medborgerligt deltagande ligger också i linje med en nyliberal strävan att minska statens åtaganden genom decentralisering och en mer företagsstyrd administration (new public management). Sammantaget har detta format ett nytt tankesätt som blivit dominerande hos den offentliga förvaltningen. Problemet är emellertid att medborgardialog blivit ett politiskt gängbart nyckelbegrepp utan att berörda tjänstemän i många fall vare sig tränats i eller tilldelats tillräckliga resurser för att dialogen skall kunna bli meningsfull. Medborgardialogen riskerar därmed att urvattnas till någon slags ritual som hör till ett modernt beslutsfattande i tiden. Vi skall få anledning att återkomma till frågan om dialogens betydelse och dess olika former i nästa avsnitt. Låt oss först sammanfatta vad begrepp som säkerhet, utveckling och rättvisa kommit att betyda i en urban kontext och hur de hänger samman med hjälp av nedanstående figur:



DET GRÄNSÖVERSKRIDANDE NÄTVERKSAMARBETS INFLYTANDE

En viktig utgångspunkt för detta diskussionsunderlag har varit det gränsöverskridande nätverkssamarbetets betydelse för städernas möjligheter att inte bara bidra till en socialt hållbar utveckling lokalt utan att också bidra till den globala samhällsstyrning som krävs. Som tidigare diskuterats måste också nätverkssamarbetets eventuella negativa inverkan på demokratin uppmärksammas. Nätverkssamarbetets ökande betydelse kan innebära en fara för att det demokratiska underskottet ökar. Den strävan efter konsensus som finns naturligt inbyggd hos nätverkens aktörer medför en risk för att alltför avvikande åsikter och uppfattningar helt exkluderas och inte tas med i beslutsunderlagen. Därtill kommer risken för att de beslut som nätverken kommer fram till, eller kanske sannolikare de dominerande uppfattningar och tankemönster som nätverken formar, inte blir genomskinliga och underställda demokratisk prövning. Involverade politiker och tjänstemän invaggas helt enkelt i uppfattning att beslutade åtgärder är alltför självklara för att behöva någon ytterligare diskussion. Medborgardialogen, vars motiv, metoder och hinder diskuteras i nästa avsnitt blir här speciellt viktig för att motverka detta. Dialogen krävs också för att omforma och anpassa de dominerande uppfattningar och tankemönster som växer fram inom de gränsöverskridande nätverken till de förhållanden som råder lokalt. Risken är annars påtaglig att genomförda åtgärder får motsatta effekter än de avsedda. Två exempel kan anföras:

Det första exemplet handlar om den utsträckning som frågan om urban säkerhet på internationell nivå kopplas ihop med stadsbyggnadsplaneringens strävan efter att ”förnya” staden. Genom en tätare bebyggelse och en allmän upprustning försöker man städa undan de problem som upplevs skapa otrygghet för att istället ge plats åt nya köp- och shopping centra. På olika platser runt om i världen, såväl i det Globala Nord som i det Globala Syd, har effekterna av denna förnyelsens stadsbyggnadsplanering blivit förödande för delar av befolkningen. Det är långt ifrån givet att en ökad säkerhet för stadens köpmän också innebär en ökad säkerhet för de delar av stadens invånare som i brist på besittningsrätt blir vräkt från sina bostäder och i brist på alternativt boende får sälla sig till de redan hemlösa. FN organisationen ”HABITAT” räknar med att över 2 miljoner människor under år 2010 blev vräkt runt om i världen till följd av denna strävan efter urban förnyelse och menar att denna politik av förnyelse, tillsammans med ökat våld/kriminalitet och naturkatastrofer av olika

slag, utgör vår tids största säkerhetshot för en majoritet av världens befolkning. De pekar därmed på vikten av att problematisera kring säkerhetsbegreppets innebörd och också ställa frågan för vem som säkerheten egentligen skall förstärkas.

Det andra exemplet gäller polisiära strategier för att stärka urban säkerhet. Även dessa strategier har globaliserats. Den internationella bekämpningen av terrorism, den allt grövre brottsligheten och globala nätverk av olika våldsamma gängbildningar har medfört en viss militarisering också av tänkandet inom det polisiära och civila säkerhetsarbetet. En schablonartad uppdelning mellan vi och dom, mellan goda och onda medborgare har blivit alltmer uttalad. Politiska och sociala protester kriminaliseras även om de är ett uttryck för människors behov av att bli sedda och respekterade, att kunna få jobb och bostad och förutsättningar att leva ett anständigt liv (Abrahamsson 2006, Forkby 2011). Ett sådant globalt säkerhetstänkande kan komma i konflikt med de försök som görs på lokal nivå att med hjälp av dialogpoliser försöka förbättra kontakterna med de boende och med olika gängbildningar som ett led i ett förebyggande arbete. Dessa målkonflikter riskerar att förstärkas genom de privata säkerhetsföretag som vuxit fram som ett resultat av privatiseringen och att staten till följd av budgettätstramningar tvingat avhända sig sitt våldsmonopol. Flera av de privata säkerhetsföretag (ofta med global räckvidd) som tagit över väsentliga delar av säkerhetsarbetet och upprätthållandet av ”lag och ordning” delar inte alltid den lokala polismyndighetens förhållningssätt. Därtill kommer problemen med att överlåta behovsidentifiering åt den aktör som också får i uppgift att svara för själva behovstillfredsställelsen.

Lika lite som vår tids globala utmaningar kan hanteras med hjälp av traditionell säkerhetspolitik och med militära medel, kan de socioekonomiska problem som utvecklingen medfört uppfattas som polisiära och hanteras genom förstärkta polisinsatser och ökad repression. Det handlar inte heller bara om klassiska segregations- och integrationsproblem. Det handlar allt mer om strukturella problem som är inbäddade i globaliseringens ojämna utveckling, vilka påverkat förutsättningarna att vidmakthålla de välfärdsregimer som under efterkrigstiden var så viktiga för den sociala tilliten och den samhälleliga sammanhållningen.

Som diskuterades i tidigare avsnitt har nedmonteringen av de tidigare välfärdsregimerna underlättats av att nuvarande produktionsätt skiljt på producent och konsument.

När produktionen inte är avsedd för hemmamarknaden utan för export minskar näringslivets behov av att staten genom olika välfärdsprogram går in och upprätthåller köpkraften med offentliga medel. Samtidigt har det varken funnits någon politisk kraft och eller politiskt styrda institutioner som varit tillräckligt inflytelserika för att utveckla de nya välfärdsregimer som behövs för att komma tillrätta med vår tids sociala hållbarhetsfrågor och möjliggöra den politiska och sociala stabilitet som också de globala produktionsnätverken blivit beroende av, inte minst för att kunna erbjuda sin personal trygga arbetsförhållanden. Genom att de globala produktionsnätverken i så stor utsträckning kommit att skilja på producent och konsument har säkerhetsdiskussionen alltmer kommit att handla om hur den del av befolkningen som inte längre behövs (ibland vare sig som konsument eller producent) skall kunna omhändertas, kontrolleras och förvaras. Vissa samhällsforskare menar att det, för att en sådan övervakning skall kunna uppfattas som legitim i medborgarnas ögon, finns en tendens att denna ”överskottsbefolkning”, liksom de områden de hänvisas till för att övervakningen skall underlättas, medvetet demoniseras och stigmatiseras (Waquant 2009).

9. Det politiska manöverutrymmet

Den kritiska urbanforskningen (Dikec, Harvey, Sassen, Waquant) ger viktiga bidrag till vår förståelse av städers och urbana regioners svårigheter med att bidra till global samhällsstyrning och social hållbarhet. Genom att alltför ensidigt fokusera på den ojämna utvecklingen och den ena mer konfliktfyllda delen av spänningsfältet riskerar man emellertid enligt min uppfattning att inte se vare sig det politiska manöverutrymmet som faktiskt finns eller de potentialer som breda befolkningsgrupper i olika bostadsområden faktiskt har för att tillvarata detta manöverutrymme. Analyserna riskerar inte bara att bli dystopiska och politiskt passiviserande utan också att rentav bidra till den stigmatisering av förorten och dess invånare (och self-otherization) som man genom sin forskning avsåg att bekämpa. Befolkningen görs till offer utan någon möjlighet att påverka sin situation. Det känns därför avslutningsvis viktigt att diskutera kring det handlingsutrymme som faktiskt finns, vari det består och vad som krävs för att det skall kunna utnyttjas.

