

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 119 · 2017 / 3

Ny följd, årg 96. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Magnus Erlandsson*

**REDAKTIONSRÅD** *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Mittuniversitetet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Magnus Erlandsson*, Malmö högskola, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, *Sven Eighteen*

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2017 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

**ADRESS** Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

**TELEFAX** 046-222 40 06

**E-POST** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**HEMSIDA** www.statsvetenskaplig.tidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2017

**ISSN** 0039-0747

## **Statsvetenskaplig tidskrift**

*Statsvetenskaplig tidskrift* är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

*Statsvetenskaplig tidskrift* utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2017 med sin 119:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

## **The Swedish Journal of Political Science**

*Statsvetenskaplig tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

*Statsvetenskaplig tidskrift* is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2017 will be issuing its 119th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

# Innehåll 2017 / 3

## Tema: Urban politik

<b>ANDERS LIDSTRÖM &amp; JON PIERRE</b> Forskning om lokalt och urbant i Sverige.....	361
<b>ANDERS LIDSTRÖM, NIKLAS EKLUND &amp; KERSTIN WESTIN</b> Stadsregioner som demos i Sverige? .....	367
<b>TOMAS MITANDER, LINE SÄLL &amp; ANDREAS ÖJEHAG-PETTERSSON</b> Det urbana rummets in- och utsidor. Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik.....	389
<b>MALIN RÖNNBLOM &amp; LINDA SANDBERG</b> Görandet av den jämställda staden. Projektpolitikens förändringspotential.....	413
<b>MONICA ANDERSSON</b> Makten över stadens offentliga rum. Professionerna och hur de modernistiska idéerna vann kampen om stadsplaneringen.....	441
<b>MICHELE MICHELETTI</b> Samhällsplaneringens demokratiska utmaning. Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet.....	465
<b>JESSIKA WIDE</b> Politiskt deltagande i stadsregioner. Är kontexten könsneutral? .....	521
<b>TOMAS BERGSTRÖM</b> Välfärdsstaden återbesökt. Politiskt deltagande i det nya Malmö. ....	499
<b>ANNIKA BJÖRKDAHL &amp; LISA STRÖMBOM</b> Konfliktlösning i delade städer. En jämförande fallstudie .....	543
<b>OLA SVENONIUS</b> Legitimering av övervakning i lokal säkerhetspolitik.....	563

## Jubileumsessä

<b>ALEXANDRU PANICAN &amp; RICKARD ULMESTIG</b> Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel.....	599
--	-----

## Statsvetenskapliga förbundet

**MAGNUS ERLANDSSON** Global och lokal excellens..... 613

## Litteraturgranskningar

- Mark Lilla: *The Shipwrecked Mind: On Political Reaction*.  
Anmälan av Daniel Braw.....617
- Catrin Andersson, Magnus Erlandsson, & Göran Sundström: *Marknadsstaten*.  
Anmälan av Jakob Heidbrink.....620
- Jan-Werner Müller: *Vad är populism? En essä*.  
Anmälan av Sara Kalm .....626
- Bettina Stangneth: *Eichmann before Jerusalem. The unexamined life of a mass murderer*.  
Anmälan av Peter Strandbrink.....630

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**

**Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

**Tema: Urban politik**



# Forskning om lokalt och urbant i Sverige

Anders Lidström & Jon Pierre

Sverige, på samma sätt som de flesta andra länder i världen, genomgår en fortsatt och genomgripande urbanisering. Även om företeelsen inte är ny och fundamentalt hänger samman med ekonomiska drivkrafter, har dess uttryck förändrats under de senaste femtio åren. Längre var det jordbrukets rationalisering och industrisamhällets framväxt som bidrog till omflyttningar från landsbygd till stad. Under de senaste decennierna har industrisysselsättningen i hög grad flyttat till andra länder och i stället är det kunskapssamhället med specialiserade tjänster och kreativa näringar, tillsammans med ett ökande antal nyanlända som gärna söker sig till storstadsregionerna, som medverkat till att delar av landet ökar i befolkning medan andra tappar. Idag är det framför allt storstadsregionerna och universitetsorterna samt kommuner med attraktiva turist- och fritidsmiljöer som växer.

I takt med städernas expansion, förbättrade kommunikationsmöjligheter och separering av platser för bostäder, arbete, konsumtion och rekreation är det numera mer relevant att tänka på städer som funktionella regioner som kan innefatta såväl tätbebyggda områden, mindre samhällen och ibland även ren glesbygd. Dessa regioner präglas av att medborgarna är starkt mobila genom att pendla till arbete, studier och fritid vilket kan medföra att de inte har en självklar identitetsmässig koppling till en specifik kommun. De kollektiva problem som politiken förväntas hantera sträcker sig ofta över kommungränser och kan vara gemensamma för flera kommuner eller en hel stadsregion. Städer och stadsregioner är dessutom ofta starkt diversifierade och segregerade med kluster av såväl rikedom som utslagning och utsatthet. Inte sällan följer dessa såväl klass- som etnicitetsmönster. I den internationella litteraturen betonas ofta att det råder påtagliga skillnader mellan storstadskommunen och kranskommunerna, där de senare har god skattekraft och måttliga sociala kostnader, medan staden brottas med omfattande sociala problem om resurssvaga medborgare. Dessa ekonomiska obalanser har drivit fram intressanta arrangemang för regional governance. Medan "metropolitan governance" är ett växande forskningsområde t.ex. i USA (se t.ex. Feiock 2004, 2009), har vi endast fragmentarisk information om hur städer styrs i Sverige. Bilden tycks vara mer tvetydig; några

Anders Lidström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Jon Pierre är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.  
E-post: anders.lidstrom@umu.se, jon.pierre@pol.gu.se

storstadsregioner uppvisar det internationella mönstret medan andra har en mer varierad fördelning av välstånd. Denna variation skulle kunna till grund för en mer mångfasetterad analys av "metropolitization governance" än den vi finner i den internationella litteraturen.

Allt detta är skäl för statsvetenskaplig forskning att bättre uppmärksamma de specifika villkor för lokal politik som råder i en urban och stadsregional kontext men också att på ett kritiskt sätt ta sig an frågor om vad som är det urbana i det samtida samhället.

Just frågan om lokalpolitikens villkor har en lång tradition inom modern statsvetenskaplig forskning i Sverige. För femtio år sedan var detta föremål för en av de största nationella kraftsamlingarna inom ämnet, genom Kommunal-forskningsgruppens studier av den kommunala självstyrelsens villkor. Finansierat av Riksbankens Jubileumsfond genomfördes vid de dåvarande fem universiteten ett samordnat forskningsprogram om kommuner med koppling till de då aktuella kommunsammanslagningarna. Teoretiskt inspirerades programmet av community power-debatten i USA med bidrag av bl.a. Dahl och Hunter men hade också en tydlig systemteoretisk ansats (Westerståhl 1970). I slutet av 1970-talet följdes denna forskning upp av ytterligare ett omfattande forskningsprogram – Kommunaldemokratiska forskningsgruppen – som systematiskt utvärderade sammanslagningarnas effekter på den lokala demokratin (Strömberg & Westerståhl 1983). Även detta engagerade forskare vid de flesta statsvetenskapliga institutionerna. En tredje generation av samordnad kommunforskning genomfördes under 1990-talet inom forskningsprogrammet Demokrati i förändring, med forskare från fyra statsvetenskapliga institutioner. En nyhet i detta program var att analyserna av den lokala politiken kopplades samman med samhällets förändringar i form av transnationalisering och kvinnors tilltagande organisering och inflytande (Gustafsson 1993).

