

Konfliktlösning i delade städer

En jämförande fallstudie

Annika Björkdahl & Lisa Strömbom

Abstract

This article focuses on conflicts and contested issues in urban settings and how actors in the urban milieu can contribute to the transformation or escalation of these conflicts. The aim has been to highlight processes of peace and conflict formation and the extent to which different actors in the city have contributed to these processes. Through empirical analyses based on fieldwork in nine cities we address questions regarding which issues regarding division, segregation and minority/majority relations have been most pertinent in the cities. Furthermore, we investigate which actors have addressed the contested issues and the strategies through which they have attempted to handle them. The urban level functions as a lens through which contestation between parties can be understood, handled and governed. The study's focus on the urban level also underlines the importance of the micro level in peace and conflict research through its highlighting of how street level bureaucrats might work as everyday peace- or conflict makers.

Introduktion¹

Demokratier är generellt sett mer benägna att tillhandahålla legitima och hållbara lösningar på potentiella motsättningar och konflikter inom ett samhälle än icke-demokratier. Trots detta uppstår ständigt nya konfliktytor som ofrånkomligen genererar samhällsliga påfrestningar. Detta innebär att den offentliga förvaltningen kontinuerligt behöver utarbeta strategier så att dess "gatu-byråkrater" kan arbeta aktivt med att förebygga och hantera motsättningar och omtvistade frågor. Legitimiteten hos dessa försök liksom deras utfall beror på tilltron till de offentliga institutionerna, samt konfliktodynamiken i samhället. För att skapa en inkluderande social gemenskap, är det nödvändigt att förvaltningen med hjälp av sina tjänstemän utarbetar välfungerande strategier för att förebygga missnöje och lösa motsättningar och potentiella konflikter kring t.ex. skola och utbildning, boendesegregation och tillgång till kommunal service.

1 Denna artikel sammanställer resultaten från det VR-finansierade projektet "Contested Administrations – Conflict Resolution and the Improvement of Democracy" (2011-2015).

Denna artikel syftar till en ökad förståelse för politiska processer i delade städer i delvis mycket olika demokratiska kontexter och hur dessa är knutna till konflikter, segregation och sociala motsättningar. På så vis knyter vi an till en bredare problematik kopplad till konfliktlösning, demokratisering och styrning. Vi avser besvara följande frågor utifrån empiriska fallstudier av nio städer: Vilka frågor har varit omtvistade i staden? Vilka aktörer har drivit frågan, med hjälp av vilka strategier och vad har utfallet blivit? På vilket sätt har de strategier som stadens förvaltning använt sig av samspelat eller krockat med de strategier som stadens innevånare nyttjat? Har strategierna bidragit till att öka eller minska konfliktnivån? Omtvistade frågor är en generell term, och de frågor vi främst undersökt och som förenar fallen avser framför allt den delade stadens problematik, som bottenar i etniska spänningar, segregation samt ojämlika minoritets- och majoritetsrelationer.

För att finna svar på dessa frågor vägleds vi av konfliktlösningsteori och teorier om offentlig förvaltning och stadsstyrning. På så vis skapar vi en brygga mellan olika teoretiska traditioner som sällan sammanfogas. Vi vidgar begreppsbildningen inom respektive tradition genom att applicera och omtolka nyckelbegrepp från ovan nämnda litteraturer. Begreppen sammanlänkas och vi skisserar ett teoretiskt ramverk ämnat att öka förståelsen för offentlig förvaltning och dess förmåga att hantera omtvistade frågor och förebygga och lösa konflikter i olika demokratiska miljöer. Härmed avser vi lämna ett bidrag till förståelsen för hur konflikter i staden transformerar. Genom våra empiriska studier har vi kartlagt och analyserat en bred uppsättning aktörer som utmanar, bestrider och försvårar samt hanterar och söker konstruktiva lösningar på existerande konflikter. Resultaten visar på staden som en dynamisk och komplex arena där den offentliga förvaltningen, dess institutioner och tjänstemän samspekar med invånarna och har möjlighet att både försvåra och/eller underlätta den sociala integrationen.

Artikeln summerar resultaten från en jämförelse mellan fallen i en ansats att besvara frågan om hur omtvistade frågor hanteras i konsoliderade, konsoliderande och icke-konsoliderade demokratiska samhällen. Även om motsättningarna kring dessa frågor hanteras på delvis olika sätt beroende på grad av demokratisk konsolidering, så pekar analyserna på vissa likheter, trots att fallen uppvisar varierande demokratiska kvaliteter. Analysen baseras på jämförelse av städer i tre demokratiska kontexter och vi argumenterar för att lärdomar från städer i konsoliderade demokratier kan anpassas till konsoliderande och icke-konsoliderade demokratier och vice versa. Kartläggningen ringar in konstruktiva och destruktiva dynamiker och analysen bidrar till förståelsen av vad som kan förstås som freds- och konfliktformerande drivkrafter i delade städer. Avslutningsvis blickar vi framåt och pekar på nya forskningsuppslag som aktualiseras av de teoretiska och empiriska infallsvinklar som presenteras här.

Den empiriska analysen av konflikthantering i Köpenhamn, Malmö och Toronto åskådliggör konfliktlösning i *konsoliderade* demokratier. Därutöver analyseras konflikthanteringen i Belfast, Mostar och Kapstaden, tre städer som befinner sig i ett *konsoliderande* demokratiskt system. Den tredje kategorin fall i jämförelsen omfattar Mitrovica, Nicosia och Jerusalem som befinner sig i ett stadium av *icke-konsoliderad* demokrati. Genom vårt fokus på staden är det möjligt att studera de offentliga institutionerna och deras interaktion med medborgarna i deras vardag i skolor, på arbetsplatser och i bostadsområden och hur den offentliga förvaltningen hanterar komplexa konfliktprocesser i befolkningsstäta stadsmiljöer. I det urbana rummet går det att särskilt tydligt urskilja aktörers interaktionsmönster och strategier när omtvistade frågor hanteras.

METOD

Vi utgår ifrån ett kvalitativt förhållningssätt och inleder med analyser av de enskilda fallen som följs av en jämförande analys. På så vis tillhandahålls djuplodande beskrivningar av vardagserfarenheter och praktiker (Chambers, 2000), i kombination med tentativa, generaliserande slutsatser. Den jämförelse som görs här utgår ifrån att lärdomarna från de olika fallen är kontextbundna, men också ifrån att olika fall "talar till" varandra. Därmed kan slutsatser från ett fall potentiellt överföras till andra fall, och vi kan på så sätt diskutera möjliga gemensamma nämnare och mer generella teoretiska lärdomar (Gingrich & Fox, 2002). De nio studerade städerna står alla inför utmaningar gällande relationen mellan minoritet och majoritet, i form av spatial segregation, socialt, kulturellt och ekonomiskt utanförskap och bristande deltagande. Vårt urval fångar ett brett spektrum av omtvistade frågor i vardagen och konflikter som reflekterar dessa övergripande utmaningar. Vi ser också att fallen befinner sig på en skala mellan aktiv konflikt och stabil samhällsordning (Bollens, 2008). De omtvistade frågor vi studerat är delvis av samma natur, men har olika karakteristika beroende på platsen där de utspelar sig (Sassen, 2006; Soja, 2000). Materialet från fältstudierna har det gemensamt att de fokuserar på stadens innevånare, på civilsamhället samt enskilda tjänstemän i den offentliga förvaltningen och vad dessa upplever som konfliktfrågor. I materialet kan vi också skönja konstruktiva såväl som destruktiva strategier för konflikthantering.