Resultat från delar av den forskning som intresserat sig för strukturella förändringar inom den internationella politiska ekonomin har påvisat att det ibland uppstår gläntor i det politiska landskapet som ökar utrymmet för det politiskt möjliga. Det har visat sig vara när motsägelsefulla omständigheter upplevs som ohållbara och helt enkelt måste hanteras för att inte hota olika maktgrupperings politiska intressen, ekonomiska verksamhet eller sociala positioner. I en sådan situation uppstår ett strukturellt tillfälle till förändring (Abrahamsson 2003). Det handlar då inte om olika aktörers subjektiva behov utan mer om objektiva intressen av fortsatt politisk eller ekonomisk maktinnehav. Forskningsresultaten har härvidlag speciellt pekat på betydelsen av de tillfällen 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 underifrån 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).

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 uppvisar många liknande tecken på framväxande gläntor (strukturella tillfällen) i det politiska landskapet. Trots sina uppenbara framgångssagor beskriver makthavarna i såväl Malmö som Göteborg städerna likväl 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. 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 sin mångkulturella prägel som en viktig tillgång och lanserar en social hållbarhetskommission som skall komplettera områdesprogrammets omfördelning och strävan efter social rättvisa med mänskliga rättigheter och erkännande oavsett etnisk tillhörighet. 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.

Det förefaller uppenbart att städernas makthavare är medvetna om det faktum att städers ”branding” och hur deras sociala miljö uppfattas blir allt viktigare för utländska investerare. Brinnande bilar och social oro utgör ett dåligt varumärke för kunskapsstaden. Ohälsa medför dessutom kostsamma produktionsbortfall. Fortsatt barnfattigdom, brist på behörighet för gymnasieutbildning och ungdomsarbetslöshet hotar kunskapsstadens kognitiva tillväxt. Migration är viktig som arbetskraft, för kreativ mångfald, innovativ kapacitet och globala kontaktytor. Detta är några faktorer som förklarar varför frågan om den sociala hållbarheten och folkhälsan prioriteras och

bland annat resulterat i den s.k. Malmökommissionen i Malmö och i Samling för social hållbarhet i Västra Götalandsregionen. Det är mot denna bakgrund som vi i detta avslutande avsnitt skall ta oss an frågan om det politiska manöverutrymmet och vad som krävs för att gläntorna i det politiska landskapet skall kunna utnyttjas och det strukturella tillfället till förändring skall kunna gripas.

DET POLITISKA LANDSKAPET

Politik handlar om att hantera motstridiga intressen och konflikter mellan olika alternativ – politik är själva livsnerven för en verklig demokrati. Den förändring av det politiska landskapet som blivit ett resultat av den individualisering som följer i globaliseringens spår har medfört att människor delvis har börjat tappa sitt intresse och sitt engagemang för politiken. 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 eftersträvade småföretagandet sträcker sig från lastbilstransportsektorn i Europa där varje chaufför äger sin egen bil till gruvnäringen i Latinamerika där varje gruvarbetare numera äger sin egen bormaskin. Denna utveckling har reducerat fackföreningarnas intresse för arbetsmarknadskonflikter. Denna utveckling har ytterligare minskat intresset 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 den politiska och ekonomiska makten för att få eftersträvd omfördelning till stånd. Människor trodde på en stor berättelse och på framsteget. Politiken kännetecknades av representativ demokrati och av politiska partier. I dagens postnationella tillstånd har frågan om identitet blivit alltmer flytande. Den stora berättelsens tid är förbi liksom tron på det eviga framsteget och ett partiprogram. Makten har blivit diskursiv och svåråtkomlig. 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 det sociala kontraktet

och den samhälleliga tilliten vilade. Det sviktande förtroendet för politiska företrädare har förstärkts då den externa legitimiteten har prioriterats framför den interna vilket inneburit att demokratiskt valda regerings beslut många gånger körs över av finansmarknadernas, företagens och bankernas krav på kreditvärdighet. Politiska partier har förlorat delar av sin dynamik och människor kanaliserar sitt politiska engagemang genom sociala rörelser. Många vill inte låta sig representeras av någon och engagerar sig alltmer i olika aktioner byggd på någon form av direkt demokrati. Denna utveckling reser frågan om legitimitet och möjlighet till den typ av ansvarsutkrävning på vilken den representativa demokratin vilar.

Nya sociala rörelser

Forskningen kring nya sociala rörelser har ännu inte producerat ett tillräckligt underlag för att utöver några specifika fall kunna göra mer generella bedömningar av de sociala rörelsernas betydelse som samhällelig förändringskraft och pådrivare av en socialt hållbar samhällsutveckling i urbana miljöer (Mayer 2000). 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, Garcia 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 snabbt växte fram i samband med den globala rättviserörelsens tillblivelse kring millennieskiftet och dess lika plötsliga och enastående tillbakagång (Abrahamsson 2006).

Det postpolitiska tillståndet

Ett av de stora problemen tycks vara att den nyliberala ordningens minskade utrymme för politiska alternativ tvingat fram en konsensusbaserad mittenpolitik som urholkat värdet av det politiska. 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). Mouffe menar 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 plats för mer extrema och radikala populistiska partier såväl till höger som till vänster att växa fram och som kan 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 uppfattas som legitima meningsmotsståndare och inte som fiender som med alla till buds stående medel måste utplånas.

Mouffes diskussion utgör ett viktigt bidrag när det gäller möjligheterna att förstå och komma tillrätta med det paradoxala faktum att människor i allt större omfattning har börjat tappa sitt intresse och sitt engagemang för politik samtidigt som vikten av politiskt engagemang för att hantera aktuella samhälleliga 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. Denna samsyn kan bara upprättas genom dialog och förhandling. Frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa är grundläggande värden men omtvistade i det att hur begreppen uppfattas beror på såväl det sociala sammanhang i vilket begreppen användas som på berörda samhällsaktörers föreställningsvärldar. Innehållet

i och meningen med begreppen måste således förhandlas fram från fall till fall samtidigt som det måste tillåtas finnas plats för avvikande uppfattningar. 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 samhälls-elig tillhörighet och vad det är som kan tillåtas vara olika utifrån människors olika kulturella värdegrunder. Svaret på dessa frågor kan bara förhandlas fram genom dialog.

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 mer extrema och politiskt radikala krafter som Chantal Mouffe själv varnar för. Det parlamentariska 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).

Därtill kommer det faktum att människans minskade intresse för det politiska inte är entydigt. 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. 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.

Dialog och medborgardeltagande

Problemet för Chantal Mouffe, och som hon delar med de kritiska urbanforskarna är enligt min uppfattning en bristande analys. De tar ingen notis om det manöverutrymme för att återinföra det politiska som uppstår genom makt-havarnas upplysta egenintressen och vilja till ”oheliga” politiska allianser i de fall sådana intressen sammanfaller med andras. Som tidigare diskuterats drabbar ökad social oro och instabilitet inte bara stadens invånare utan skrämmer också iväg utländska investerare och påverkar kunskapsstadens möjligheter till att förbli en del av de globala produktionsnätverken och hålla tillväxttakt och sysselsättningsgrad på önskvärda nivåer. Medan sambanden mellan frågor som säkerhet, utveckling och rättvisa blir abstrakta och svårfångade på global nivå, och därmed ibland omdiskuterade, blir sambanden ofta betydligt tydligare och konkreta lokalt. De lokala politiska beslutsfattarna liksom de lokala ekonomiska makt-havarna har lättare för att identifiera upplysta egenintressen av att hålla staden samman. Detta ökar rent objektivt deras behov av förstärkt interaktion och dialog med olika befolkningsgrupper för att mobilisera politiskt stöd och medborgerligt deltagande i utformningen och genomförandet av de olika åtgärdsprogrammen som utarbetats för att stärka den sociala hållbarheten. Ett sådant ökat deltagande anses inte minst viktigt när det gäller offentlig planering. I sitt slutbetänkande pekar kommittén för Plan och bygglagen (PBL) härvidlag på att:

Medborgarnas medverkan är viktig, dels för att beslut som har tillkommit utan att allmänheten har getts möjligheter att medverka i beslutsprocessen ofta får svårt att bli allmänt accepterade, dels för att allmänhetens medverkan är nödvändig för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt (SOU 2005:77)

Medborgardialog och medborgerligt deltagande handlar emellertid inte, som PBLs formuleringar ger vid handen, bara om informationsinhämtning för bättre beslutsunderlag, om att undvika överklaganden eller om förbättrad effektivitet vid genomförandet av olika åtgärdsprogram. Framför allt handlar det om ett ökat deltagande i samhällsplanering och samhällsutveckling. Att ett sådant deltagande blir speciellt viktigt förstår vi var och en om vi tänker på det renoveringsarbete som måste till i redan utsatta områden när det gäller miljöprogrammen som nu har 50 år på nacken. I många fall förväntas dramatiska hyreshöjningar som ett resultat av hyresvärdarnas ambitioner att höja bostadsstandarden långt över vad många hyresgäster behöver, vill ha och/eller har råd med.