Demokrati i förändring var det sista av de stora och samordnade nationella forskningsprogrammen om lokal politik i Sverige. Det är tidstypiskt att forskningen framöver blir mer fragmenterad och mindre nationellt koordinerad. På samma sätt som annan statsvetenskaplig forskning i Sverige blir den också mer internationaliserad genom att mer av dess resultat publiceras på engelska, framför allt i internationella vetenskapliga tidskrifter. Avsaknaden av stora program har emellertid inte hindrat att kommunforskningen levt vidare i form av mindre program, forskarskolor och enskilda projekt och även genererad betydelsefulla avhandlingar, böcker och artiklar. Starka forskningsmiljöer har byggts upp i framför allt Göteborg, Örebro och Umeå.

Redan från början kom dock forskningen om lokal politik i Sverige att präglas av ett fokus på kommunen i generell mening och kanske särskilt på kommuner utanför storstäderna. Politikens specifika villkor i städerna fick inte samma uppmärksamhet. Ett uttryck för detta är att de tre storstadsregionernas kommuner uttryckligen exkluderades från Kommunaldemokratiska



forskningsgruppens kommunurval. I jämförelse med andra europeiska länder och USA framstår den svenska urbanpolitiska forskningen som relativt underutvecklad. Under flera decennier hade urban politik och urbant styre utvecklat egna forskningsfält, med egna tidskrifter och en egen teoribildning (Davies & Imbroscio 2009; Pierre 2011; Mossberger, Clarke & John 2012) men i alltför liten utsträckning har detta satt spår i svensk forskning om lokal politik. Storstäderna i Sverige fick inte plats i de stora kommunundersökningarna.

Till en del kan detta hänga samman med det historiska arvet från kommunalforskningstraditionen men också att departement och myndigheter haft starka intressen i att få tillgång till forskning som mäter sakernas tillstånd i kommunerna. Ett resultat av detta har blivit omfattande empiritunga projekt med få och svaga kontaktpunkter med den internationella teoribildningen på området.

Visserligen finns goda exempel på både viktiga forskningsinsatser och specialiserade forskningsmiljöer även i vårt land, men i allt väsentligt finns stora behov av att utveckla urbanpolitisk forskning både om svenska förhållanden och om hur detta ser ut i jämförelse med andra länder. Behovet blir allt mer uppenbart i takt med att urbaniseringen fortskrider. Stadsmiljöerna i Sverige har åtminstone hittills avvikit i flera avseenden från det som betraktas som normalt i den anglo-amerikanska forskningslitteraturen vilket skulle kunna innebära att politiken i staden och stadsregionerna ser annorlunda ut i vårt land. Här finns starkare system för politisk styrning, stadsplanering och omfördelning av resurser. Sverige utmärker sig också genom andra värderingsmönster, t.ex. större grad av tillit mellan medborgare och till myndigheter, mindre grad av korruption och mer post-materialistiska värderingar. Många av de teorier som tillämpas i den internationella urbanpolitiska litteraturen har emellertid utvecklats i urbana sammanhang som ser annorlunda ut, främst i amerikanska och utomnordiska europeiska kontexter.

## Bidrag till specialnumret

I detta specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* samlar vi ett antal bidrag från forskare i Sverige med urbanpolitisk inriktning. Det är betecknande, men också en styrka att den pågående urbanpolitiska forskningen är så mångfasetterad. I de bidrag som ingår i numret används olika teoretiska angreppssätt och metodologier men de har också fokus på olika teman. De pekar dock sammantaget framåt mot nya kunskapsproblem och utmaningar och utgör därmed också en agenda för hur forskning om staden och stadsregionerna kan bedrivas under 2020-talet. Specialnumret är ett resultat av en inbjudan som gick ut inför Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2015 där redaktörerna till detta nummer initierade en särskild arbetsgrupp om urban politik.

Numret inleds med två artiklar som bägge, fast på olika sätt, berör frågan om det urbana. Anders Lidström, Niklas Eklund och Kerstin Westin, Umeå

universitet, diskuterar i "Stadsregioner som demos i Sverige?" förutsättningarna för större städer med omland att utgöra grund för ett regionalt styre i Sverige. Med utgångspunkt från demosteori och baserat på medborgarundersökningar kommer de fram till att detta borde vara möjligt, men konstaterar samtidigt att det finns starka institutionella intressen som bevakar status quo. Ett annat perspektiv anläggs av Tomas Mitander, Line Säll och Andreas Öjehag-Pettersson, Karlstads universitet, som kritiskt undersöker vad det urbana kan vara: "Det urbana rummets in- och utsidor: Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik". Inspirerad av teoribildningen inom bl.a. kulturgeografi och sociologi argumenterar de för en förståelse för rum som relationellt. Centralt är begreppet arrangemang, om hur ansamlingar av diskurser, praktiker och subjekt arrangeras i specifika konfigurationer. En poäng är att det urbana bör studeras som mer än bara staden för att därigenom kunna synliggöra den politik, makt och styrning som berättelsen om den naturliga urbaniseringen vilar på. Artikeln avslutas med förslag på vad ett statsvetenskapligt urbanforskningsprogram utifrån ett sådant perspektiv skulle kunna innehålla.

Därefter följer två artiklar som diskuterar aspekter på stadens utformning som politik. Malin Rönnblom och Linda Sandberg, Umeå universitet, presenterar i artikeln "Görandet av den jämställda staden – projektpolitikens förändringspotential" en analys av Umeå kommuns försök att presentera sig som en jämställd stad och hur jämställdhet konstrueras främst som ett resultat att ett antal planeringsprojekt. De frågar sig ifall dessa projekt har en potential för att politisera jämställdhet i staden och vad som händer när "den jämställda staden" används som instrument för marknadsföring. Vad som styr stadens utformning behandlas också av Monica Andersson, Stockholms universitet, i artikeln "Makten över stadens offentliga rum. Professionerna och hur de modernistiska idéerna vann kampen om stadsplaneringen". Modernismen har på ett avgörande sätt förändrat föreställningar om hur den goda staden bör utformas. Monica Anderssons studie är en undersökning av de modernistiska idéernas intåg i svensk stadsplanering varvid hon identifierar de aktörer och situationer som varit avgörande. Drivande arkitekter förmådde att utnyttja de tillfällen som gavs för att få igenom sina ideal.

Tre artiklar i numret har särskilt fokus på politiskt deltagande i staden. Deltagande i anslutning till planeringen av den nationellt uppmärksammade ombyggnaden av Slussenområdet har analyserats av Michele Micheletti, Stockholms universitet, i "Samhällsplaneringens demokratiska utmaning. Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet". Särskild undersöks medborgarnas, politikernas och förvaltningstjänstepersonernas roller. Frågor ställs om hur det kan komma sig att en process av detta slag inte lyckas skapa politisk legitimitet. En grupp som framträder av särskild betydelse är expertmedborgarna, som förmår utmana såväl etablerad professionsbaserad sakkunskap som representativa politiska institutioner.

Det politiska deltagande i staden är också temat för bidraget från Jessika Wide, Umeå universitet: "Politiskt deltagande i stadsregioner: Är kontexten könsneutral?". På basis av en enkätundersökning bland medborgare i stadsregionerna kring Göteborg och Umeå undersöker hon ifall kopplingen mellan kön och politisk deltagande betingas av var i stadsregionen man bor. Den rumsliga kontexten visar sig ha betydelse genom att gynna respektive missgynna kvinnors och mäns politiska deltagande. Resultaten illustrerar också tydliga spänningar mellan centrum och periferi. En tredje artikel om politisk deltagande har författats av Tomas Bergström, Lunds universitet: "Välfärdsstaden återbesökt. Politiskt deltagande i det nya Malmö." Han gör i denna en återblick på hur det politiska deltagandet i Malmö förändrats under de senaste decennierna. Resultaten tyder på att formerna för deltagande i allt högre grad följer olika spår – ett traditionellt som givit de resursstarka och aktivitetinriktade medborgarna bättre inflytandemöjligheter, ett valfrihetsspår som stärkt det individuella inflytandet men på bekostnad av det kollektiva och ett utanförspår som omfattar de som i praktiken står utanför både arbetsmarknaden och politiken.