Den teoretiska och empiriska analysen kan betraktas som explorativ. Avsikten har varit att identifiera ett antal svårlösta samhällsliga problem, involverade aktörer samt de strategier, möjliga policys och institutionella lösningar som stadens olika aktörer har att tillgå. På så vis är det möjligt att göra en bedömning av hur väl interaktionen mellan aktörerna fungerar och om aktörerna, genom sitt handlande, höjer eller sänker konfliktnivån i staden.

Mot ett teoretiskt ramverk

I denna analys utgår vi ifrån teorier om konfliktlösning, offentlig förvaltning och urbana studier. Vi anpassar teorier om konfliktlösning och konflikttransformation till staden och utvecklar ett teoretiskt ramverk som kan tillämpas på urbana konflikter och konfliktlösning i syfte att bättre förstå samhälllig dynamik i städer.

KONFLIKT OCH OMTVISTADE FRÅGOR

Konflikter är ett uttryck för heterogena intressen, värden och föreställningar, som härrör från social förändring och samhällliga begränsningar (Ramsbot- ham et al., 2005). Konflikter föds när olika parter har oförenliga mål (Wallen- teen, 1994) och de genomgår processer av ständig eskalering och de-eskalering. Trots detta väljer vi att göra en analytisk distinktion mellan konstruktiva och destruktiva sätt att hantera konflikter och tar fasta på att det politiska hand- lingsutrymmet krymper när konflikter eskalerar. De politiska processer vi valt att fokusera på aktualiserar omtvistade policyfrågor i delade städer, dvs. politiska problem som karakteriseras av starka motsättningar där motstridiga intressen skapar konflikt mellan olika aktörer. Sociala spänningar och motstri- diga intressen tar sig olika uttryck i staden och det sätt som stadens institutio- ner och tjänstemän väljer att hantera dessa pekar på närvaron eller frånvaron av strukturella maktasymmetrier.

Frågor rörande stadsplanering, tillträde till allmänna platser, skapandet av kulturella markörer, rätt till boende för minoritetsgrupper, språk- och utbild- ningspolicy och rätten till kollektiva nyttigheter, offentliga sektorns tjänster och kommunal service är frågor kring vilka olika intressen och identiteter formeras (Cunningham & Byrne, 2006: 44). Om dessa upplevda konflikter inte hanteras på ett konstruktivt sätt kan de eskalera till högre konfliktnivåer och leda till ökade motsättningar. Konstruktiva sätt att hantera motsättningar kan således leda till mer samarbetsorienterade relationer (Cunningham & Byrne, 2006: 47).

Omtvistade frågor måste relateras till den bredare samhällliga utveck- lingen – både det demokratiska nationella systemet och den lokala, urbana dynamiken. I staden lever medborgarna närmare varandra, avståndet till de valda politiska representanterna är mindre, och det är ofta stadens tjänstemän som representerar staten och tillhandahåller de offentliga tjänster medborgarna förväntar sig. Ofta ligger omtvistade frågor närmare innevånarna och påverkar dem i deras vardag, vilket t.ex. är fallet med skola och barnomsorg, boende, hälso- och sjukvård, mm.

KONFLIKTTTRANSFORMATION OCH HANTERING AV OMTVISTADE FRÅGOR

Vi har kartlagt tjänstemäns och "gatubyråkraters" konflikthanteringspraktiker och analyserat hur dessa i sin tur kan förstås i relation till hur staden styrs. På

elitnivån kan man i ett flertal fall urskilja försök till förhandlingar och samtal inom den offentliga förvaltningens ledning i syfte att förebygga potentiella stridigheter och hindra framväxande konflikter. Detta sker ofta i samarbete med olika motparter verksamma i staden. Det existerar även samarbete på mellan-nivå där tjänstemän arbetar för att skapa mötesplatser och där problem och lösningar kan dryftas. På gräsrotsnivå möts gatubyråkrater, medborgare och representanter för civilsamhället för att identifiera motsättningar på ett tidigt stadium och genom dialog bidra till att finna gemensamma och konstruktiva lösningar. Denna interaktion äger rum bland samhällsutvecklare, poliser, skolledare, lärare, och socialarbetare samt stadens övriga innevånare för att genom lokalt förtroendeskapande arbete försöka hantera sociala spänningar innan de eskalerar.

Vi utgår ifrån att följande tre nivåer – elit-, mellan- och gräsrotsnivå – måste sammankopplas för att konstruktiva konfliktlösningssmodeller skall kunna skapas, vilket i sin tur kan bilda grogrund för långsiktigt hållbara och legitima demokratiska procedurer. Modellen, som lånats från Lederach (1997: 39), framhåller att konfliktlösningens olika nivåer måste beaktas och visar på hur de måste länkas till den offentliga förvaltningens organisation för att hållbara samhällsrelationer skall kunna skapas och upprätthållas. De nio fallen som undersökts i vår studie har alla fokus på olika nivåer där konflikter kan yttra sig, och på de nivåer där konfliktlösningen utspelar sig. Vår användning av det breda begreppet stadsstyrning skapar möjligheter att analysera olika typer av aktörer som gatubyråkrater, tjänstemän på elitnivå, representanter från civilsamhället och enskilda medborgare. På så vis tecknar vi en bild som lyfter fram de politiska konfliktytorna i de olika städerna.

Vårt teoretiska och empiriska fokus på omtvistade frågor gör att vi kan undersöka politisk interaktion mellan olika aktörer från gräsrotsnivå till lokalt politiskt beslutsfattande och på så sätt visa på samhällsreliga spänningar och konflikter samt försök att hantera dessa i till synes så skilda politiska rum som skolor, områdeskontor och städers politiska församlingar.

Med denna ansats fångar vi hur olika politiska aktörer kämpar om att definiera och möjligen förändra politiken på olika nivåer (Zwyingedouw, 1997: 137-142; Dannestam, 2009: 83). Denna analytiska metod erbjuder också möjligheter att undersöka empiriska områden för att avgöra hur konflikter uppstår och hanteras av olika aktörer som sammankopplar olika nivåer (Bank & Van Heur, 2007: 596). Aktörer som inte är representerade på en nivå, t.ex. den kommunala, kan välja att förflytta konflikten till en annan nivå, t.ex. civilsamhället. Genom att förena dessa insikter med Lederachs modell, som betonar vikten av att aktörer på gräsrots-, mellan- samt elitnivå inkluderas i förhandlingar och konfliktlösande processer, kan vi därför bidra med en fördjupad förståelse för samspelet mellan olika aktörer och processer på olika nivåer i delade städer.

Vår analys aktualiserar begrepp såsom styrning och governmentalitet och belyser maktkamper och lokala praktiker. Vi förstår styrning inte bara som ett uttryck för en samling etablerade institutioner, regler, normer och procedurer utan också som lokala praktiker som kan kartläggas och kritiskt granskas. Ett exempel på detta är skolpolitiken i Mostar, som å ena sidan drivs av idéer om samexistens mellan etniska grupper, idéer som å andra sidan modifieras av de boende i staden som strävar efter att upprätthålla skiljelinjerna mellan grupperna. Dessa praktiker kan kasta ljus över hur makt används och verkar i delade städer och identifiera styrningens mål samt de politiska konsekvenserna av olika former av konflikthantering.