Som diskuterades i tidigare avsnitt har övergången från en hierarkisk samhällsstyrning (government) till en mer nätverksbaserad och horisontell styrning (governance) förstärkt dialogens roll som metod för delaktighet och inflytande. För att nätverkssamarbetet skall uppfattas som legitimt av medborgarna blir det extra viktigt med dialog och deliberation. Dialog blir inte bara ett sätt för att lösa konflikter utan handlar om att fördjupa demokratin. Dialog bygger på att några pratar med varandra och att samtalets utgång inte är given. Dessutom krävs förtroende mellan de som pratar med varandra. När staten drar sig tillbaka från det politiska rummet och det civila samhället luckras upp finns det som diskuterats tidigare tendenser till att ”vi-grupper” och gängbildningar uppstår som ser sig tvingade att etablera informella försörjnings- och trygghetssystem. Dialog med dessa ”vi-grupperingar” blir viktig för att synliggöra deras värderingar, pröva dem och undersöka i vilken utsträckning som deras informella system kan inkorporeras i de alternativa välfärdssystem som måste utvecklas, i vilken utsträckning de kan utvecklas självständigt och stödjas för att bli legitima för större befolkningsgrupper och i vilken utsträckning som de måste bekämpas.

Vikten av dialog får inte skymma det faktum att det finns ett antal såväl politiska som praktiska hinder som måste hanteras. I samband med tidigare forskning (Abrahamsson 2003, 2006) och den pågående forskning i Göteborg, som omnämndes inledningsvis (”Mellanplatsprojektet”), har flera viktiga dilemman synliggjorts såväl för politiker, tjänstemän som medborgare. Flera av de politiskt förtroendevalda makt-havarna upplever dialogen som ett hot mot den representativa demokratin. De representerar sina väljare och behöver kunna stå till svars för dem och ingen annan.

De uttrycker samtidigt oro för att deras ambition att nå ut till de mer resurssvaga befolkningsgrupperna kan hotas och att inbjudan till dialog endast stödjer redan resursstarka grupper. Några uttrycker också en rädsla för att under dialogen ”tappa ansiktet” genom att ställas till svars för någonting som de själva kanske inte kan påverka eller ens förstå sig på. De menar också att medborgarna ofta saknar helhetsperspektiv och förståelse för de långsiktiga målen utan främst tänker utifrån sin snäva lokala synvinkel.

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 över att dialogen sätter likabehandlingsprinciperna ur spel och att det redan är de 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 inte kan påverka.

Många medborgare är å sin sida av uppfattningen att den inbjudna dialogen ofta handlar om att beslutsfattarna i bästa fall vill inhämta information för att förbättra beslutsunderlagen eller alternativt att lämna information för att förankra redan fattade beslut. I värsta fall är beslutsfattarna bara intresserade av att kunna hänvisa till dialogen för att legitimera redan fattade beslut gentemot media och allmänheten. De gånger de deltagit i dialog har de aldrig fått någon återkoppling om dialogens faktiska betydelse. Väldigt få tror att dialogen handlar om att ge medbor-

garna möjlighet att påverka beslutens utformning. Några av medborgarna menar rentav att dialogen och frågan om mänskliga rättigheter bara blivit ett sätt för politiker att hitta nya konfliktlösningsmekanismer och att lägga över ansvaret för sociala nedskärningar på medborgarna själva. Förutom det starka misstroende mellan politiker och medborgare som uppenbarligen föreligger kan ett antal strukturella hinder för dialogen identifieras som handlar om tid och pengar. Dialog kräver tålmod. Detta kan stå i motsättning till ekonomiska krav på effektivitet. Det tar betydligt mer tid att förankra beslut hos medborgarna än att utnyttja det förtroende från väljarna som man redan upplever sig ha fått och bara köra på. Därtill kommer ett antal kulturella hinder. Det finns en svensk grundmurad rädsla för konflikter och som förklarar svensk traditionell strävan efter konsensus och att alla skall vara med på båten. De personer som framför avvikande åsikter kan uppleva alltför konfrontativa och för att bara vilja skapa ”dålig stämning”.

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 de hoppas uppnå och vilka förväntningar har de själva? Om inte dessa förhållanden synliggörs innan dialogmötet startar minskar förutsättningarna för ett ärligt, meningsfullt och respektfullt samtal.

En aktiv medborgardialog ställer också speciella krav på dialogens utformning utifrån de olika deltagarnas förutsättningar. Såväl förkunskaper som formuleringsförmåga och maktinnehav varierar mellan olika personer. Det kan därför visa sig angeläget att undvika den konsensus inriktade dialogen som ofta medför att svårlösta motsättningar sopas under mattan och förblir olösta. I det postpolitiska tillstånd som Chantal Mouffe refererar till blir det än viktigare att synliggöra intressekonflikter liksom att ta hänsyn till asymmetriska relationer mellan de mäktiga och de mer maktlösa. Även om de flesta dialogiska förhållningssätten bygger på en strävan efter en deliberativ konsensus i habermasiansk anda, finns det andra beprövade former för dialog som inte nödvändigtvis strävar efter att komma överens och som riskerar att sopa djupt rotade och svårlösta frågor under mattan. Den konfrontativa dialogen är exempel på en metod som främst har utarbetats för situationer där det råder tydliga asymmetriska maktförhållanden mellan mäktiga och maktlösa konfliktparter (Abrahamsson 2006). Den konfrontativa dialogen syftar inte efter konsensus och att konfliktparterna skall komma överens utan till att belysa meningsskiljaktigheter. Den konfrontativa dialogen utgår från att parterna i konflikten, även om de är meningssmotståndare, har legitima intressen som det gäller att synliggöra. Den konfrontativa dialogen ger utrymme för en kamp mellan motsättningar och oförenliga projekt utifrån vissa givna villkor som parterna i förväg accepterat. Den konfrontativa dialogen vill synliggöra behoven av djupgående förändring av rådande maktförhållanden och påvisa olika alternativa hegemoniska ordningar. Härmed kan den konfrontativa dialogen komma att vitalisera det parlamentariska politiska arbetet.

Den konfrontativa dialogen kan visa sig speciellt användbar vid frågor som rör social hållbarhet. Begreppet är öppet och kan tillskrivas olika betydelser. Det blir därför viktigt att kontrastera olika tolkningar mot varandra för att synliggöra vad olika aktörer menar med social hållbarhet. Den konfrontativa dialogen kan på samma sätt också bli viktig som metod för att "frysa" samtal om åtgärdsprogrammets innehåll tills de varierande sätt på vilka olika aktörer definierar och formulerar problemen tillräckligt väl kunnat belysas och synliggöras.