De två sista artiklarna uppmärksammar staden som arena för konflikter och kontroll. Annika Björkdahl och Lisa Strömbom, Lunds universitet, undersöker i "Konfliktlösning i delade städer – en jämförande fallstudie" hur konflikter och omtvistade frågor manifesteras och hanteras i nio städer i demokratier med olika grad av konsolidering. Konflikter skär ofta tvärs igenom städer och kan generera såväl konstruktiva som destruktiva dynamiker. Artikeln illustrerar också hur studier av urban politik och freds- och konfliktstudier kan förenas och öppna för nya insikter. Ola Svenonius, Stockholms universitet, studerar säkerhetsfrågor i en urban kontext i "Legitimering av övervakning i lokal säkerhetspolitik". Empiriska undersökningar av den lokala säkerhetspolitiken i Berlin, Stockholm och Warszawa, främst med fokus på användning av kameraövervakning, ligger till grund för slutsatser om hur säkerhetspolitiken legitimeras. En iakttagelse är att medborgare och politiker borde förhålla sig mer kritiska till övervakningen.

## Referenser

- Davies, Johathan S. & Imbroscio, David L. (eds.), 2009. *Theories of Urban Politics*, 2nd ed. London: Sage.
- Feiock, R. C. (ed.), 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C., 2009. "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review* 44 (3): 356-77.
- Gustafsson, Gunnel (red.), 1993. *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.
- Mossberger, Karen, Clarke, Susan E. & John, Peter, 2012. *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, Jon, 2011. *The Politics of Urban Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen, 1983. *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber förlag.

Westerståhl, Jörgen, 1970. *Ett forskningsprogram*. Den kommunala självstyrelsen 1. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

# Stadsregioner som demos i Sverige?

Anders Lidström, Niklas Eklund & Kerstin Westin

## Abstract

Could city-regions, i.e. core cities with a commuting hinterland, function as demos and units for regional governance in Sweden? This question is explored through the application of four criteria, mainly generated from communitarian theory. In order to function as a demos, a city-region should be a functional region, citizens should identify with, and be politically oriented towards the city-region and introducing an elected government for the city-region should have popular support. These criteria are tested in two city-regions of different sizes – Göteborg and Umeå – using representative citizen surveys. The analysis indicates that all four criteria are met in both city-regions, but more distinctively in the Göteborg region. As an example, a regional reform in Sweden is outlined, with nine city-regions and 3-4 rural regions. However, it is concluded that it is unlikely that more fundamental reforms will take place, due to the strong position of current municipalities and county/regional governments.

## Stadsregioner som politisk utmaning<sup>1</sup>

Urbaniseringsprocessen i vårt land, men även i andra väst- och nordeuropeiska stater, befinner sig sedan 1970-talet i en post-industriell fas (Nilsson 2011a, 2011b). Under denna epok är det främst städernas arbetsmarknader och livsmiljöer, universitetsorternas kunskapsmiljöer samt vissa rekreationsvärden som lockar till inflyttning. Detta skiljer sig från industrisamhällets urbanisering, som drog arbetskraft från landsbygden till industriorterna, och den urbanisering som hängde samman med den offentliga sektorns expansion, som framför allt gynnade kommunernas centralorter. Den samtida urbaniseringen är dessutom så kraftfull att expansionen sker i form av regionförstoring, dvs. att hela stadsregioner, snarare än bara städerna, växer. När pendlingsmöjligheterna förbättras och bostadskostnaderna i centrala lägen skjuter i höjden blir

1 Artikeln har skrivits inom ramen för forskningsprojektet "Svenska stadsregioner: Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner", finansierat av Riksbankens Jubileumsfond 2009–11.

Anders Lidström och Niklas Eklund är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Kerstin Westin är verksam vid Institutionen för geografi och ekonomisk historia, Umeå universitet. E-post: anders.lidstrom@umu.se, niklas eklund@umu.se, kerstin.westin@umu.se

det allt vanligare att man bor i en kommun och arbetar i en annan. Därmed blir även krans- och förortskommunerna vinnare. För den centrala staden innebär tyngdpunktsförskjutningen mot stadsregioner ett ökat beroende av kommuner i omlandet. I allt mindre utsträckning klarar man av att hantera stadens utmaningar på egen hand.

Regionförstoringen innebär att framför allt de större lokala arbetsmarknadsområdena<sup>2</sup> expanderar. Stockholms lokala arbetsmarknadsområde omfattade 27 kommuner år 1990, 37 kommuner år 2010 och beräknas bestå av 52 kommuner år 2030.<sup>3</sup> Men även medelstora städernas arbetsmarknadsområden växer. Ett exempel är Karlstad, vars lokala arbetsmarknad år 1990 bestod av fem kommuner, hade ökat till nio år 2010 och förväntas omfatta 13 kommuner år 2030. Enligt en uppskattning förväntas 63 procent av svenskarna år 2030 bo i någon av de tre största stadsregionerna och nära 80 procent i någon av de åtta största. Sverige håller definitivt på att förändras från ett glesbebyggt landsbygdsland med småstäder till att bli allt mer urbaniserat och stadsregionalt.

Stadsregionerna utgör inte bara i allt högre grad de befolkningsmässiga tyngdpunkterna i Sverige. De framhålls också i ekonomisk teoribildning som centrala för ekonomisk utveckling och konkurrenskraft. Det är i stadsregionerna som specialisering och kompetens kan nå en kritisk nivå och samverkan mellan kreativa människor kan skapa nya innovationer (Jacobs 1969, 1984). Stadsregionerna representerar en form av klustring som befrämjar ekonomisk utveckling (Krugman 1991, Storper 1997). Humankapitalets koncentration har därvid avgörande betydelse (Andersson 1985, Florida 2002, 2005).

Stadsregionernas allt större befolkningsmässiga och ekonomiska betydelse representerar en skalförskjutning från det kommunala till det stadsregionala som potentiellt undergräver kommunernas ställning som demos för att hantera lokalsamhällets kollektiva problem. I stadsregionerna har kopplingen mellan det lokala medborgarskapet, hanteringen av de kollektiva problemen och de politiska institutionernas utformning försvagats. Det finns risk för att medborgarnas platsanknytning blir otydligare. Samtidigt förblir de lokala demokratiska rättigheterna och skyldigheterna knutna till boendekommunen, såsom rösträtt i kommunalval och betalning av kommunalskatter. Allt fler kollektiva problem och behov i stadsregionerna sträcker sig emellertid över kommungränsen, t.ex. bostadsförsörjning, kollektivtrafik, brandförsvaret, vatten och avlopp. Planmonopolet är knutet till kommunen trots att markens användning

2 Uppgifterna om lokala arbetsmarknadsområden följer SCB:s definition. Arbetsmarknadsregionernas omfattning 2030 bygger på en prognos utförd av Nutek, se Nutek (2006).

3 Uppgifter i detta papper om den förväntade befolkningen i kommunerna år 2030 bygger på en befolkningsprognos för landets kommuner, utförd av SCB 2014 på uppdrag av TCO. Se <http://www.tco.se/Aktuellt/Pressmeddelande/2014/Nacka-Vallentuna-och-Botkyrka-vaxer-snabbast-i-Sverige/Eftersom-prognoserna-paverkas-av-de-utgangsantaganden-som-gors-kan-de-skilja-sig-fran-lokala-befolkningsframskrivningar>. Det bör också understrykas att prognoser inte alltid motsvarar det som sedan blir det faktiska utfallet.

och inte minst bostadsbyggandet allt mer blir en angelägenhet för hela stadsregionen. I dessa regioner utnyttjar medborgarna i allt högre grad kommunal service i andra kommuner än hemkommunen, ibland efter överenskommelser mellan kommunerna. I synnerhet i de större stadsregionerna utförs dessutom en allt större del av tidigare offentlig välfärdsservice av privata företag på entreprenad vilket ytterligare försvagar kommunens koppling till sina medborgare som tillhandahållare av service.