Konflikthantering i tre olika demokratiska kontexter

Analysen nedan identifierar en eller flera konfliktfrågor, de inblandade aktörerna och strategierna för konflikthantering och mynnar ut i en bredare diskussion där vi presenterar gemensamma lärdomar från fallen.

STÄDER I KONSOLIDERADE DEMOKRATIER

Vi förstår en konsoliderad demokrati som ett politiskt system där de demokratiska värderingarna och normerna institutionaliserats och därmed har en självklar legitimitet. Styrelseskicket är därför djupt rotat i institutioner med hög grad av politiskt legitimitet och som stärks av en demokratisk kultur. I Köpenhamn, Malmö och Toronto har demokratiska normer byggts upp över lång tid och dessa bidrar till ett aktivt politiskt deltagande. Dessa värden och attityder tenderar att skapa förtroende bland medborgarna och bidra till institutionella lösningar såsom skapande av fora för diskussion och möten för att hantera uppkomna konflikter. I konsoliderade demokratier är demokratiska procedurer "the only game in town". Politiska aktörer, organisationer, eller institutioner överväger inga alternativ till dessa och deras handlingsmönster upprätthåller och speglar demokratis spelregler. Samtidigt anser en majoritet av befolkningen att demokrati är det främsta politiska systemet (Linz, 1990: 158; Linz & Stepan, 1996: 5). Mot denna bakgrund blir det intressant att se hur politiska utmaningar som rör integration och segregation samt frågor gällande exkludering och inkludering hanteras i Malmö, Köpenhamn och Toronto.

Malmö är en före detta arbetarstad som på senare år genomgått en identitetsförändring i takt med att gamla industrier lagts ned. Det är en stad i förändring, med en ung befolkning och en kraftig inflyttning. Malmö universitet, samt stadsdelen Västra Hamnen med Turning Torso har ersatt Kockumskranen som identitetsmarkörer för Malmö, som numer marknadsför sig som en "kunskapsstad". Innovation, kunskap och företagande är således del av den nya diskursen som använts för att forma Malmös nyfunna identitet (Mukhtar-Landgren,

2012). Samtidigt har segregation, arbetslöshet och trångboddhet ökat i vissa stadsdelar (Malmö stad, 2013:5; se även Bergströms bidrag i denna volym). Periodvis förekommer oroligheter i stadens underprivilegerade och socialt utsatta områden som Herrgården (Rosengård) och Seved (Södra Sofielund) där många boende lider av ekonomiskt och socialt utanförskap och har en bristande tilltro till myndigheter som polis och socialtjänst. Utanförskap och segregation är växande problem. Även om problembilden delas av många, har det länge varit oklart vem som ska agera och vad som ska göras. Genom att undersöka de så kallade områdesprogrammen kan vi belysa hur Malmö stad har bemött den växande segregationen. Områdesprogrammen skapades för att utveckla och integrera eftersatta stadsdelar, och hade som uttalad ambition att "lyfta" och stärka dessa stadsdelar och därigenom minska segregation och utanförskap (Stadskontoret, 2010:1; Malmö Stad, 2013). Vår analys har emellertid visat att områdesprogrammen än så länge bara bedrivs som försök och att finansiering och kontinuitet har varit bristfälliga. Tjänstemän, som i sitt dagliga arbete möter de boende i områdena och vars uppgift det är att konkretisera idén om områdesprogrammen, hävdar att de har svagt stöd från sina chefer på Malmö stad, saknar resurser och ofta känner fysisk osäkerhet, bland annat för att de ofta arbetar ensamma på sina kontor i de socialt utsatta områdena (Poulsen, 2015). Detta leder till svårigheter med att implementera områdesprogrammen. De ansvariga tjänstemännen känner ofta en otillfredsställelse eftersom de anser sig sakna de resurser som krävs för att genomföra förändring i de utsatta områdena. Trots att områdesprogrammen varit igång under en längre tid visar analysen att Malmö fortfarande är en delad stad med växande sociala klyftor och problem med våld, segregation och utanförskap. Detta har bland annat medfört att de socialt utsatta områdena fortsätter att halka efter (Poulsen, 2015).

Analysen av Köpenhamn ger ett annat perspektiv på hur man kan arbeta med områdesprogram. Under flera årtionden har vissa områden i Köpenhamn förfallit och staden har haft växande problem med segregation (Andersen, 2003). I en hätsk politisk debatt om Köpenhamn har man provokativt talat om en "gettoisering" av t.ex. Nørrebro och Ishøj. I flera av dessa stadsdelar har röster höjts för att förbättra boendestandarden, minska ungdomskriminaliteten och öka de boendes förtroende för myndigheterna (Schultz Larsen, 2013). Som svar har ett antal urbana förnyelseprojekt initierats i flera socialt utsatta stadsdelar såsom Bispeparken. Kartläggningen av diskussionen kring gettoisering i Köpenhamn visar att urban utveckling och segregation är de politiska frågor som väcker mest oenighet. För att hantera dessa politiska utmaningar och om möjligt förhindra fortsatt "gettoisering" etablerade Köpenhamn särskilda områdesprogram (danska regeringen, 2010). Dessa fokuserar på den lokala gemenskapens förmåga att skapa förnyelse i det egna området, vilket skulle göra förnyelseprocesserna mer hållbara och legitima. Analysen visar dock att de kommunala tjänstemän som arbetar i områdena har svårigheter

att hantera sociala spänningar på lokal nivå och att identifiera legitima röster som kan tala för områdena. Trots satsningarna på områdesprogrammen har fler utsatta områden som t.ex. Tingbjerg och Taastrup fortsatt varit eftersatta, medan centrala Köpenhamn genomgått urbana förnyelseprocesser. Förnyelsen i stadskärnan har på så vis accentuerat eftersläpningen i de yttre stadsdelarna Tingbjerg där ungdomsbrottsligheten är hög, vårdcentral saknas, de sociala klyftorna är stora, boendestandarden är låg och tilltron till stadens förvaltning är svag. Köpenhamn har tillfört betydande resurser till programmen och de har åtnjutit relativt stort folkligt stöd men analysen pekar på att områdesprogrammen främst hanterade relativt triviala vardagsfrågor, som avvägningen mellan parker och parkeringsytor, och inte de mer brännande sociala frågorna (Agger, 2015).

Toronto ses ofta som en av världens mest multikulturella städer, där hälften av invånarna är födda utanför Kanada. Denna kosmopolitiska stad har i likhet med Köpenhamn och Malmö brottats med utmaningar gällande inkludering och exkludering, integration och segregation. Enligt många bedömare hanterar Torontos beslutsfattare immigration och multikulturalism på ett på många sätt föredömligt vis (jfr Biles, Burstein & Frideres, 2008). Trots det återstår vissa svårigheter med att skapa en inkluderande kultur.