Ytterligare en anledning till att söka sig i den konfrontativa dialogens riktning är det mångkulturella samhällets krav på ett agonistiskt förhållningssätt. Som tidigare redogjorts för handlar det om att förhandla fram vilka värdegrunder

som måste vara gemensamma och vilka som kan tillåtas tolkas på ett alternativt sätt för att det fortfarande skall vara möjligt att tala i termer av samhällelig tillhörighet. Medan människors grundläggande behov är universella, och då inte bara när det gäller frågan om mat, vatten och tak över huvudet utan också när det gäller frågan om anständighet, respekt, tillhörighet och socialt erkännande, är frågan om värdegrunder kopplade till en specifik social kontext och kultur och därmed också mer partikulära. Även om det råder enighet om värdegrundernas legitima existens kommer det alltid att finnas olika uppfattningar om vad dessa olika värden betyder, vilka funktioner de har och om inte dessa funktioner skulle kunna utföras på något annat sätt. Inte minst gäller det som sagt att förhandla om innehållet i de grundläggande värden som begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa försöker fånga. För en sådan förhandling krävs någon form av dialog och interaktion mellan olika befolkningsgrupper. Lika viktigt som det är att under en sådan förhandling identifiera gemensamma nämnare, lika viktigt är det att synliggöra de meningsskiljaktigheter och intressekonflikter som faktiskt finns och att också tillåta plats för sådana avvikande uppfattningar.

Som vi tidigare varit inne på är det angeläget att skapa fler offentliga rum där människor kan tränas i att möta det främmande. Den säkraste vägen för att nå ökad trygghet är genom förstärkt social tillit. Det är bristen på mötesplatser och kontaktytor mellan olika befolkningsgrupper som gör att vanföreställningar om *den andre* frodas med tillhörande känslor av främlingskap och otrygghet. I ett mångkulturellt samhälle är det extra viktigt att ha öppna offentliga rum. Samtidigt är det viktigt att de offentliga rummen verkligen erbjuder tillfällen för människor att tränas i att umgås med det som känns ovant och främmande så att möten inte blir kontraproduktiva och förstärker fördomar och fiendebilder och rentav förvärrar konflikter. Det är därför viktigt att fundera över lämpliga metoder och förhållningssätt som medger sådan träning. De mekanismer som skapar över- och underordning är förvisso alltför komplicerade och svårfångade för att helt ut kunna hanteras med hjälp av nya mötesplatser och fler samtal. Den verksamhet som såväl Malmö som Göteborg inlett på flera av städernas bibliotek när det gäller samtalsträffar och hjälp med läsläsning är likväl viktiga steg i det mödosamma arbetet med att bygga social tillit och socialt kapital som alltid måste ta sin början i det lilla och konkret vardagliga.

Sammanfattande slutsatser

Malmö och Göteborg är starkt segregerade städer såväl vad gäller boende som olika sociala, ekonomiska och etniska förhållanden. Beslutsfattarna och tjänstemännen i bägge städerna vet också vad som skapar förutsättningar för en socialt hållbar stad. Det handlar om positiva uppväxtförhållanden, utbildning, sysselsättning, god bostad, livslångt lärande, sociala nätverk, delaktighet, inflytande, framtidstro och urbana nyttigheter. I såväl Malmö som Göteborg utformas och genomförs omfattande åtgärdsprogram för att komma tillrätta med ojämlika levnadsförhållanden. Likafullt så fortsätter såväl segregationen som hälso- och inkomstklyftor att öka i bägge städerna. Frågorna som inställer sig är varför det blir som det blir när politiker och tjänstemän vill så väl och vad som kan göras för att få till stånd den sociala hållbarhet som man så uppenbart strävar efter.

Svaret till den första frågan har naturligtvis många bottnar. En faktor handlar om attityder vilka tar lång tid att förändra. I backspegeln har det skett stora framsteg i bägge städerna när det gäller att beakta den sociala dimensionen vid stadsplanering sedan Brundtland levererade sin rapport 1987. Det var en av de första rapporter som försökte definiera begreppet hållbarhet och som också underströk sambanden mellan hållbarhetens tre dimensioner, den ekologiska, den ekonomiska och den sociala. Insikten om den sociala hållbarhetens vikt börjar nu så sakta genomsyra förvaltningarnas alla delar. Den sociala hållbarhetskommisionens tillblivelse i Malmö och den samling för social hållbarhet och jämlik folkhälsa som sker i Västra Götalandsregionen är bägge uttryck för detta. Komplexiteten är stor och det tar lång tid att pröva sig fram till verktyg och tillvägagångssätt vid genomförande så att åtgärderna får avsedda effekter. Förändringarna tar ofta längre tid på sig för att ta sig konkreta uttryck än vad som kan accepteras av medborgarnas tålamod och det stigande missnöje som deras förväntningar skapar på vad städer skall kunna förmå göra.

Samtidigt står det klart för de flesta att det inte bara handlar om attityder. En kanske än viktigare faktor handlar om strukturella förhållanden som skapar känslor av maktlöshet och begränsar manöverutrymmet. Globaliseringen och åtföljande krav på internationell konkurrenskraft tycks låsa fast städernas beslutsfattare i ett kortsiktigt ekonomiskt effektivitetstänkande som inte alltid är förenligt med vad som krävs för långsiktig hållbarhet. Den senaste tidens tänkande kring vikten av partnerskap och en så stor andel extern finansiering som möjligt vid

offentliga investeringar har exempelvis visat sig begränsa det kommunala inflytandet när det gäller att se till att sociala aspekter beaktas och människan kommer först.

Detta kunskapsunderlag är ett inspel till den sociala hållbarhetskommisionens arbete i Malmö. Även om de faktorer som utmanar den sociala hållbarheten i staden tillhör vad som kallas komplexa samhällsproblem och inte medger några enkla och snabba lösningar är det likväl rimligt att förvänta sig några avslutande förslag från freds- och utvecklingsforskningen till i vilken riktning olika åtgärdsföreslag kan sökas. Detta för oss över till den andra frågan, nämligen vad som kan göras för att få till stånd den sociala hållbarhet som man så uppenbart strävar efter.

VAD KAN GÖRAS

Diskussionsunderlaget har försökt bidra med några olika perspektiv på innehållet i de värdegrunder som är avgörande för en socialt hållbar stadsutveckling. När det gäller frågan om *säkerhet* handlar det mycket om övergången från åtgärder för att *skydda mot* någonting (negativ säkerhet) till åtgärder som *ger rätten till* någonting (positiv säkerhet). Här blir det aktuellt att pröva hur frågan om medborgarskap liksom innehållet i välfärdsregimer bäst kan utformas för det transnationella tillstånd som har blivit alltmer framträdande. När det kommer till frågan om *utveckling* blir det viktigt att genom en mer lokalt och territoriellt rotad strategi försöka uppnå en mer inkluderande stad. Frågan om *rättvisa* slutligen handlar om utrymme för ett ökat politiskt deltagande, exempelvis genom medborgardialog och deltagande budget.

Vad innebär detta konkret och låter det sig verkligen göras? Malmö är en mycket liten del av de framväxande produktionsnätverken och är helt beroende av en tillräckligt stark konkurrens- och attraktionskraft för att så förbli och därmed kunna uppnå de investeringsvolymerna som krävs för sysselsättning och välfärd. Att helt och hållet plötsligt bryta denna utveckling förefaller inte realistiskt. Däremot har detta diskussionsunderlag försökt visa på att de globala produktionsnätverken liksom kunskapsstadens olika aktörer blivit alltmer beroende av en social hållbarhet som gör marknadens stabilitet och överlevnad möjlig. Detta förhållande ökar det politiska manöverutrymmet. Diskussionsunderlaget har pekat på *sammanfallande ekonomiska och politiska intressen* som gör det möjligt att söka sig fram till en annorlunda utveckling där finansmarknadernas, investerarnas och marknadsekonomins kortsik-

tiga krav på högsta möjliga avkastning kan kompletteras med en mer långsiktig, lokalt baserad och inkluderande utvecklingsstrategi. Kostnaderna för ett sådant komplement skall uppfattas som någon form av försäkringspremie i den händelse som den fortsatta globaliseringen och en förstärkt internationell konkurrens allvarligt skulle begränsa de svenska kunskapsstädernas förmåga att leva upp till förväntningar som ekonomiska motorer för nationell utveckling. Möjligheten till att söka sig i en sådan riktning kan underlättas av ett strategiskt och målmedvetet gränsöverskridande nätverkssamarbete med städer som står inför liknande utmaningar.