De demos som existerar i det svenska politiska systemet är dåligt anpassade till att med demokratisk legitimitet hantera den stadsregionala utmaningen. Kommunerna slår vakt om sin ställning samtidigt som län, landsting och regioner sällan följer pendlingsområdenas utbredning. I den mån det finns stadsregionala politiska beslutsenheter är dessa indirekt valda med svag legitimitet. Det råder helt enkelt dålig överensstämmelse mellan de existerande politiska institutionerna och de funktionella regioner som stadsregionerna utgör, såsom dessa kommer till uttryck i ekonomisk verksamhet och människors rörelsemönster.

I tidigare skeden av svensk lokalpolitisk historia har den bristande överensstämmelsen mellan politisk indelning och funktionella regioner justerats genom att territoriella reformer genomförts. De omfattande kommunsammanslagningarna 1952 och 1974 syftade bl.a. till att skapa kommuner som var bättre utformade för det bilburna samhällets rörelsemönster. Geografisk centralortsteori användes som grund för att identifiera hur de nya kommungränserna skulle dras (SOU 1961:9, Widberg 1979). De regionreformer som diskuterats under senare år kan också delvis ses som anpassningar till att den gamla länsindelningen överspelats av en allt mer omfattande pendling över länsgränserna (Ansvarskommittén 2007, Indelningskommittén 2016).

Stadsregionernas ökade betydelse som funktionella regioner är en internationell företeelse men det har trots detta visat sig svårt att inrätta direktvalda beslutsorgan för hela stadsregioner (Kübler & Heinelt 2006, Kantor & Savitch 2010, Lefèvre & Weir 2012). Man skulle annars kunna tänka sig att just sådana organ skulle behövas idag och i framtiden för att på ett politiskt legitimt sätt hantera alla de frågor som kan vara gemensamma i stadsregionen, t.ex. miljöproblem, kollektivtrafik, bostadsplanering, infrastrukturutveckling och kanske även samordnad offentlig service inom vissa områden. Förslag om att inrätta direktvalda beslutsenheter för stadsregioner har lanserats i många länder, men har nästan undantagslöst avvisats. I t.ex. Frankrike har främst kommuner i storstadsområdena motarbetat sådana förslag och i Storbritannien avskaffade Thatcherregeringen Metropolitan Counties och Greater London Council i brittiska storstadsområden under 1980-talet. Även medborgarna har varit tveksamma. Förslag om att inrätta sådana organ har avvisats i folkomröstningar i bl.a. nordöstra Storbritannien, Brandenburg/Berlin och Nederländerna. Ett undantag utgör dock inrättandet av Greater London Authority år 2000. I de

flesta stater, och även i Sverige, finns i stället ett omfattande samarbete mellan kommunerna inom stadsregionerna (Lefèvre 1998, Sellers & Hoffman-Martinot 2009, Savitch & Vogel 2009, Feiock 2013). Även om sådana samarbetsorgan kan vara effektiva när det gäller att samordna verksamheter har de svag legitimitet eftersom deras beslutsfattare inte utses direkt av medborgarna. Det innebär bl.a. att det inte finns några instrument för att direkt utkräva ansvar av dessa. Medborgare som vill avsätta beslutsfattarna och ersätta dessa med andra får göra detta genom att utse andra politiker i den egna kommunen, som sedan i sin tur byter ut de som beslutar om de samordnade verksamheterna.

Frågan om att inrätta direktvalda beslutsenheter för stadsregioner har inte seriöst prövats i den svenska politiska debatten. En anledning är säkert de starka institutionella bindningar som råder i förhållande till existerande sub-nationella enheter. Dessa enheters position skulle urholkas om direktvalda beslutsorgan infördes i stadsregionerna. Inte heller Ansvarskommittén, som hade till uppgift att genomgripande genomlysna fördelningen av uppgifter mellan olika institutionella nivåer i samhället prövade frågan seriöst (Ansvarskommittén 2007). Kommuner men även landsting och regioner, skulle kunna behöva göra åtgärder för att bereda plats åt beslutsorgan för stadsregioner. Motsvarande motstånd har noterats i andra länder (Lefèvre 1998). Just för att det finns så starka institutionella intressen i frågan är det viktigt för samhällsforskningen att pröva vilken potential stadsregioner kan ha som demos i Sverige.

Syftet med denna artikel är att undersöka förutsättningarna för att etablera demokratiskt legitima beslutsenheter för stadsregioner i ett svenskt sammanhang.

Utgångspunkten för vår analys är teorier om demos och politisk styrning av stadsregioner. I nästa avsnitt utvecklar vi ett antal kriterier utifrån denna teoribildning till grund för en analys av stadsregionernas förutsättningar som demos. Detta följs sedan av en empirisk prövning av förekomsten av dessa kriterier i två stadsregioner som vi undersökt med hjälp av medborgarenkäter – Göteborgsregionen och Umeåregionen.

## Stadsregioner som demos

Begreppet demos är centralt inom både demokratiforskningen och demokratins praktik genom att peka ut vilka människor som en specifik enhet för demokrati omfattar. Det har definierats som "the appropriate community for democracy" (Saward 1998). I flernivå-demokratien finns flera lager av demos – på lokal, regional, nationell och internationell nivå och på varje nivå har varje demos monopol på denna status. Trots att det är ett så centralt begrepp inom statsvetenskapen finns det emellertid inga generellt accepterade principer för hur en demos bör identifieras.



Något förvånande tillhandahåller heller inte demokratiteori några riktlinjer för hur man kan lösa ”the boundary problem”, dvs vilka medborgare som bör ingå i en given demos (Dahl 1970, 1989; Dahl & Tufte 1973, Whelan 1983), även om det understrukits att svaret bör vara förenligt med demokratiska principer (Ernman 2014). Bland forskarna har olika alternativ lanserats. Det snävaste har förespråkats av kommunitarister, som menat att demos bör motsvara det samhälle där invånarna har gemensamma kulturella drag, interagerar med varandra och har en kollektiv identitet. En sådan demos behöver sannolikt växa fram under en längre tid och ibland kan gränser i sig medverka till att de skapas (Briffault 1996). En liknande uppfattning förfäktas av de som menar att det måste finnas en kapacitet för ett demokratiskt agentskap för att demos ska vara möjligt. Detta innefattar förekomsten av både gemensamma uppfattningar i grundläggande frågor och en intern sammanhållning (List & Koenig-Achibugi 2010).

En liberal syn skulle i stället understryka att individens rättigheter bör vara utgångspunkten och mena att demos bör avgränsas av det territorium i vilket man kan utöva dessa rättigheter (Lowndes 1995). Att tillämpa detta kriterium i praktiken är emellertid inte så lätt eftersom demos utformning till en del avgör vilka rättigheter en individ har. Rätten att rösta om vilka representanter som skall fatta besluten är direkt beroende på vilken demos man råkar tillhöra. Rättigheterna kan dessutom variera mellan olika demos. Ett exempel är att vissa kommuner kan ge medborgarna rätt att välja serviceleverantör utanför den egna kommunen medan andra inte gör detta. Ännu mer vittomfattande och svårtillämpat kan demos bli om man följer Arrhenius (2005) förslag, att demos borde omfatta alla personer som berörs av specifika kollektiva beslut. Dels är det inte enkelt att avgränsa vilka som skall anses vara ”berörda”, dels kan demos se olika ut för olika kollektiva beslut. Kanske alla som pendlar in till Stockholm borde vara med och besluta om centrumplaneringen i Stockholm, och inte bara de som har rösträtt i kommunen. Ernman (2014) diskuterar som ett alternativ en ”lika inflytande-princip” som utgår ifrån att alla som är underkastade politisk makt ska ha möjlighet att utöva denna makt. Detta förefaller dock bara vända på problemet eftersom det är förekomsten av en demos som är grunden för denna makt. Däremot är den tillämpbar på frågan om t.ex. papperslösas och andra icke-medborgares rätt till delaktighet i ett styre.