Torontos specifika strategier – vilka möjligen varit nyckeln till stadens relativt framgångsrika sätt att hantera multikulturalismens utmaningar – bottenar i ett samspel mellan tre nivåer av kollektivt handlande. Det finns en självreflekterande institutionalisering av multikulturalism som kommit att skapa kärnan i Torontos identitet. Denna manifesteras i sin tur i olika policyinnovationer som underlättar inkludering av stadens nykomlingar. Både policys och praxis bygger på samarbete mellan representanter för federal, provinsiell och lokal nivå. Således har ett flernivåramverk utvecklats för att främja mångfald och samhörighet i staden (Bradford & Nesbitt-Larking, 2015). Torontos approach har benämnts 'good enough multiculturalism' av forskarna Bradford & Nesbitt-Larking (2015). Denna är starkt institutionaliserad och ett flertal lokala aktörer har varit engagerade i arbetet, vilket visar att angreppssättet är väl förankrat på både gräsrots- och elitnivå (Stasilius et al, 2011; Stasilius, 1989). Trots framgångarna har det funnits krafter som motsatt sig multikulturalismen som bärande princip och det finns många exempel på negativa och rasistiska attityder gentemot somalier, pakistanier, jamaikaner och andra minoriteter i Toronto (Henry & Tator, 2009). Även på federal och regional nivå finns det motstånd mot Torontos insatser för en mer multikulturell stad. Stadens förvaltning har försökt motarbeta dessa kritiker på federal nivå genom att etablera en starka institutionella band mellan olika myndigheter och aktörer på olika nivåer, och har skapat rådgivande organ för att inhämta kunskap om minoriteters erfarenheter och genom att utveckla handlingsplaner och ledarskapsprogram för att stärka integration och mångfald på alla nivåer. Utöver detta har de rådgivande

organen samlat in data om diskriminering och segregering och minoritetsgrupperna själva har delat med sig av sina erfarenheter av diskriminering och rasism (Bradford & Nesbitt-Larking, 2015). I jämförelse med områdesprogrammen i Malmö och Köpenhamn, ter det sig som att Torontos multikulturella flernivåarbete skapat en mer robust struktur för att främja integration.

Sammantaget visar analysen av Malmö, Köpenhamn och Toronto att man hanterat politiska utmaningar gällande integration och segregering främst med hjälp av underifrån-strategier och genom att låta olika aktörer på gräsrotsnivå och inom den lokala administrationen spela en central roll. I Köpenhamns och Malmös områdesprogram har segregation och utanförskap hanterats med hjälp av insatser av gatubyråkrater som genom sitt dagliga arbete de i utsatta områdena kunnat upprätthålla en kontinuerlig dialog med de boende i området. I jämförelse med Toronto var dessa initiativ mer lokala och dessutom åtskilda från andra politiknivåer. Toronto utvecklade ett ramverk som byggde på flernivåsamverkan där viktiga aktörer på alla policynivåer samarbetade med gräsrotsinitiativ för att hantera segregation och utanförskap. Malmö, Köpenhamn och Toronto har avsatt resurser för att arbeta med sociala utmaningar, men det är tydligt att dessa resurser varit otillräckliga. Toronto har varit mest framgångsrikt i arbetet mot segregation, men angreppssättet ifrågasätts ofta av kritiker på regional och federal nivå, vilket reser frågan om hur länge man kommer att kunna fortsätta sitt flernivåsamarbete kring integration. I alla städerna finns alltså viss osäkerhet kring hur multikulturalismens och utanförskapets utmaningar framgent bör hanteras.

STÄDER I KONSOLIDERANDE DEMOKRATIER

Mostar, Kapstaden och Belfast befinner sig alla i ett skede av postkonflikt, där tilltro till de demokratiska institutionerna är under uppbyggnad. Städerna karakteriseras av social segregation och en spatial uppdelning av den urbana miljön. De befinner sig i en fas där demokratin och legitimiteten för demokratiska styrsystem successivt stärks och de demokratiska institutionerna genomgår en konsolideringsfas som innebär att de demokratiska principerna förankras, och dess politiska kultur fördjupas. På elitnivån råder till stor del konsensus kring vikten av demokratiska procedurer och institutioner, och en stor del av befolkningen deltar i regelbundna demokratiska val. En förståelse för demokratiska konfliktlösningsprocedurer och metoder både på beslutsfattande- och på gräsrotsnivå växer fram. Samtidigt består ofta maktasymmetrier, sociala och andra skiljelinjer och social instabilitet. I samhällen som präglats av etnisk konflikt tenderar gamla spänningar att ligga kvar under ytan och dessa måste kunna hanteras inom demokratins ramar för att på sikt kunna skapa fredlig samexistens.

Mostar delas av etnonationalistiska skiljelinjer som fortplantar sig i policyn "två skolor under samma tak". Dagens utbildningssystem är en av många

kvarlevor från konflikten som separerade bosniaker och kroater och delade staden (Bozic, 2006). I klassrummet framstår den delade stadens praktiska problem som högst påtagliga. Idén om integrerad utbildning är mycket omtvistad och har underblåst känslor av etnonationell separatism. En lösning har varit att samla elever från olika etniska grupper i en skolbyggnad, men arrangemanget fungerar i praktiken som "två skolor under samma tak" (Hill, 2011). Även om elever från stadens två dominerande etniska grupper delar samma skolbyggnad, studerar de enligt två olika läroplaner – en bosniakisk och en kroatisk, och de är schemalagda olika tider på dygnet, vilket innebär att de sällan är i skolan samtidigt och därför har få möjligheter att mötas och lära känna varandra. Trots att "två skolor under samma tak" inte längre är tillåtet visar analysen av Mostar att lokala politiker, föräldrar och elever fortfarande upprätthåller åtskillnaden i praktiken. Dessutom upplever många av eleverna att de måste begränsa sig själva och sina möjligheter att möta elever från den andra gruppen för att inte frysas ut från sin egen grupp (Hromadžić, 2008). Det gamla gymnasiet i Mostar var den första av Bosnien–Hercegovinas segregerade skolor som försökte integrera eleverna med hjälp av gemensam undervisning i t.ex. engelska och andra ämnen som uppfattas som mindre politiskt känsliga än de så kallat nationella ämnena. Undervisningen i historia, språk och religion skiljer sig åt mellan bosniaker, kroater och serber i Bosnien–Hercegovina, vilket tydligt visar på att de etniska gränsdragningarna också genomsyrar utbildningssystemets syn på pedagogik, kunskap och identitet (Björkdahl, 2015). Utbildningspolitiken utgör en form av begränsning för social försoning och integration i arbetet med att skapa hållbar samexistens i staden. Den pedagogiska praktiken i Mostar understryker att utbildning är en mycket omtvistad fråga.

Lärdomarna från Mostar känns delvis igen i Kapstaden. Kapstaden befinner sig i en post-apartheid-fas och genomgår flera omstruktureringsprocesser. De spatiala kvarlevorna av apartheidssystemet yttrar sig i form av en alltjämt pågående social och ekonomisk segregation (Beall, 2002: 47–50). Till detta kan läggas nya skiljelinjer både vad gäller klass och etnicitet. Att bekämpa segregation har varit svårt då apartheidssystemet fortfarande lever kvar i både stadsbornas minnen och i stadens sociala arkitektur (Robinson, 2004: 161). I Kapstaden har lokala gemenskapers erfarenheter och berättelser – i försöken att skapa en mer enad stad – samlats in för att ge en bättre förståelse för de sätt lokala centra, muséer, skolor och sociala rörelser kan motverka segregation och fragmentering. Berättelser från olika "mikrokosmos" i staden visar att dessa kan fungera stärkande och enande för de boende. I Kapstaden ser vi att de formella policyaktörerna som ofta återfinns i stadens centrum inte längre styr den sociala och fysiska miljön i stadens periferi. Om den centrala stadsadministrationen ses som den enda viktiga aktören osynliggörs de som reellt sett styr och sammanlänkar stadens perifera delar med centrum. Genom att synliggöra periferin och visa på dess möjligheter till politisk handling så framträder dess maktposition. I

det perspektivet ter sig periferin som en allt starkare identifikationspunkt som kan fungera mer gemenskapsstärkande än staden som helhet (Kappler, 2015).