TVÅ REKOMMENDATIONER

Detta diskussionsunderlag har försökt att identifiera en färdriktning för en socialt hållbar utveckling utifrån de krav som en samstämmig politik i vår globaliserade tidsålder ställer. Under förutsättning att det finns ett tillräckligt starkt politiskt stöd för att söka sig i denna färdriktning kan avslutningsvis två rekommendationer göras när det gäller de medel som kan användas för att påbörja en sådan resa.

Förstärkt medborgardialog.

Den första rekommendationen gäller vikten av att förstärka medborgardialogen. Ett vanligt motiv som brukar användas i arbetet med att förstärka dialogen är de framtida finansiella utmaningar de flesta kommuner och landsting står inför. Sveriges Kommuner och Landsting uttrycker detta på följande sätt:

Kommunernas och landstingens verksamhet kommer inom ett antal år utsättas för stora utmaningar där prioriteringar kommer att bli nödvändiga. En utveckling av styrsystem där medborgardialogen ingår kan ge en god förutsättning för att skapa större förståelse för de prioriteringar av resurser som måste ske (SKL 2012).

Detta diskussionsunderlag har menat att dialog inte bara kan motiveras av att förbättra informationsinhämtning, förankra beslut för att undvika överklaganden eller att skapa förutsättningar för rimliga prioriteringar och ett effektivare genomförande av besparingar. Detta är nog så viktiga skäl. Diskussionsunderlaget har visat på hur processer som globalisering, människors ökade rörlighet och urbanisering därutöver ställer oss inför ett antal komplexa samhälleliga påfrestningar som gör behovet av medborgardialog viktigare än så. En socialt hållbar utveckling

kräver ett utvidgat politiskt medborgerligt engagemang för att hantera värderingar och livsstilsfrågor på ett ekologiskt hållbart sätt. Dialog blir nödvändigt för att kartlägga vad människor i olika sammanhang förstår med begrepp som säkerhet, utveckling och rättvisa. Inte minst handlar det om hur lokalt formade frustrationsgap skall kunna slutas och undvikas. Förstärkt social tillit och samhällelig sammanhållning handlar också om tilltro, förtroende och politiskt deltagande. Det framväxande postwestfaliska nätverkssamhället med sin övergång från government till governance stärker inflytandet av ekonomiskt viktiga aktörer i nätverkssamarbetet och partnerskapet på bekostnad av andra. Medborgardialog blir viktigt för att motverka denna typ av demokratiskt underskott.

För att medborgardialogen skall nå sitt syfte och utnyttja sin potential är det viktigt att utforma interna riktlinjer för vilka principer som skall gälla för dialog. Dessa kan med fördel utarbetas i samråd med medborgarna och olika befolkningsgrupper. När skall dialog äga rum, med vem, om vad, på vilket sätt och varför? Det är viktigt att reda ut vad som förväntas uppnås, vilka förutsättningar som krävs och hur återkoppling skall ske. Medborgardialog får inte utvecklas till ett parallellt projekt inom förvaltningen som pliktskyldigt skall bokas av. Medborgardialog kräver en kultur, ett förhållningssätt som genomsyrar hela förvaltningen. Dialog handlar inte alltid om att lösa problem. Dialog handlar ofta om lärande, om att lyssna och om att bli hörd. Det handlar som tidigare diskuterats inte nödvändigtvis om att komma överens utan om att synliggöra meningsskiljaktigheter och olika handlingsalternativ.

Sociala investeringsfonder

Den andra rekommendationen handlar om sociala investeringsfonder. Samstämmighet mellan frågan om säkerhet, utveckling och rättvisa kräver främjande och förebyggande åtgärder som i sin tur kräver ekonomiska resurser. Här handlar det om att förändra tänkandet och förstå att den sociala hållbarheten är en viktig förutsättning för ekonomisk utveckling. Det handlar således om att se kostnaden som en investering i framtiden. Malmö Stad är redan en av föregångarna när det gäller försöken att driva igenom möjligheten till sådana sociala investeringsfonder. De beräkningar som kommunen låtit utföra när det gäller framtida förväntade kostnader för bristande skolgång och ungdomsarbetslöshet visar på utrymme för betydande besparingar. Men liksom var fallet när det gällde motiven till dialog gäller det att förändra tankesättet ytterligare något. Ur ett freds- och utvecklingsperspektiv handlar det

inte bara om kostnadsbesparingar. En sådan ambition är viktig men riskerar samtidigt att bli kortsiktig och att leda till en alltför ekonomistisk syn på människor och socialt arbete. Alltför av vår tids sociala konflikter handlar om människors rätt till anständighet och värdighet. Sociala investeringsfonder och de välfärdssatsningar som medelsanvändningen medger är i själva verket förutsättningar för att medelstora städer med begränsad skattebas skall kunna utvecklas till kunskapsstäder och hitta sin plats i de globala produktionsnätverken. Som tidigare diskuterats bottenar den ojämna utvecklingen och dess sociala påfrestningar i de strukturellt betingade förhållanden som uppstår i städers strävan efter dra till sig de globala flöden som krävs. Kostnaderna för att bli till en attraktiv investeringsort ökar samtidigt som skatteinkomsterna minskar. Resultatet blir minskat utrymme för lokala sociala åtaganden vilket ökar utsatthet och frustrationsgap hos olika befolkningsgrupper. De sociala investeringsfonderna har härvidlag blivit ett nödvändigt medel för att sluta frustrationsgapen och möjliggöra framväxten av en befolkning och arbetskraft med den kognitiva förmåga som de globala produktionsnätverken kräver.

En kombination av dessa två avslutande rekommendationer öppnar upp för en intressant politisk dynamik och läroprocess som kan vara värd att pröva. Forskning kring en deltagande medborgarbudget visar på att strategiskt utarbetade former och metoder för medborgardialog kan förväntas öka effektiviteten i den sociala investeringsfondens medelsanvändning (Fung & Wright 2003). Det skulle helt enkelt innebära att medborgarna bjuds in till samtal om hur den sociala investeringsfonden skall användas. De försök som gjorts med en deltagande medborgarbudget på olika håll runt om i världen (inte minst i flera svenska kommuner) ger konkreta exempel på hur medborgardialogen i sig kunnat stärkas genom att också inkludera kommunala budgetfrågor. Genom ett sådant utvidgat deltagande kan också medborgarnas förståelse för processen kring såväl kommunens budgetutrymme som dess politiska handlingsutrymme förväntas öka.

FRAMTIDA FORSKNING OCH KUNSKAPSPRODUKTION

Detta underlag har diskuterat kring det förhållandet att vi befinner oss på väg in i en ny värld, en övergång mellan det westfaliska nationalstatssystemet och det postnationella mer nätverksbaserade samhället med sina olika flöden av kapital, varor, arbetskraft och inte minst själv-

disciplinerande och kontrollerande funktioner. Malmö befinner sig, mycket kanske till följd av Öresundsbron, mitt i själva vindögat där det globala möter det lokala och skapar nya förutsättningar för social hållbarhet. Delar av samhällsvetenskapen talar om denna övergång i termer av att vi rör oss från "government" till någon form av "governance". Denna utveckling innebär inte att den westfaliska nationalstaten försvinner. Men den får en ny form som i varierande grad kommer att samverka med och prägla det postnationella nätverksamhället. Nationalstaten blir mindre intressant som analysenhet och inslaget av flernivåstyrning ökar. Problemet vi står inför vid utformandet av policy för vad som är i vardande är att samhällsvetenskapen i väldigt stor utsträckning fortfarande har sina fundament starkt förankrade i den westfaliska ordningen. Detta diskussionsunderlag är naturligtvis också ett uttryck för detta (dessvärre).

Den postwestfaliska ordningen i vardande ökar behoven av ny kunskapsproduktion. Parallellt med det politiskt krävande arbetet att förstärka medborgardialogen och koppla denna till användandet av sociala investeringsfonder, vilka uppgifter kan påbörjas relativt omgående, har detta diskussionsunderlag mot denna bakgrund därför identifierat speciellt tre områden där ny kunskap behöver produceras för utformandet av en samstämmig socialt hållbar stadspolitik som anpassats för det framväxande nätverkssamhället.