Det finns alltså inte något självklart svar på frågan om vad som är en demos och därmed heller inte ifall stadsregioner skulle kunna utgöra sådana. Vilka kriterier som väljs är avgörande. Med tanke på att både rättigheter och berördhet är svårhanterliga väljer vi därför att i första hand luta oss mot en kommunitär lösning på problemet. Vi måste dock tänja på ett av kriterierna, nämligen kravet på gemensamma kulturella drag. Detta skulle i praktiken begränsa demos till mindre enklaver och fungera diskriminerande i en modern mångkulturell

stadsregional kontext. Däremot är kommunitarismens krav på såväl interaktion som förekomst av en kollektiv identitet viktiga aspekter. Stadsregionen bör vara väl integrerad och sammanvävd, präglad av både omfattande interaktioner och förekomst av kollektiva problem och behov som berör hela stadsregionen. Medborgarna bör vidare identifiera sig med och känna sig hemmastadda i stadsregionen, och inte bara i den egna kommunen (Zimmerbauer 2011; Schmidt 2013).

Med tanke på att demos också ska vara enheter för att få till stånd demokratiska beslut bör emellertid dessa två kriterier kompletteras med ytterligare två som tydligare berör medborgarrollen i en demos. För det första bör medborgarna ha en politisk orientering som inte är begränsad till den egna kommunen utan bör sträcka sig över kommungränsen eller till stadsregionen som helhet (Lidström 2013). Detta kan innefatta ett intresse för politiska frågor som gäller stadsregionen men kan också avse olika typer av aktivism riktade mot förhållanden i andra kommuner. Det andra kriteriet är att beslutsorganet för hela stadsregionen bör ha folklig legitimitet (Roos & Lidström 2014). Detta förutsätter att det finns medborgerligt stöd för att inrätta sådana beslutsorgan.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi kommer att använda fyra kriterier för att pröva stadsregionernas förutsättningar som demos:

- Stadsregionen är en funktionell region med omfattande inre interaktion och med kollektiva behov som gäller hela stadsregionen
- Medborgarna identifierar sig med och känner sig höra hemma i stadsregionen
- Medborgarna har en politisk orientering mot andra kommuner i stadsregionen och/eller mot stadsregionen som helhet
- Det finns medborgerligt stöd för att inrätta beslutsorgan för stadsregionen.

## Metod och material

Ett metodologiskt problem vid analyser av stadsregioner är svårigheten att avgränsa deras territorier. Eftersom den inte är en formell beslutsenhet utan främst en funktionell region har den inga fastställda gränser som skiljer den från andra territorier. Snarast bör stadsregioner ses som inflytandesfärer runt en eller flera större städer. Tillhörigheten till stadsregionen är ganska uppenbar nära dessa städer men ju längre ut man kommer, desto svagare blir inflytandet. För att kunna studera dem bör därför någon slags demarkationslinje dras. Ett sätt att göra detta är via statistiskt identifierade lokala arbetsmarknadsområden. Sådana har numera identifierats i alla OECD-länder (Karlsson & Olsson 2006; OECD 2002). Problemet är emellertid att demarkationslinjerna är

instabila, eftersom de största stadsregionerna hela tiden växer (Sancton 2008). Ett annat alternativ är därför att låta stadsregioner avse det territorium i vilket det finns ett institutionaliserat samarbete mellan kommunerna kring stadsregionala uppgifter.

Två regioner med sådana institutionaliserade samarbeten har valts som grund för prövningen av stadsregionernas relevans som demos – Göteborgsregionen och Umeåregionen. De är olika stora och finns i olika delar av Sverige. Bägge utgör lokala arbetsmarknadsområden, även om Göteborgs lokala arbetsmarknadsområde sedan några år expanderat utöver det område som täcks av det institutionaliserade samarbetet mellan kommunerna. Göteborgsregionen har ca 970 000 invånare och omfattar 13 kommuner. Umeåregionen består av sex kommuner med totalt 150 000 invånare. Båda är monocentriska med en dominerande stad omgiven av kommuner av olika storlek. Göteborgsregionen är mer tätbefolkad och har en större urban kärna. Umeå är mer dominant i sin stadsregion med 80 procent av stadsregionens befolkning medan drygt hälften av de bosatta i Göteborgsregionen återfinns i Göteborgs stad. I strikt mening representerar dessa stadsregioner bara sig själva eftersom de inte valts på ett sätt som säkerställer att de är representativa för samtliga svenska stadsregioner. De resultat som genereras av studien kan emellertid ge en antydning om hur situationen ser ut i landet som helhet och kan framför allt användas som grund för hypoteser i kommande studier.

Den empiriska analysen bygger på dels offentlig statistik, dels på en medborgarundersökning som genomfördes i dessa bägge stadsregioner år 2009. En enkät distribuerades med post till 6 000 slumpmässigt utvalda medborgare i åldersintervallet 18–84 år. Den återsändes ifylld av 3 200 av dem, vilket motsvarar 60 procents svarsfrekvens (jfr Lidström 2010).

## Hur väl integrerade är stadsregionerna?

Ett första kriterium för att bedöma stadsregionernas relevans som politisk beslutsenhet är ifall dessa är funktionella regioner och om det finns kollektiva behov av stadsregional omfattning. Det finns inga självklara kriterier för avgränsning av funktionella regioner men som tidigare nämnts betraktas lokala arbetsmarknadsområden generellt vara en rimlig approximation av sådana. Även om den inte är den enda förekommande har SCBs modell för att beräkna lokala arbetsmarknadsområden hög acceptans. Modellen bygger på statistik om arbetskraftens pendling över kommungräns. Tillvägagångssättet är att först identifiera de större inpendlingskommunerna och därefter fastställa vilka kommuner som har en omfattande inpendling till dessa enligt vissa kriterier. Beräkningarna revideras årligen vilket gör det möjligt att fånga in stadsregionernas förändring över tid. Göteborgs lokala arbetsmarknadsområde bestod år 1990 av 15 kommuner, 2010 av 18 kommuner och beräknas enligt den tidigare

nämnda prognosen omfatta 34 kommuner år 2030. Umeås arbetsmarknadsområde är mer statiskt. Det bestod av sex kommuner 1990 och förväntas inte ha ökat i omfattning fram till 2030. Även om bägge regionerna är avgränsade och integrerade arbetsmarknadsområden är expansionen mer påtaglig i Göteborgsregionen.

Ytterligare ett sätt att fånga in integrationen inom stadsregionerna är via medborgarnas aktiviteter. I den enkät som genomfördes ställdes frågor både om aktiviteter i andra kommuner än den man bor i och olika typer av anknytningar till andra kommuner i stadsregionen. Resultaten redovisas i tabell 1.

Tabell 1. Medborgarnas integration i stadsregionerna (procent)

<b>Mobilitet: Gör följande i annan kommun i stadsregionen minst en gång per vecka</b>	<b>Göteborgsregionen</b>	<b>Umeåregionen</b>
Arbetar/studerar	29,5	10,7
Gör större inköp av dagligvaror/livsmedel	19,1	8,0
Bedriver fritidsaktivitet	21,4	14,3
<b>Anknytning: Har följande anknytning till annan kommun i stadsregionen</b>		
Har tidigare bott i annan kommun	38,9	23,9
Har familj/släkt i annan kommun	56,1	44,7
Har nära vänner i annan kommun	54,2	36,6
<b>Har minst en typ av mobilitet eller anknytning till annan kommun i stadsregionen</b>	<b>84,0</b>	<b>64,6</b>

Anmärkning: Innan frågorna ställts har de kommuner som ingår i "Umeåregionen" respektive "Göteborgsregionen" presenterats för respondenterna.