På liknande sätt har Belfast försökt fjärma sig från sin konfliktfyllda historia. Staden hanterar fortfarande arvet av en konflikt som inte längre pågår, men som ännu är mycket närvarande på gator och väggmålningar och i invånarnas minnen. Här finns en utbredd segregering, t.ex. i form av murar och grindar som fortfarande låses på nätterna för att förebygga våld och provokationer mellan vad som ofta och förenklat beskrivs som katoliker och protestanter (Cunningham & Byrne, 2006:53). Idag har den lågintensiva konflikten med frekventa upplopp som länge präglade staden ersatts av en konsoliderande demokrati med ambitioner att skapa inkluderande institutioner och policys för att öka social sammanhållning och samexistens. Trots framgångarna med att implementera fredsavtalet från 1998, det sk Good Friday Agreement, lever stadens katolska och protestantiska grupperingar fortfarande i hög grad åtskilda från varandra (Murtagh, 2002:21). Institutioner och samhällsservice dubblas och skolor, bostadsområden och arbetsplatser är fortfarande i hög utsträckning uppdelade efter religiös tillhörighet. Genom att fokusera på Hazelwoodskolan i norra Belfast – en skola med ett våldsamt förflutet – konkretiseras den omtvistade utbildningsfrågan. I likhet med Mostar är utbildningen segregerad och endast sex procent av barnen går i integrerade skolor. För att hantera denna utmaning har ett antal policydokument och handlingsplaner tagits fram där en gemensam utbildning och ett utbildningsprogram för lärare satts i förgrunden (Richardson & Gallagher, 2011:25). Detta skall hjälpa lärare att agera mot sektarism och ge dem nya verktyg för att bättre hantera sociala och religiösa spänningar, bidra till tolerans och skapa högre grad av acceptans (Bergström, 2015). En gemensam utbildning anses ha goda möjligheter att hantera och reducera spänningar och påverka den unga befolkningens attityder.

Utifrån jämförelsen av de tre konflikttrabbade städerna i konsoliderande demokratier kan vi identifiera omtvistade frågor och knyta dem till bredare samhällsutmaningar gällande sociala, etniska och politiska klyftor. I Mostar, Kapstaden och Belfast finns aktörer som arbetar för att hantera arvet efter konflikten och som strävar efter att skapa en integrerad stad med gemensamma allmänna platser. I alla städerna finns emellertid också aktörer som verkar för att upprätthålla separation, delning och skiljelinjer. Kampen mellan olika politiska viljor är ytterst påtaglig i de tre städerna. Lärdomarna vi drar är att olika former av styrning tenderar att cementera materiella och sociala skiljelinjer. Utmaningen att hantera dessa svåra frågor är än mer framträdande i de icke-konsoliderade demokratierna

STÄDER I ICKE-KONSOLIDERADE DEMOKRATIER

Icke-konsoliderade demokratier präglas av nyetablerade och/eller mycket omstridda demokratiska institutioner och procedurer som speglar både gamla

maktrelationer, motsättningar och skiljelinjer i staden. Demokratin är ifrågasatt och sällan finns kapacitet att motstå utmaningar och kanalisera konflikter genom demokratiska procedurer. I dessa icke-konsoliderade demokratier kan formella demokratiska val ha etablerats, men valen bojkottas eller sker på oregelbunden basis och uppfattas därmed inte som legitima. I Mitrovica, Jerusalem och Nicosia är det också tydligt att staten och dess representanter är ifrågasatta, vilket skapar stora svårigheter att skapa och upprätthålla legitima institutioner och politiskt deltagande även på lokal nivå.

Jerusalem är en av världens mest omstridda städer och utgör epicentrum i den israelisk-palestinska konflikten. Staden uppvisar kraftig maktasymmetri, vilket synliggörs genom att israeliska invånare i staden har möjlighet att bo, skaffa arbete och ta emot högkvalitativ hälsovård av en standard som endast de rikaste palestinierna i staden har råd med (Strömbom, 2015). Där israeler utan svårighet kan passera genom militärspärrar kan palestinska fotgängare och ambulanser ibland stoppas och genomsökas i timmar. Den offentliga förvaltningen är omstridd, delvis diskriminerande och samhällelig service, alltifrån sophämtning till socialtjänst, är mycket ojämnt fördelad (Strömbom, 2016). Stadens status är ständigt ifrågasatt och debatterad då både israeler och palestinier strävar efter att göra Jerusalem till sin huvudstad. (Bollens, 2012; Nitzan-Shiftan, 2005: 229). Jerusalem är ett talande exempel på delade städernas dynamik: staden är etniskt uppdelad vilket återspeglas i dess sociala och politiska processer. Den politiska styrningen är även den mycket problematisk; den palestinska befolkningen uppbar inte israeliskt medborgarskap. Det betyder att de inte kan påverka den nationella politiken som dikterar villkoren för ockupationen av palestinska områden. Palestinierna har dock rätt att rösta i lokala val, vilket många dock väljer att avstå ifrån i protest mot den israeliska ockupationen. Bojkotten ger dem ett mycket kringskuret politiskt inflytande (Dumper, 1997). Deras aktörskap uttrycks istället genom olika typer av aktivism och protest, både genom medverkan i NGOs som utmanar den ojämna fördelningen av resurser och boendeyta i staden, och genom olika initiativ på gräsrotsnivå. Jerusalems lokala administration gör relativt få ansträngningar för att jämna ut de skillnader som finns i och med att stadens styrande har som mål att öka stadens judiska prägel. Dessutom har man alltid möjlighet att skylla den ojämna maktfördelningen på palestinierna själva, och det faktum att de vägrar ge röst åt sina intressen när de inte deltar i lokalvalen. De aktörer som strävar efter likabehandling och mångfald gör det således ofta på andra arenor. Sammantaget har aktörer som försöker skapa jämlika förhållanden i staden haft svårt att lyckas. Bristen på jämlikhet bottnar i en övergripande strukturell snedfördelning av rättigheter och resurser. Detta kan ses som ett resultat av den nationella konflikten mellan israeler och palestinier, och det faktum att Israel sedan 1967 ockuperar palestinska områden, inklusive östra Jerusalem. Ockupationen av stadens östra delar, som innehåller det för muslimer heliga

området runt klipp- och al-aqsamoskéerna, har skapat grogrund för misstro och djupgående konflikter mellan stadens israeliska och palestinska innevånare. Konflikten parter undviker dialog och idéutbyten, centrala beståndsdelar för att kunna skapa starka demokratiska samhällen (Pløger, 2004). Jerusalems huvudsakliga konfliktlinjer delar staden i en västlig, judisk del och en östlig, palestinsk. Kampen om att äga staden manifesteras i stadsplaneringen och i rätten att disponera olika delar av utrymmet. Vi kan skönja kraftfulla försök att utmana stadens etniska politik och praktik när både judiska och palestinska grupper ägnar sig åt aktivt motstånd mot den nuvarande spatiala uppdelningen i ett palestinskt och ett israeliskt Jerusalem. Boendeplaneringen är en oerhört laddad fråga som engagerar organisationer och aktivister på olika nivåer som strävar efter att utmana det man uppfattar som Jerusalems ensidiga och delvis dysfunktionella etniska politik (Andersson, 2010).