Det handlar för det första om hur välfärdsregimer, anpassade till vår tids transnationella förhållanden, behöver se ut för att skapa den sociala sammanhållning och sociala tillit som en globalt konkurrenskraftig kunskapsstad kräver. Det handlar för det andra om att kartlägga och analysera de informella, ehuru ofta ändamålsenliga, försörjnings- och trygghetssystem som utvecklats lokalt som en följd av minskad offentlig sektor och minskade sociala åtaganden. Det handlar för det tredje om att kartlägga omfattningen av och potentialen i de gränsöverskridande nätverk som växer fram mellan medelstora städer och hur dessa strategiskt skulle kunna utnyttjas för att stärka stadens manöverutrymmen och förmåga att fullt ut utnyttja dessa.

Utifrån vårt tidigare förda resonemang skall vi avslutningsvis helt kort motivera behovet av denna kunskapsproduktion ytterligare.

Vi börjar med frågan om det postwestfaliska nätverks-samhällets välfärdsregimer. I en globaliserande tid med nya sociala risker har som vi tidigare redogjort för frågan om säkerhet utvidgats till att mer handla om människors individuella trygghet. Samtidigt är existerande generella och kollektiva välfärdssystem utformade efter den westfaliska ordningens sista århundrade. Detta aktualiserar frågan om vilka förutsättningarna är för människors behov av förutsägbarhet, av välfärdssystem och sociala skyddsnet i en transnationell tid där villkoren och behoven för olika befolkningsgrupper alltmer skiljer sig åt. Den positiva säkerheten som detta diskussionsunderlag efterlyst är byggd utifrån de krav på en förstärkt samhällelig tillhörighet och social tillit som det framväxande nätverks-samhället ställer. Det gör det nödvändigt att utarbeta mer inkluderande välfärdssystem och att ompröva såväl välfärdssystemens innehåll som de medborgerliga grunder på vilka de vilar. Det gäller att avgöra vem som skall ha tillgång till välfärdssystemen på ett sådant sätt att alla människor, som av olika anledningar och med olika legal status befinner sig i staden, garanteras respekt och mänsklig värdighet. Globaliseringen och det framväxande risksamhället ställer därför välfärdsregimen inför behov av sin pånyttfödelse om än i annan form. Det är speciellt två förhållanden som motiverar detta:

Som diskuterats har för det första den transnationella migrationen medfört att människor tillbringar delar av sitt vardagsliv på olika platser och i olika länder på samma gång. Detta gör att deras behov av välfärdstjänster, för att kunna känna trygghet och få lika livschanser som andra, i allt större utsträckning beror på den kontext i vilken de befinner sig. Det andra förhållandet som medför ett behov av omprövning handlar om statens förändrade roll. Tidigare välfärdsregimer var starkt sammankopplade till välfärdsstaten. Denna koppling har numera upphört som ett resultat av såväl statens övergång från att vara interven-erande till att bli underlättande som dess decentralisering av välfärdstjänster ner på kommunal nivå. Sammantaget medför dessa bägge förhållanden behov av fördjupade studier kring hur lokalt anpassade välfärdsprogram skulle kunna utformas utan att urholka den kollektiva grund på vilken de måste fortsätta att vila.

Den tidigare refererade Marmotrapporten tar upp ett liknande resonemang under benämningen proportionell universalism. Med detta avses att insatserna bör vara universella men att de till sin utformning och omfattning anpassas till lokala förhållanden och olika befolknings-

gruppers behov. För en utomstående betraktare är den övergång som Malmö stad påbörjat från Valfärd åt alla (VFA) till mer riktade områdesprogram (OMP) intressant. Denna övergång kan uppfattas som en naturlig följd av den transnationaliseringsprocess som på nationell nivå tvingat fram en övergång från en nationell centralt projektstyrd storstadspolitik till en mer lokalt förankrad urban utvecklings- (och samverkans) politik. Det kan finnas problem med denna övergång och med områdesprogrammets utformning som är värda att uppmärksamma. Författaren till detta kunskapsunderlag delar emellertid inte reservationslöst uppfattningen att områdesprogrammen per automatik bidrar till stigmatisering av de bostadsområden som är speciellt utsatta och som behöver särskilt stöd. På samma sätt som det globala börjar flätas samman med det lokala och skapa ett gemensamt säkerhet- och trygghetskomplex där grannens problem snart blir våra problem, flätas olika bostadsområden på lokal nivå samman. I den bemärkelsen är det viktigt att ha fokus på *bela* staden. Men samtidigt gör denna sammanflätning det viktigt att också utforma välfärdssystemen så att de prioriterar de som har värst problem. Specifikt plastbundna och identifierade insatser behöver således göras för att ge människor i utsatta områden en chans till förbättrade levnadsförhållanden. Utan inbördes prioritering mellan olika bostadsområden utifrån de som är mest utsatta finns det en stor risk för att ojämlika socioekonomiska förhållanden permanentas och att grogrunden inte undanröjs till den sociala oro som uppstår i vissa områden men som också ganska så snart drabbar andra.

Denna diskussion om välfärdssystemens framtida utformning för oss då över till frågan om de informellt existerande försörjnings- och trygghetssystemen. Människor som av olika anledningar söker sig till Sverige bär oftast på egna erfarenheter om hur olika utmaningar och påfrestningar kan hanteras. De ingår i ett sammanhang där de med stöd från sina sociala nätverk försöker se till sina rättigheter och till att få sina behov tillfredsställda. Från och till kan delar av dessa informella system ha sina ursprung i en prewestfalisk ordning som var förhärskande innan nationalstaten med sina institutionaliserade system vuxit fram och kunnat konsolideras. I de fall som den svenska staten med sina välfärdssystem inte i en tillräcklig grad når ut för att förbättra utsatta befolkningsgruppers levnadsvillkor förhåller sig människor på intet sätt passiva utan använder sig naturligtvis av dessa erfarenheter och sina sociala nätverk för att så gott det går skapa dragliga

förhållanden. Över tid går det inte att utesluta att dessa informella system, som under de förhållande som råder också blivit mer ändamålsenliga, också på längre sikt under mer stabila förhållanden visar sig mer flexibla och bättre skickade att täcka människors behov i det framväxande nätverkssamhället än de svenska systemen som bygger på en westfalisk ordning. Samtidigt är det farligt att romantisera de första intryck som dessa system kan ge upphov till. Informella kreditsystem som hjälper nyinflyttande människor utan någon som helst säkerhet att komma igång med någon form av verksamhet och yrkesutövning kan visa sig ge upphov till beroendeförhållanden som blir olagliga, exploaterande och icke människovärdiga. Detsamma gäller informella system för arbets- och bostadsförmedling, kontakter med myndigheter och svensk byråkrati etcetera. Här blir det viktigt att kartlägga och analysera dessa informella system för att kunna avgöra om de kan anpassas och omvandlas till att utgöra viktiga grunder i de nya välfärdsregimerna eller om de måste bekämpas och helt och hållet avskaffas. Frågan om villkoren liksom tillgången för medborgarna blir ur ett rättighets- och jämställdhetsperspektiv viktiga kriterier härvidlag.

När vi så slutligen kommer till de gränsöverskridande nätverkens omfattning och betydelse har detta diskussionsunderlag använt mycket utrymme för att påvisa vikten av en samstämmig och koherent politik när det gäller frågorna om säkerhet, utveckling och rättvisa. I vårt ”glokali-serade” tillstånd går det inte att uppnå en av dem utan att också *samtidigt* och i en motsvarande utsträckning se till de andra två. De har blivit ömsesidigt beroende och förstärkande av varandra. Detta kräver internationell samverkan.