I bägge stadsregionerna är medborgarna integrerade åtminstone i den meningen att de flesta har någon typ av mobilitet eller anknytning som gäller någon annan kommun i stadsregionen. De boende i Göteborgsregionen är dock allra mest integrerade. Vanligast är att man har släktskaps- eller vänskapsband med boende i andra kommuner men särskilt i Göteborgsregionen är det också vanligt att man pendlar över kommungräns och tidigare har varit bosatt i en annan kommun i regionen.

Ytterligare ett uttryck för den stadsregionala integrationen är förekomsten av interkommunala samarbeten. Dessa avspeglar att det finns kollektiva problem som kräver samordnade lösningar. Sådana samarbeten finns i bägge regionerna. *Göteborgsregionens kommunalförbund* (GR) är ett samarbetsorgan mellan de 13 kommunerna med uppgifter i fråga om regionplanering, miljö, trafik, arbetsmarknad, välfärd och socialtjänst, kompetensutveckling, validering samt utbildning och forskning. GR är regionplaneorgan och har också hand om gemensam intagning till kommunernas gymnasieskolor. Det är också

ett forum för idé- och erfarenhetsutbyte. *UmeåRegionen* har ett mindre formaliserat samarbete genom att det inte är ett kommunalförbund utan i stället bygger på en överenskommelse mellan de sex<sup>4</sup> kommunerna (Lidström 2005). Samarbeten sker inom specifika områden i syfte att uppnå synergier och bättre resursutnyttjande. Detta omfattar bl.a. offentlig förvaltning, turism, regional utveckling och marknadsföring.

Alla mått på stadsregional integration pekar i samma riktning: Den stadsregionala integrationen är stark och påtaglig inom Göteborgsregionen men även Umeåregionen präglas av viss integration. De lägre värdena för Umeåregionen har i hög grad att göra med att denna är mindre, att Umeå kommun är befolkningsmässigt dominerande inom regionen och att den urbana sammanvävningen pågått under längre tid i Göteborgsregionen.

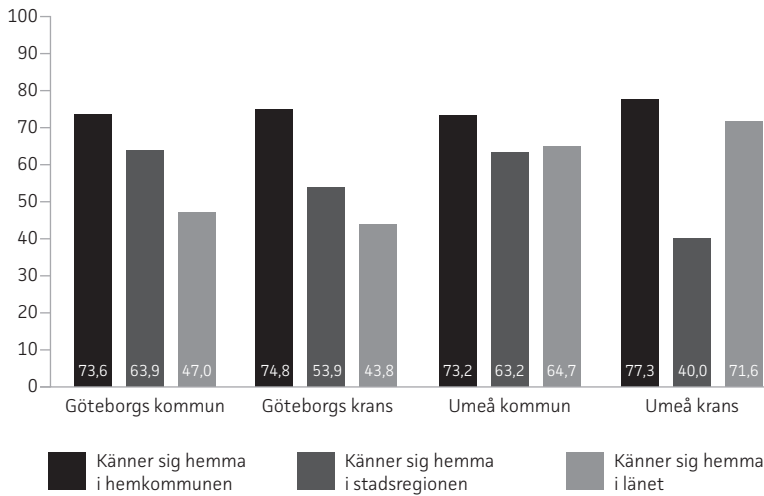
## Finns det en stadsregional identitet?

Det andra kriteriet handlar om medborgarnas identifikation med ett stadsregionalt territorium eller åtminstone att man känner hemhörighet i ett större område än bara den egna kommunen. Att individer kan känna större eller mindre identifikation, sammankoppling eller hemhörighet med ett specifikt territorium har i allt högre grad uppmärksamats inom samhällsforskningen (Laczko 2005; Lewicka 2011, Westin 2015). Såväl kvalitativa som kvantitativa metoder har tillämpats för att undersöka detta.

I enkätstudien användes flera olika frågor för att fånga in medborgarnas territoriella identitet. Det gällde dels frågor om i vad mån man känner att man hör hemma på ett specifikt territorium, dels frågor om vad man "känner att man är" i territoriellt avseende. I figur 1 sammanfattas några svar på frågan om hemhörighet. Knappast förvånande känner man sig mest hemma i den egna kommunen. Den stadsregionala hemhörighetskänslan är också hög, framför allt i de bägge stadsregionernas centralkommuner. Den är dock lägre i kranskommunerna, framför allt i Umeås krans. Sannolikt hänger dessa skillnader samman med att det som visades i tabell 1, dvs. att medborgarna är så mycket mer sammanvävda i den större stadsregionen. Sammanvävningen har också pågått under längre tid i Göteborgsregionen än i Umeåregionen. En skillnad är också det finns mycket skog och landsbygd mellan Umeå och kranskommunerna medan Göteborg bebyggelsemässigt vuxit samman med flera av de näraliggande kommunerna. Därmed borde även känslan av tillhörighet till stadsregionen bli starkare. Påtagliga skillnader finns också i fråga om hemhörigheten i länen. Denna är starkare i Västerbotten än i det förhållandevis nybildade Västra Götaland.

4 Det bör noteras att även Örnsköldsvik numera knutits till UmeåRegionen, trots att kommunen inte ingår i samma arbetsmarknadsområde som Umeå. I stället får dess medlemskap ses som en politisk markering och en förväntning om en framtida regionförstoring.

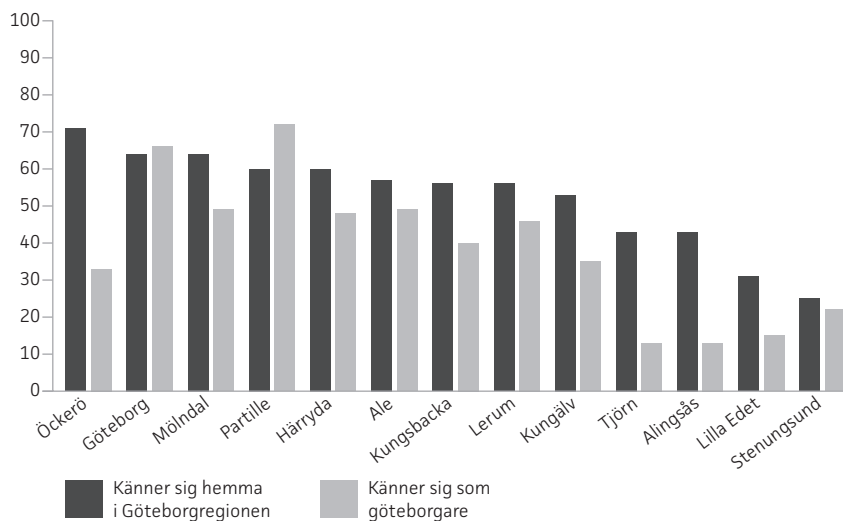
Figur 1. Känsla av hemhörighet i hemkommunen, stadsregionen och länet (procent)



Anmärkning: Den övergripande fråga som ställdes var "Hur väl känner du dig hemma i dessa geografiska områden", följt av specifika frågor om territorier av olika skala. Frågan om stadsregionen gällde "Göteborgsregionen" resp "Umeåregionen" och frågan om länet gällde "Västra Götaland" respektive "Västerbottens län".