Jerusalems dynamik återspeglas delvis i analysen av den delade staden Nicosia. Nicosia, Cyperns huvudstad, delades 1974 som en konsekvens av motstridiga nationalistiska ambitioner och suveränitetssträvanden. Idag är Nicosia fortfarande delad längs med den gröna linjen. Sedan 1974 övervakar FNs fredsbevarande styrkor en buffertzonen mellan norra och södra Nicosia eftersom inget fredsavtal kommit till stånd (Papadakis, 1998). Nicosias nationalistiska föreställningsvärldar präglas av grek- och turkcypriotiska anspråk och staden erbjuder rika möjligheter att studera omstridda frågor vad gäller försök, både uppifrån och nerifrån, att skapa gemensamma normer och institutioner, rättssäkerhet, utveckling och minoritetsrättigheter. Dessa frågor är givetvis svåra att lösa, då staden och dess invånare fortfarande präglas av pågående, om än lågintensiv, konflikt. Den så kallade Nicosia Master Plan (NMP) var ett initiativ från stadens båda borgmästare (för norra respektive södra Nicosia) för att lösa gemensamma problem och skapa förutsättningar för ett enande av staden (Akinci, 2004). Trots att Nicosia är fortsatt delat, har NMP genom medveten stadsplanering och genom att öppna vägspärrarna mellan norra och södra Nicosia, lyckats med att knyta stadsdelarna och dess invånare närmare varandra. NMP visar tydligt på möjligheterna för den offentliga förvaltningen att identifiera och hantera omtvistade frågor genom medvetna strategier för stadsplanering. NMP syftar till att minska uppdelning av staden genom att skapa gemensamma platser och möjligheter för möten. Så länge Cypernkonflikten inte funnit en politisk lösning är det emellertid svårt att fullt ut ena dess huvudstad (Bakshi, 2015).

Även Mitrovica är en etniskt delad stad. Här råder allvarliga motsättningar mellan kosovoserber och kosovoalbaner. Mitrovica har en ovanlig och komplex institutionell struktur (International Crisis Group, 2011, 2012). I stadens norra del är staten Kosovo i det närmaste osynlig eller åtminstone ignorerad av den serbiska befolkningen, som i protest mot Pristinas självständighetsförklaring hellre begagnar sig av Belgrad-sponsrade parallella institutioner som

domstolar, polisstationer och sjukhus. Södra Mitrovica styrs av Kosovoalbaner som trots upprepade försök ännu inte lyckats ta kontroll över stadens norra del. Upprepade misslyckanden att gemensamt styra Mitrovica har resulterat i en geografiskt delad stad där de flesta undviker kontakter över de etniska skilljelinjerna (Björkdahl & Gusic, 2013). I Mitrovica strävar båda grupperna efter självstyre och efter att skapa ett legitimt demokratiskt styrelseskick. Vår analys visar på utmaningarna med att finna legitima former för att styra och administrera en delad stad i övergången från krig till fred. Omtvistade frågor rör bland annat vem som ingår i Mitrovicas *demos*, minoritetsrättigheter och graden av jämlikhet mellan olika grupper (Gusic, 2015). Mitrovica avslöjar vitt skilda perspektiv på demokrati och visar att staden i realiteten hyser två separata styrsystem. Frågan som väcks är om det ens är möjligt att ena dessa etnonationalistiskt färgade, skilda perspektiv på hur staden bör styras och om det är tänkbart att i denna typ av samhällen skapa gemensamma och samtidigt legitima demokratiska institutioner.

Jerusalem, Mitrovica och Nicosia åskådliggör svårigheterna att skapa samexistens i samhällen där en tidigare våldsam konflikt delvis lever kvar i form av etnisk separation. De tre städerna visar på olika idéer, praktiker och strategier för att skapa samexistens och att dessa kan vara mycket omstridda. Grupper i samhället som under lång tid känt sig marginaliserade anser inte nödvändigtvis att samexistens är eftersträvansvärt. En del ifrågasätter samexistensen som princip och frågar sig om det inte är så att "höga murar skapar goda grannar"?

Sammantaget visar våra fallstudier av nio delade städer i tre olika demokratiska kontexter att det finns viktiga lärdomar att dra om hur konflikthanteringen kan gå till. Exempelvis är det i alla de studerade fallen påtagligt att oavsett graden av inblandning från offentliga aktörer, spelar gräsrotsaktörer och det civila samhället en avgörande roll för huruvida man har möjlighet att sänka konfliktnivån i staden. Vidare pekar studien på att det politiska utrymmet för konfliktlösning och dialog mellan olika parter är större i de fall som karakteriseras av en hög grad av demokratisk konsolidering. Här kan Toronto ses som ett typfall, där utrymme skapats för samverkan mellan olika politiska nivåer samt mellan aktörer från gräsrots- till offentlig nivå, för att i möjligaste mån inlemma en mångfald av aktörer i arbetet för en mer inkluderande och jämlik stad. I Jerusalem och Mitrovica ser vi en annan ytterlighet: här finns i det närmaste inget utrymme för möten och dialog på offentlig nivå, då den lokala administrationen likväl som en stor del av invånarna inte önskar vare sig dialog eller en mer integrerad stad, vilket skapar enorma utmaningar och hinder för de aktörer som önskar minska stadens konfliktytor.

Omtvistade frågor i delade städer – konstruktiva och destruktiva dynamiker

Fallen i denna studie uppvisar en variation av strategier och verktyg som kan användas av olika aktörer som har att hantera omtvistade frågor i delade städer. Städernas skilda dynamik, kontext och aktörsuppsättningar till trots har vi identifierat gemensamma nämnare som kan ses som förenande teman i mycket av arbetet med att styra delade städer.

Aktörer som utformar städers policy visar sig ha en stor potential vad gäller att skapa miljöer som främjar fred och samexistens (se t.ex. Cunningham & Byrne, 2006: 42). Emellertid kvarstår utmaningen för den offentliga förvaltningen att hantera omtvistade frågor på ett konstruktivt vis, liksom att förutse och förebygga oönskade konsekvenser av konflikthantering. Det finns alltid en risk att förvaltningens ovana och oförmåga att hantera och försöka lösa konflikter oavsiktligt eskalerar konflikten och i förlängningen resulterar i minskad legitimitet för förvaltningen.

I denna jämförande analys av städer kunde vi visa på att spänningar i staden ofta är kopplade till olika typer av maktasymmetrier mellan grupper i samhället, som i sin tur ofta sammanfaller med olika former av segregation, exkludering och utanförskap. Ofta förväntas att den offentliga förvaltningens tjänstemän och gatubyråkrater agerar i alla invånares intresse, på ett opartiskt och effektivt sätt. Dock visar det sig att ett flertal av fallen uppvisade stark social segregering och ojämn tillgång till politiska rum. I de flesta av fallen var detta en oönskad utveckling, medan det i ett par av fallen visade sig vara något av en medveten strategi från vissa av stadens aktörer i syfte att behålla ojämlikheter och fortsatt uppdelning av staden.

Nedan beskriver vi de gemensamma nämnare vi funnit i analysen av de olika städerna. Först presenteras vad vi identifierat som konstruktiv dynamik i konflikthantering av omtvistade frågor i städerna. Detta innebär att omständigheter skapas som stödjer fredsformation (Wallensteen, 1994), vilket innebär en transformation i en mer konstruktiv riktning. Därefter presenteras vad vi ser som en destruktiv dynamik som i sin tur kan vara konfliktalstrande (Wallensteen, 1994), alltså omständigheter som hindrar eller begränsar dialog och samarbete kring omtvistade frågor och tenderar att underblåsa och förstärka redan existerande konflikter och på så vis fördjupa klyftorna i staden.