Det är författarens mening att möjligheten till att i verkligheten föra en samstämmig politik skulle kunna underlättas om staden gränsöverskridande nätverkssamarbete användes strategiskt och målmedvetet för att tillsammans med städer i en liknande situation bedriva olika former av påverkansarbete. Ett sådant strategiskt nätverkssamarbete gäller samtliga de nivåer som staden agerar på. Börjar vi med den mer övergripande *globala* nivån kan det exempelvis bli aktuellt att använda nätverkssamarbetet till att med stöd av och tillsammans med andras städer i liknande situation som Malmö utöva påverkansarbete för att se att de lokalt verksamma transnationella företagen under sin verksamhetsutövning respekterar de uppförandekoder de själva skrivit under och använder sig av i sin marknads-

föring. Det gäller såväl frågor som anställningsvillkor och arbetsförhållande för deras anlitade arbetskraft som frågor rörande vinsthemtagningar och finansiella placeringar. När det gäller det *regionala* gränsöverskridande nätverkssamarbetet kan det handla om att driva frågor alltifrån möjligheten att kunna kanalisera delar av EUs strukturfonder via de egna sociala investeringsfonderna till att underlätta en mer lokalt förankrad utvecklingsstrategi genom ändrade regler för kommunal upphandling. På den *nationella* nivån sedan handlar det om att tillsammans med andra kommuner utöva påverkansarbete gentemot den svenska regeringen när det gäller frågor kring det kommunala självstyret. På *lokal* nivå handlar det om att identifiera partners för en ständigt pågående medborgardialog om hur välfärdssystemen bör utformas och för vem och under vilka villkor de skall gälla. Sammanfattningsvis handlar det om att målmedvetet utforma en övergripande och långsiktig strategi för syftet med det gränsöverskridande nätverkssamarbetet, vilka frågor som skall prioriteras och med vilka partner och i vilka sammanhang man är intresserade av att samarbeta. Vikten av ett förstärkt nätverkssamarbete reser också den viktiga frågan om dess inflytande på medborgerligt deltagande och demokratiska inflytande. Här blir det viktigt att producera kunskap om hur de dominerande uppfattningar som växer fram inom nätverken, när det gäller vilka åtgärder som skall vidtas för att hantera olika problem, överförs och omformas till policy på lokal nivå. Inte minst viktigt blir det att utreda hur nätverkssamarbetet påverkar handlingsutrymmet för såväl lokalt förtroendevalda politiker som för medborgerligt inflytande.

I en postnationell värld i vardande kräver denna typ av forskning och kunskapsproduktion kring komplexa samhällsproblem förnyade metoder för att producera resultat som är såväl relevanta som möjliga att implementera. Den transdisciplinära forskningens strävan efter ett närmare samarbete, inte bara tvärvetenskapligt mellan olika vetenskapliga discipliner utan kanske framför allt mellan forskare och praktiker visar på intressanta möjligheter när det såväl gäller att ställa rätt frågot för att uppfatta och tolka de olika tecken på förändring som från och till blir synliga i omgivningen, som för att kunna definiera problemet och identifiera rimliga förhållningssätt.

Bibliography

- 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 (2009): Motstånd och förändring – politik och solidaritet i vår tid, Stockholm: Forumsyd (nedladdningsbar från http://www.globalstudies.gu.se/digitalAssets/1273/1273529_abrahamsson_motst_nd.pdf)
- Abrahamsson, Hans (2012): *Utvecklingsbegreppet inför sin pånyttfödelse*, Göteborg: Fronesis Nr 38-39, maj juni 2012, under utgivning
- Abrahamsen, Rita and Michael C. Williams (2011): *Security beyond the State – Private Security in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Amen, Mark et.al (ed) (2011): *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Andreotti, A & Mingione, E (2009): The city as local welfare system. Paper produced for the European Commission (2009).
- Annan, Kofi (1999): UN documents, A/54/PV/8, 22 September 1999.
- Appiah, Kwame Anthony (2006): *Cosmopolitanism – Ethics in a world of Strange*, New York: W.W. Norton and Company
- Bauman, Zygmunt (2001): *Det individualiserade samhället*, Göteborg: Daidalos
- Bauman, Zygmunt (2008): *Flytande rädsla*, Göteborg: Daidalos
- Bauman, Zygmunt (2009): *Konsumtionsliv*, Göteborg: Daidalos
- Beck, Ulrich (1999): *World risk Society*, Cambridge: Polity Press
- Beall, Jo and Sean Fox (2009): *Cities and Development*, London: Routledge
- Benhabib, Seyla (2006): *Another Cosmopolitanism*, New York: Oxford University Press
- Betsill, M & Bulkeley, H (2006): *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*, Global Governance 12 (2006), 141-159
- Borja, Jordi & Manuel Castells (1996) *Local & Global – Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan
- Braudel, Fernand (1986): *Civilisationer och Kapitalism*, Band I-III, Stockholm: Gidlunds
- Brundtland, Gro Harlem (1987): *Our Common Future*, New York: Oxford University Press
- Bull, Hedley (1995): *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, Basingstoke: Macmillan
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear*, New York: Harvester Wheatsheaf
- Byrne, David (1999): *Social Exclusion*, Buckingham: Open University Press
- Carlsson, L (2000): *Policy networks as collective action*, Policy Studies Journal 28 (3)
- Castles, Stephan (2008): *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, Paper delivered for the conference on Theories of Migration and Social
- (July 2008): *St Anne's College, Woodstock Road, Oxford*
- Castells, Manuel (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishers
- Cerny, Philip, G., (1998): *Neomedievalism, Civil War and the New Security Dilemma: Globalisation as a durable disorder*, in Civil Wars, Vol 1 (Spring 1998)
- Clark, David (2003): *Urban World, Global City*, New York: Routledge
- Cox, Robert & Timothy Sinclair (1996): *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press
- Davis, Mike (2006): *Slum – Världens storstäder*, Lund: Arkiv Förlag

- Dikec, Mustafa (2007): *Badlands of the Republic*, Oxford: Blackwell Publishing
- Duffield, Marc (2007): *Development, Security and Unending War – Governing the world of peoples*, Cambridge: Polity Press
- Eastmond Marita och Lisa Åkesson (2007): *Globala Familjer – Transnationell migration och släktskap*, Riga: Gidlunds förlag
- Elander, I (2002): Partnership and Urban Governance, in ISSJ, Vol 54 (172): 191-204
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gösta (2009): *The Incomplete Revolution – Adapting to Women's New Roles*, Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gösta & Myles, J. (2008): *The Welfare state and redistribution*, Ch.14 in *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press,
- Fainstein, Susan (2010): *The Just City*, London: Cornell University Press
- Faist, Thomas (2009): The Transnational Social Question: Social Rights and Citizenship in a Global Context, *International Sociology* 2009 24:7
- Fierke, K.M (2007): *Critical Approaches to International Security*, Cambridge: Polity
- Forkby, Torbjörn och Susanne Liljeholm, Hansson (2011): *Kampen för att bli någon*, Göteborg: Ung och Trygg
- Foot, Rosemary et.al (2003): *Order and Justice in International Relations*, Oxford: Oxford University Press
- Fracser, Nancy (2003). *Den radikala fantasin – mellan omfördelning och erkännande*, Uddevalla: Daidalos
- Friedmann, John (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell
- Friedmann, John & Clyde Weaver (1979): *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edwin Arnold
- Fung, Archon & Wright, Erik Olin (2003): *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York: Verso
- Galtung, Johan (1996): *Peace by peaceful means*, London: SAGE Publications
- Glick Schiller, Nina (2011): *Locating Migration – rescaling Cities and Migrants*, London: Cornell University Press
- Global Commission on International Migration (2005): *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report downloaded www.gcim.org 13.10.2011
- Graham, Stephen (2010): *Cities under Siege – the new military urbanism*, London: Verso
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from Prison Notebooks*, London: Zed Books
- Gurr, Ted, R., (1970). *Why Men Rebel*, New Jersey: Princeton University Press
- Göransson, Bengt (2010): *Tänkar om politik*, Stockholm: Erzats
- Hallin, Per Olof et. al. (2011): *Det är inte stenarna som gör ont*. Malmö: Malmö Högskola, Mapius nr 5.
- Hambleton, Robin & Jill Simone Gross (2007): *Governing cities in a global era*, Basingstoke: Macmillan
- 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
- Heckman, James & Lochner L. (2002): *Rethinking education and training policy: understanding the sources of skill formation in modern economy*, in S. Danziger and J.Waldvogel (eds), *Securing the Future*, New York: Russel Sage, pp. 47-86
- Hettne, Björn (2001): *Kultur, säkerhet, hållbar utveckling*, Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond

- Hettne, Björn (2009): *Thinking about development*, London: Zed Books
- Heywood, Andrew (2003): *Political ideologies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Hydén, Göran (1983): *No shortcuts to progress*, Los Angeles: University of California Press
- Ingram, D James (2008): *What is a "Right to Have Rights"?* *Three Images of the Politics of Human Rights*. American Political Science Review, Vol.102, No.4, November 2008
- International Labour Office (ILO) (2009): *The social protection floor*. <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321> Downloaded 12.10.2011
- International Organization for Migration (2010): *World Migration Report 2010*,
- Johansson, Thomas, Sernhede Ove (red) (2006): *Storstadens omvandlingar – Postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Uddevalla: Daidalos
- Kanbur R and A Sumner (2011). *Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty*. Working paper, New York: Cornell University
- Kazepov, Yuri (2005): *Cities of Europe – Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- Koppenjon, J E & Klijn E H (2004): *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge
- Kennedy, Paul (2010): *Local lives and global transformations – towards world society*, Basingstoke: Macmillan
- Kepel, Gilles (2011): *Banlieue de la République*, Paris: Institut Montaigne
- 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.thepolisblog.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
- Listerborn, Carina (2010): *Suburban Women and the "Glocalization" of the everyday – gender and globalities in underprivileged areas*, Working Paper, Malmö: Malmö University
- Lundberg, Anna (2011) "The Best Interests of the Child Principle in Swedish Asylum Cases : The Marginalization of Children's Rights" *Journal of Human Rights Practice*;1, 49-70, Oxford, ISSN 1757-9619, DOI
- Marmot, Michel (2008): *Closing the gap in a generation – Health equity through action on the social determinants of health*. Geneva: World Health Organization,
- Mayer, Margit (2000): *Urban Social Movements in an era of Globalization*, i Brenner, N & Keil, R (2006): *The Global Cities Reader*, London: Routledge.
- Meyer, J W & Rowan, B (1977): *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, American Journal of Sociology, 103: 144-181
- McNeill, John & William McNeill (2006): *Mänskliga nätverk, Världshistorien i ett nytt perspektiv*, Stockholm: SNS Förlag
- Miller, Richard, W., *Globalizing Justice – Ethics of Poverty and Power*, New York: Oxford University Press
- Mouffe, Chantal (2009): *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- perspektiv, Stockholm: SNS Förlag
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Joakim Palme (2011) *Towards a social investment welfare state? - Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press
- Munck, Ronaldo (2005): *Globalization and Social Exclusion*, Blomfield: Kumarian Press
- Nederveen, Pieters (1997): *Globalization as Hybridization*, in M. Featherstone, M.S. Lash and R. Robertson (eds); *Global Modernities*, London: Sage
- Nilsson, Anders (1999): *Peace in our time: Towards a holistic understanding of world society conflicts*, Göteborg: Padrigu Papers
- Nilsson, Ingvar (2012): *Styrning, organisation, resursfördelning och ett socialt investeringsperspektiv*, Diskussionsunderlag till Malmökommissionen, Malmö Stad

- Nussbaum, Martha, C. (2002) *Kvinnors liv och social rättvisa – ett försvar för universella värden*, Göteborg: Daidalos
- Ohmae, Kenichi (1995) *The end of Nation State – The rise of regional economies*, New York: The Free Press
- Olsson, J, Ed (2005): *Hållbar utveckling underifrån*, Nora: Nya Doxa
- Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon 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.*
- Pierre, J (2011): *The politics of Urban Governance*, Basingstoke: Palgrave
- Pierre, J and Peters G B (2000): *Governance Politics and the State*, Basingstoke Macmillan
- Pierre, J and Peters G B (2005): *Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios*, Basingstoke: Macmillan
- Reading the Riots (2012) Joseph Rowntree Foundation and the Open Society of Foundations. Nedladdad 1.4. från <http://www.jrf.org.uk/blog/2011/12/riots-challenging-received-wisdom>
- Retzinger Susanne & Thomas Scheff (2001): *Emotions and Violence – shame and rage in destructive conflicts*, Lincoln: Universe. Inc.
- Rhodes, R.A.W (1994): *The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain*, The Political Quarterly Volume 65, Issue 2, pages 138–151, April
- Righard, E (2008): *The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund dissertations in Social Work.
- Roberts, Adam (2003): *Order/Justice Issues at the United Nations*, in Foot, Rosemary et.al (2003): *Order and Justice in International Relations*, Oxford: Oxford University Press
- Robertson, R (1992): *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage
- Robertson, R (1995) *Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity*, in M.Featherstone, M.S. Lash and R. Robertson (eds); *Global Modernities*; London: Sage
- Robinson, J (2005): *Urban geography. World cities, or a world of cities*, Progress in Human Geography 2005
- Rosenau, James (2009): *Governance in the twenty-first century*, in Whitman, Jim (ed) 2009): *Global Governance*, Basingstoke:Macmillan
- Rädda Barnen (2012): *Årsrapport 2012 – Barnfattigdomen i Sverige*, Stockholm: Rädda Barnen
- Sahlin, Ingrid (ed) (2010): *I Trygghetens namn*, Göteborg: Daidalos
- Salonen, Tapio(red)(2011):*Hela staden–Social hållbarhet eller desintegration?* Umeå: Boréa
- Salonen, Tapio (2012): *Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation. En sociodynamisk analys av Malmö. Diskussionsunderlag till Malmökommissionen*, Malmö
- 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, S (2002): *Locating cities on global circuits*, Environment and Urbanization, 2002 14:13
- Sassen, Saskia (2006): *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press
- Sassen, Saskia (2011): *The Global City Today: Advantages of Specialization and Costs of Financialization*. in Amen, Mark et.al (ed) (2011): *Cities and Global Governance – New sites for international relations*, Farnham: Ashgate
- Scholte, Jan Aart (2000): *Globalization: A Critical Introduction*, London: Macmillan
- Sernhede, Ove (2002): *Alienation is My Nation*, Ordfront: Stockholm
- Sernhede, Ove (2010): *Utbildning och Demokrati – Förorten och Skola*, Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik, nr 1, 2010

- Short, John, Rennie (2004): *Global Metropolitan*, New York: Routledge
- Singer, Peter (2003): *En Värld – globaliseringens etik*, Stockholm: Thales
- Smith, R G (2003): *World city actor-networks*, Progress in Human Geography 2003 27:25-44
- Socialstyrelsen (2009): Folkhälsorapport 2009, tillgänglig den 5.5. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2009/2009-126-71>
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2012): Utveckla principer för dialog, Stockholm
- Sörensen, E & Torfing J (2005): *The Democratic Anchorage of Governance Networks*, Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3, 2005
- United Nations (2005): *In Larger Freedom – Towards development, security and human rights for all*, New York: United Nations
- Human Development Report (2011): Sustainability and Equity – A Better World For All,
- United Nations Human Settlements Programme (2008): *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*, London: Earthscan
- Stewart, Frances (2010): Horizontal Inequalities as a sort of conflicts, Oxford: Oxford University
- Stigendal, Mikael (2007): *Allt som inte flyter – Fosies potentialer – Malmö's problem*, Malmö: Malmö Högskola
- Stiglitz, Joseph, E., (2001) förord till Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press
- Swyngedouw, E (2004): *Globalisation or "Glocalisation"? Networks, Territories and Rescaling*, Cambridge review of International Affairs, April 2004, Volyme 17, Number 1
- Söderlin, Eigil (2010): De på andra sidan vägen, Malmö: Idéfabriken
- Taylor, P J (2005): *Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks*, Urban Studies 2005 42:1593-1608
- United Nations (2005): *In Larger Freedom – Towards development, security and human rights for all*, New York: United Nations
- United Nations Human Development Report (2011): *Sustainability and Equity – A Better World For All*, New York: United Nations
- United Nations Human Settlements Programme (2008): *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*, London: Earthscan
- Wacquant, Loic (2009): *Punishing The Poor - The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press
- World Bank (2009): Youth and Employment in Africa – the potential, the problem, the promise, Washington D.C.: World Bank
- World Bank (2011) World Development Report 2011 - *Conflict, Security and Development Conflict*, Washington

Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö är en oberoende kommission med uppdrag från Malmö stad att ta fram mål och strategier för att minska skillnader i hälsa. Läs mer på www.malmo.se/kommission och www.malmokommissionen.se