Ett annat uttryck för en gemensam tillhörighet är i vad mån man i stadsregionen känner sig som göteborgare respektive umeåbo. Man skulle ju kunna förvänta sig att endast de som bor i staden Göteborg respektive Umeå känner igen sig i dessa beteckningar, men våra undersökningar visar faktiskt att denna känsla sträcker sig långt utanför stadens gränser. Denna tendens är dock svagare i Umeås än i Göteborgs kranskommuner. Ungefär 66 procent av de som bor i Göteborgs kommun och 40 procent av de boende i dess kranskommuner anger att de känner sig som göteborgare. Motsvarande siffror för känslan att vara umeåbo är 70 procent i Umeå kommun men bara 11 procent av de boende i Umeås kranskommuner. Det finns också påtagliga skillnader mellan kommunerna, vilket i figur 2 illustreras med avseende på kommunerna i Göteborgsregionen.

Figur 2. Känsla av hemhörighet i Göteborgsregionen respektive att känna sig som göteborgare (procent)



Anmärkning: Frågorna gällde "Hur väl känner du dig hemma i Göteborgsregionen" respektive "I vad mån passar beteckningen Göteborgare in på vad du känner att du är"? Tabellen anger andel som svarat 6 eller 7 på en skala från 1 (inte alls hemma respektive passar inte alls) till 7 (helt hemma respektive passar helt och fullt).

Både känslan av hemhörighet i Göteborgsregionen och att känna sig som göteborgare är mycket stark bland dem som bor i Göteborgs kommun. Bägge beteckningarna är också gångbara i de kommuner som gränsar till Göteborg, medan de är något svagare i de yttre kommunerna Tjörn, Alingsås, Lilla Edet och Stenungsund. Det är notabelt att de som bor på Öckerö inte har så stark göteborgsidentitet men däremot har de den starkaste stadsregionala tillhörighetskänslan. Dessutom känner sig partilleborna som göteborgare t.o.m. i högre grad än göteborgsborna själva!

Sammanfattningsvis tyder analyserna på en hög grad av stadsregional identitet, men återigen framträder skillnader mellan Göteborgsregionen och Umeåregionen. Framför allt är den stadsregionala identiteten svagare i Umeås kranskommuner.

## Politiskt intresse och orientering över kommungränsen

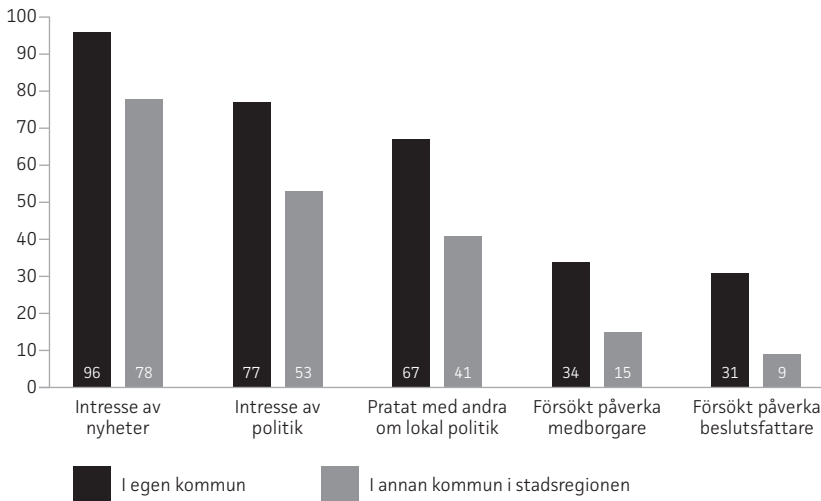
För att ett legitimt politiskt styre för hela stadsregionen ska kunna vara aktuellt förväntade vi oss att medborgarna har en politisk orientering som sträcker sig utanför den egna kommunen. Detta kan ses som en viktig komponent i ett stadsregionalt medborgarskap och lägger grunden för ett politiskt engagemang i stadsregionen som helhet. Utan sådant blir det också svårt för direktvalda beslutsfattare att med sina medborgare kunna diskutera politiska prioriteringar

mellan olika delar av stadsregionen. Den politiska orienteringen kan ses som en steg med olika nivåer av engagemang, i analogi med participationsstegar (Arnstein 1969, Norris 2002). Vi tänker oss då att varje steg representerar ytterligare en fördjupning av det politiska engagemanget.

Det enklaste och minst krävande är att vara intresserad av nyheter om kommunen. Nästa nivå är ett politiskt intresse av det som föregår i kommunen. Ytterligare högre grad av engagemang visar den som diskuterar med andra om kommunalpolitiska frågor. Därefter följer försök att påverka andra medborgares uppfattningar och slutligen faktiska försök att påverka beslutsfattare i form av politiker eller tjänstemän.

I enkäten frågade vi medborgarna i vad mån man utfört var och en av dessa aktiviteter under det senaste året både i förhållande till hemkommunen och gentemot någon annan kommun i stadsregionen. Det sammantagna resultatet av dessa frågor för bägge stadsregionerna redovisas i figur 3.

Figur 3. Politisk orientering mot den egna kommunen och andra kommuner i stadsregionen. Sammantaget för Göteborgsregionen och Umeåregionen (procent)



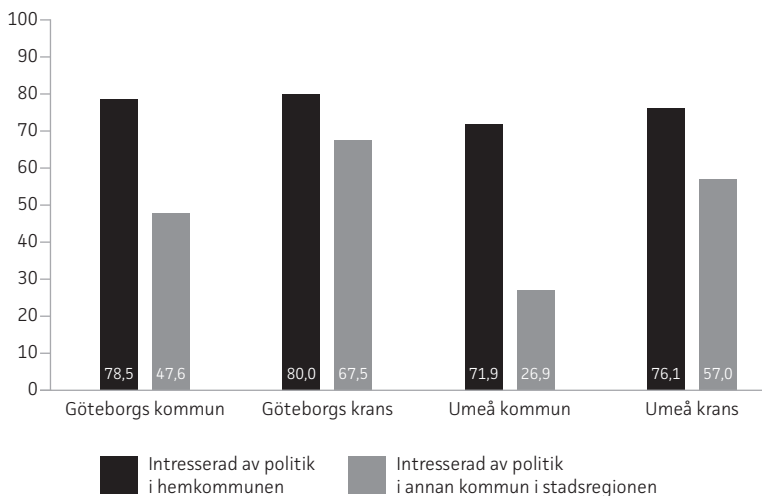
För varje steg på engagemangstrappan är det vanligast med en orientering mot den egna kommunen men den politiska orienteringen mot andra kommuner är ändå påtaglig. Två tredjedelar är intresserade av nyheter om någon annan kommun, mer än hälften har ett intresse för politik i någon annan kommun och en stor del har också diskuterat politiska frågor som gäller annan kommun. Det är också notabelt att de olika formerna av engagemang följer den förväntade trappstegsliknande formen.

I figur 4 jämförs centralkommuner och kranskommuner i de bägge stadsregionerna i fråga om en komponent i engagemangstrappan, nämligen intresse



för lokal politik. Intresset för politik i hemkommunen ligger på en hög och jämn nivå, utan några egentliga skillnader mellan olika typer av kommuner. Däremot råder påtagliga skillnader när det handlar om intresse för politik i andra kommuner i stadsregionerna. På samma sätt som visats i de tidigare analyserna är detta intresse starkare i Göteborgsregionen än i Umeåregionen, men till skillnad från tidigare mönster är den statsregionala orienteringen starkare i kranskommunerna än i centralkommunerna (se också Lidström 2013). Särskilt tydligt är detta i Göteborg, där två tredjedelar av invånarna i kranskommunerna är intresserade av politiska förhållanden i någon grannkommun. Detta är säkerligen ett uttryck för att lokalpolitiken i Göteborg genom stadens storlek och betydelse blir mer relevant även för de kringboende. De som bor i centralkommunen är inte i samma utsträckning väl orienterade om politiken i kranskommunerna, även om nästan hälften av de som bor i Göteborgs kommun uttrycker sådant intresse.