FREDSFORMERING

I de fall som studerats, från Malmö till Mitrovica, har vi kartlagt och analyserat olika aktörer som arbetar oförtrutet med att skapa möjligheter för social inkludering och jämlikhet. Vi har funnit att dessa ofta kämpar för att övervinna diskriminerande praktiker och att de utgör en inneboende förändringskraft i sina respektive samhällen. De verkar på olika arenor, vilket förefaller sammanfalla med graden av demokratisk konsolidering. I städer som befinner sig i

konsoliderade demokratiska system är det ofta stadens förvaltning som i samarbete med andra medverkande grupper driver förändringsarbetet. Ofta kommer också resurserna för samhällsstärkande och segregationsbrytande initiativ från stadens offentliga budget. I Belfast och Nicosia och i viss utsträckning Mitrovica, som alla återfinns i konsoliderande och icke-konsoliderade demokratiska system, ser vi att officiella representanter som t.ex. borgmästare, andra ledande politiker och cheftjänstemän ibland står bakom initiativ för att bryta den etniska uppdelningen av staden och neutralisera och försvaga sociala, politiska, etniska och ekonomiska skiljelinjer för att på så sätt minska segregationen. Invånarna i dessa städer känner sig i hög utsträckning emellertid mer bekväma i en delad stad och ser inte nödvändigtvis samexistens och integration som något eftersträvansvärt. Detta kan i sin tur leda till intensiva diskussioner och spänningar ifråga om hur sociala relationer bör och kan ordnas i krigsdrabbade stadsmiljöer. Detta är än mer framträdande i städer där konflikter fortfarande pågår, som i Nicosia och Jerusalem, där dessa dynamiker knyter an till sedan länge olösta och destruktiva relationer mellan konfliktens parter som sammanfaller med stadens etniska indelning. I jämförelse är Jerusalem utan tvekan det mest extrema fallet. Här ser vi att förespråkarna för likhet inför lagen och lika rättigheter till bostad, skola, hälsovård och övrig kommunal service för alla Jerusalems invånare främst finns bland olika NGOs, och att de aktivt måste kämpa emot stadens politik för att försöka skapa samexistens och lika villkor för alla invånare. Detta leder till slutsatsen att NGOs och underifråninitiativ i t.ex. Jerusalem och Kapstaden kan bidra till stärkande av sociala band och solidaritet i periferin och därigenom stärka marginaliserade gruppers ställning. Emellertid visar fallet Kapstaden, att en sådan utveckling kan skapa ytterligare distans mellan periferi och centrum. Lokala aktörer och NGOs framstår som mycket viktiga på gräsrotsnivå, vilket inte är tillräckligt för att skapa mer övergripande dialog och samexistens inom *hela* staden. Här spelar ändå den offentliga förvaltningens politiska ambitioner en avgörande roll, och dynamiken i t.ex. Jerusalem är svår att förändra så länge stadens offentliga förvaltning, i samverkan med den nationella nivån, för en medvetet exkluderande politik.

KONFLIKTFORMERING

Som nämnts ovan visar fallstudierna att en bred uppsättning aktörer arbetar med att överbrygga social uppdelning i de olika städerna. Dock är det tydligt, vilket Malmö illustrerar, att även städer i de konsoliderade demokratierna kan ha svårt att erhålla resurser för denna typ av arbete. Och det spelar ingen roll hur positiva programmen och olika policys bedöms vara – det är svårt att implementera dessa och nå resultat utan tillräckliga resurser. I konsoliderande demokratier och icke-konsoliderade postkonfliktuella miljöer är kampen om resurser än mer påtaglig. Endast i undantagsfall avsätts offentliga medel för att arbeta för samexistens och för att motverka samhällelig konflikt. Därför vill vi

framhålla att teoretiska diskussioner om hur omtvistade frågor skall hanteras och konflikter lösas i staden alltid måste länkas till praktiska diskussioner om resursallokering. Detta kan ses som torrt och teknokratiskt, men är ett övervägande kanske lika viktigt som vägbyggen och infrastruktursatsningar för att på lång sikt skapa livskraftiga och socialt hållbara städer.

Risken är att dessa städer, utan resurstilldelning för sociala frågor endast ägnar sig åt symbolpolitik för att tillfredsställa antingen nationella politiker och/eller det internationella samfundet, vilket skapar ytterst lite mervärde för stadsborna. Dessutom har många av städerna som uppvisar en positiv utveckling när det gäller samexistens ändå upplevt konflikter i och med att konfliktytorna ofta avspeglar dem på en högre nationell nivå. Så länge dessa kvarstår, påverkar de givetvis fredsformation i de delade städerna på ett negativt sätt. Vi ser därför att fredsformation på lokalt plan hindras eller helt saknas om den inte länkas till konstruktiva processer även på nationell nivå. Detta gör att det blir mycket svårt eller i det närmaste omöjligt att uppbringa resurser och stöd för att hantera omtvistade frågor, oavsett om städerna befinner sig i konsoliderade, konsoliderande eller icke-konsoliderade demokratiska kontexter.

Sammanfattning: mot en ny forskningsagenda?

En bred översikt av den framväxande freds- och konfliktlitteraturen visar att den ägnat föga utrymme åt delade städer. Vi har sett få försök att fånga fredsprocesser och konfliktodynamiker som manifesteras i staden och likaledes få försök att teoretisera om hur det urbana, med hänsyn till sociala, spatiala och politiska processer, kan bidra med nya perspektiv på freds- och konfliktforskningen. I och med att freds- och konfliktforskning ännu inte låtit sig inspireras av urbana studier i någon större utsträckning har kunskapen om hur offentlig förvaltning hanterar konflikter och omtvistade frågor i delade städer varit mycket begränsad.

Därför lyfter vi fram den urbana nivån som en viktig analysnivå inom freds- och konfliktforskningen. Analyser av frågor gällande säkerhet, utveckling, mänskliga rättigheter, demokrati, rättssäkerhet och samexistens kan med fördel ta den urbana kontexten i beaktande. Dessutom erbjuder forskningen om offentlig förvaltning användbara idéer för att analysera styrning och maktkamp i delade städer, vilket kan ge ett betydande bidrag till freds- och konfliktforskningen. Vi föreslår att ett fokus på staden och människors interaktion i det offentliga rummet ger nya förutsättningar för forskare att blottlägga omständigheter för freds- och konfliktformation på mikronivå genom att belysa hur gatu- byråkrater kan fungera både som fredsmäklare och konfliktskapare på gräsrotsnivå. Vi föreslår därför att den pågående diskussionen om underifrån- och/ eller ovanifrån-styrda perspektiv på styrning, demokrati och konflikttransformation kan dra lärdomar från analyser av politisk styrning i delade städer. Denna jämförande analys har visat sig vara fruktbar för att skapa förståelse för

hur delning och marginalisering i staden kan överbryggas. I det urbana är närheten mellan människor och områden omedelbar vilket leder till att förändrade praktiker gällande samexistens genast ger återverkningar för stadsborna som också omgående kan visa sina reaktioner på förändringarna gentemot stadens förvaltning. På så vis kan det urbana bidra med svar på frågor om hur sociala klyftor och uppdelningar kan överbryggas och därmed hur diskussionen om samexistens, multikulturalism och segregation kan fördjupas och breddas. Här kan forskningen om offentlig förvaltning spela en viktig roll genom att kartlägga tjänstemännens möjligheter att bidra till konflikttransformation och genom att identifiera strategier för att hantera urban konflikt. Detta kan i sin tur generera ny kunskap av betydelse för freds- och konfliktforskningen. Det finns fortfarande knapphändigt med forskning som undersöker och försöker förstå hur omtvistade frågor manifesteras och hanteras i delade städer, och det är en utmaning att förstå hur och varför delade städer tenderar att vara så svåra att transformera i en mer fredlig riktning.

Bibliografi

- Agger, Annika, 2015. "‘Wonderful’ Copenhagen – coping with segregation and Ghettoisation", s. 87–108 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Akinci, Doga, 2004. *Case Study: Nicosia Master Plan: Cooperation in the Midst of Conflict*. Masters Thesis, Duquesne University, US.
- Andersen, John, 2003. "Gambling politics or successful entrepreneurialism? The Orestad project in Copenhagen", s. 91–106 in Moulaert, F. & Rodriguez, A. (red.), *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersson, Ann-Catrin, 2011. *Identity politics and city planning: the case of Jerusalem*. Örebro: Örebro University.
- Bakshi, Anita, 2015. "Nicosia Master Plan – Planning across the divide", s. 197–214 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Bank, André & Van Heur, Bas, 2007. "Transnational conflicts and the politics of scalar networks: evidence from Northern Africa", *Third World Quarterly* 28(3): 593–612.
- Beall, Jo, 2002. "Globalization and social exclusion in cities: framing the debate with lessons from Africa and Asia", *Environment & Urbanization* 14(1): 41–51.
- Bergström, Tomas, 2015. "Belfast – Troubles after The troubles?", Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Biles, John, Burstein, Meyer & Frideres, James (red.), 2008. *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-First Century*. Kingston: Metropolis and Queen's School of Policy Studies.
- Björkdahl, Annika & Gusic, Ivan, 2013. "The divided city: a space for frictional peacebuilding", *Peacebuilding* 1(3): 317–333.
- Björkdahl, Annika, 2015. "‘Two schools under one roof’ – unification in the city of Mostar", s. 109–130 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.

- Bollens, Scott, 2012. *City and soul in divided societies*. New York: Routledge.
- Bollens, Scott, 2007. *Cities, nationalism and democratization*. London: Routledge.
- Bollens, Scott, 2000. *On Narrow Ground: Urban Policy and Ethnic Conflict in Jerusalem and Belfast*. Albany: State University of New York Press.
- Bozic, Gordana, 2006. "Re-educating the hearts of Bosnian students: An essay on some aspects of education in Bosnia and Herzegovina", *East European Politics & Societies* 20: 319–342.
- Bradford, Neil & Nesbitt-Larking, Paul, 2015. "The 'Good Enough' multicultural city? Managing diversity in Toronto", s. 41–62 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Chambers, Erve, 2000. "Applied Ethnography", s. 851–862 in Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (red.), *The Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cunningham, Chris & Byrne, Sean, 2006. "Peacebuilding in Belfast – Urban Governance in Polarized Societies", *International Journal on World Peace* XXIII(1): 41–73.
- Danska regeringen, 2010. *Ghettoen tilbage til samfundet – et opgør med parallelsamfund i Danmark*. Socialministeriet.
- Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö: politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Lunds universitet.
- Dumper, Michael, 1997. *The politics of Jerusalem since 1967*. New York: Columbia University Press.
- Gusic, Ivan, 2015. "Contested democracy(ies) – Disentangling understandings of democratic governance in Mitrovica", s. 215–234 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Henry, Francis & Tator, Carol, 2009. *The Colour of Democracy* (4th ed). Toronto: Nelson.
- Hill, Kelly, 2011. "Possibilities for Social Cohesion in Education: Bosnia- Herzegovina", *Peabody Journal of Education* 86(2): 155–170.
- Hromadžić, Azra, 2008. "Discourses of Integration and Practices of Reunification at the Mostar Gymnasium, Bosnia and Herzegovina", *Comparative Education Review* 52(4): 541–563.
- International Crisis Group, 2011. "North Kosovo: Dual sovereignty in practice". *Europe Report*.
- International Crisis Group, 2012. "Kosovo and Serbia: a little goodwill could go a long way". *Europe Report*.
- Kappler, Stephanie, 2015. "Retelling the city. Competing spaces of social engagement in Cape Town", s. 131–150 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Lederach, Jean Paul, 1997. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United Institute of Peace Press.
- Linz, Juan, 1990. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1(1): 51–69.
- Linz, Juan & Stepan, Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Malmö Stad, 2013. *Malmö's path towards a sustainable future. Health, welfare and justice. Commission for a socially sustainable Malmö*. Tillgänglig på http://malmo.se/download/18.51821d07143bab87ba7c4ac/1392805314379/malmökommissionen_rapport_engelsk_web.pdf (15 december 2014).

- Murtagh, Brendan, 2002. *The Politics of Territory. Policy and Segregation in Northern Ireland*. Houndsmills: Palgrave.
- Nitzan-Shiftan, Alona, 2005. "Capital city or spiritual center? The politics of architecture in post-1967 Jerusalem", *Cities* 22(3): 229–240.
- Papadakis, Yannis, 1998. "Walking in the Hora: 'Place' and 'Non-Place' in Divided Nicosia", *Journal of Mediterranean Studies* 8(2): 302–327.
- Pløger, John, 2004. "Strife: Urban Planning and Agonism", *Planning Theory* 3(1): 71–92.
- Poulsen, Birgitte, 2015. "Multiple meetings in Malmö – The challenges of integrative leaders in local integration", s. 63–86 in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom & Miall, Hugh, 2005. *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Oxford: Polity.
- Richardson, Norman & Gallagher, Tony (red.), 2011. *Education for Diversity and Mutual Understanding – the Experience of Northern Ireland*. Bern: Peter Lang.
- Robinson, Jennifer, 2004. "The Urban Basis of Emancipation: spatial theory and the city in South African Politics", s. 161–77 in Lees, L. (red.), *The Emancipatory City? Paradoxes and possibilities*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Sassen, Saskia, 2006. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press.
- Schultz Larsen, Troels, 2013. "Copenhagens's West End a 'Paradise Lost' – The Political Production of Territorial Stigmatization in Denmark", *Environment and Planning A*, 1–32.
- Scott, James, 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Soja, Edward, 2000. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford and Malden: Blackwell Publishing.
- Stadskontoret, 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö, Ärende: KS-KOM-2010-00176*. Malmö Stad: Stadskontoret.
- Stasiulis, Davia, 1989. "Minority resistance in the local state: Toronto in the 1970s and 1980s", *Ethnic and Racial Studies* 12(1): 63–83.
- Stasiulis, Davia, Hughes, Christine & Amery, Zaniab, 2011. "From government to multilevel governance of immigrant settlement in Ontario's city-regions", s.73–147 in Tolley, E. & Young, R. (red.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*. Montreal: McGill-Queen's Press.
- Strömbom, Lisa, 2015. "Resistance in divided Jerusalem – contesting urban planning policy", in Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa, (red.), *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Strömbom, Lisa, 2017. "Counter-conduct in divided cities – resisting urban planning practices in Jerusalem", *Peacebuilding* 5(3): 239–254.
- Zwyingedouw, Erik, 1997. "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", in Cox, K. (red.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press.
- Wallensteen, Peter, 1994. *Från krig till fred. Om konfliktlösning i det globala systemet*. Eskilstuna: Almqvist & Wiksell.