Figur 4. Intresse för politik i den egna kommunen och i någon annan kommun i stadsregionen, i Göteborgsregionen och Umeåregionen och fördelat på boende i centralkommuner och kranskommuner (procent)



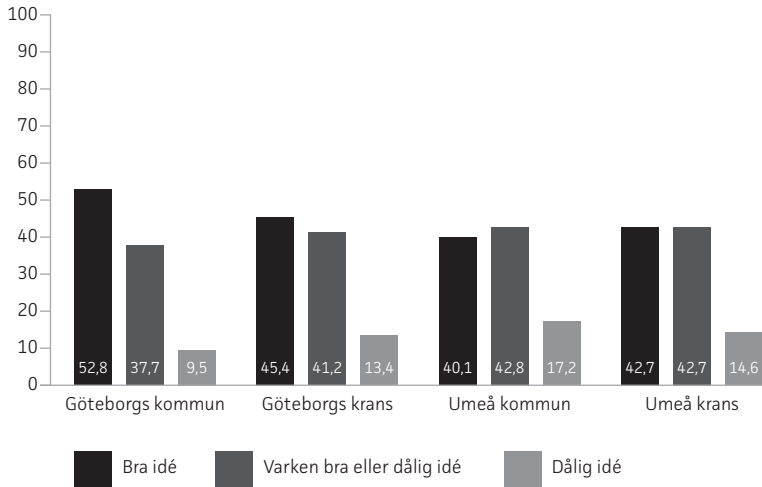
Anmärkning: Figuren redovisar andel som anger sig vara mycket eller ganska intresserade av politik. Övriga svarsalternativ var: inte särskilt eller inte alls intresserad.

Återigen visar resultaten på påtagliga stadsregionala effekter. I fråga om politiskt intresse och orientering är dessa särskilt relevanta med tanke på att det handlar om befolkningen just i rollen som medborgare, dvs som politiskt intresserade och aktiva. Skillnaderna mellan den större och mer integrerade Göteborgsregionen och Umeåregionen följer samma mönster som tidigare, men den stadsregionala orienteringen är starkast bland de som bor i kranskommunerna.

## Vill medborgarna ha direktvalda stadsregioner?

Vårt fjärde kriterium för att direktvalt stadsregionalt styre ska kunna vara legitimt är att medborgarna själva vill ha ett sådant. Även detta har vi frågat om i våra undersökningar och svaret på denna fråga redovisas i figur 5.

Figur 5. Medborgarnas uppfattningar i fråga om att inrätta ett direktvalt organ för hela stadsregionen i Göteborgsregionen och Umeåregionen, fördelat på boende i centralkommuner och kranskommuner (procent)



Anmärkning: Frågan ställdes i form av ett påstående "Det behövs ett direktvalt organ som kan fatta beslut om sådant som gäller hela Göteborgsregionen/Umeåregionen". Olika beteckningar på regionen användes i enkätversionerna i de bägge regionerna.

Resultatet från denna fråga visar genomgående på en förvånansvärt positiv inställning till att inrätta nya direktvalda organ för stadsregionen. Även om en stor andel är indifferent överväger de positiva svaren klart över de negativa bland dem som har en uppfattning och det gäller både i Göteborgsregionen och i Umeåregionen. Mönstret är också detsamma i både centralkommuner och kranskommuner. Även här slår dock regionstorleken igenom i någon mån genom att de som bor i Göteborgsregionen är särskilt positiva och allra mest välvilliga är de som bor i Göteborgs kommun.

Svaren förvånar, inte minst med tanke på de genomgående negativa attityder som medborgarna i andra sammanhang uppvisat i fråga om att inrätta större regioner. Attitydundersökningar har visat att det inte finns något folkligt stöd för sådana organ i Sverige (Lidström 2009, Nilsson 2016). Som nämndes inledningsvis har medborgarna i många andra länder avvisat förslag om att införa direktvalda beslutsorgan för hela stadsregioner. Även om vår fråga inte innehåller någon närmare beskrivning av vilka funktioner dessa beslutsorgan skulle ha, eller om ett införande skulle ha konsekvenser för andra nivåer, kan svaren ändå ses som uttryck för att det finns en förståelse bland medborgarna om att stadsregioner behöver styras på ett demokratiskt legitimt sätt.

Att det finns stöd för ett starkare stadsregionalt perspektiv blir också tydligt när vi frågar medborgarna om vilka uppgifter som bör vara rent kommunala och vilka som bör samordnas mellan kommunerna i stadsregionerna.

Tabell 2. Medborgarnas uppfattningar om vilka policyområden som bör samordnas mellan kommunerna i stadsregionen (procent)

Policyområde	Göteborgsregionen		Umeåregionen		Totalt
	Staden	Kransen	Staden	Kransen	
Kollektivtrafik	73,5	73,5	59,8	68,9	73,5
Miljöverksamhet	69,9	67,9	66,4	59,6	67,9
Näringslivsutveckling	68,1	63,9	59,7	52,2	63,9
Räddningstjänst	62,3	61,0	57,4	46,1	61,0
Turistinformation	57,8	55,1	60,0	48,9	55,1
Stöd för socialt utsatta	56,9	55,0	54,2	52,8	55,0
Gymnasieskola	55,1	54,7	52,8	57,3	54,7
Kulturverksamhet	56,1	53,7	49,7	55,6	53,7
Renhållning och avfall	50,9	45,9	43,9	34,4	45,9
Anläggningar för idrott/fritid	48,8	44,7	35,3	31,5	44,7
Äldreomsorg	45,7	40,9	35,2	24,4	40,9
Lokalisering av köpcentra/affärer	45,0	39,6	28,4	22,5	39,6
Marknadsföring av kommunen	42,3	37,3	41,0	31,1	37,3
Skötsel av gator och vägar	42,3	36,9	32,5	26,7	36,9
Grundskola	36,8	32,0	27,6	24,7	32,0
Planering av bostadsområden	39,5	31,2	20,5	13,5	31,2
Barnomsorg	32,9	28,4	24,8	18,9	28,4

Anmärkning: Frågan löd: "Kommuner kan välja att antingen sköta uppgifter helt på egen hand eller att samarbeta med varandra för att samordna uppgifterna". Vilken är Din uppfattning om hur det bör vara i [Göteborgs/Umeå]regionen? Var vänlig ange för var och en av följande uppgifter." Svartalternativen var "Uppgiften bör skötas av varje kommun för sig i regionen", "Uppgiften bör samordnas mellan kommunerna i regionen" och "Ingen uppfattning". I tabellen redovisas andel som anger att uppgiften bör samordnas mellan kommunerna i regionen.

Svaren visar att medborgarna i bägge stadsregionerna har en förhållandevis klar uppfattning om vad som kräver ett större territoriellt ansvar än det rent kommunala. Åtskilliga av de områden som nämns som områden för samarbeten mellan kommuner är tydligt gränsöverskridande, såsom kollektivtrafik, miljöverksamhet, näringslivsutveckling och räddningstjänst. Däremot anser man att kommunerna fortsatt bör ha eget ansvar för bl.a. barnomsorg, planering av bostadsområden och grundskola. Det finns vissa skillnader mellan stadsregionerna och mellan stad och krans men huvudmönstret är förhållandevis entydigt.

## En stadsregional regionreform?

De förslag som hittills lanserats i fråga om hur Sverige bör regionaliseras har visserligen innefattat att regiongränser inte bör dras genom lokala arbetsmarknadsområden (Ansvarskommittén 2007) men de har inte explicit utgått ifrån ett stadsregionalt Sverige som en grund för att bygga regioner. Det finns emellertid flera fördelar med att börja med stadsregionerna vid skapandet av nya regioner. Det vore ett sätt att bättre ta vara på den tillväxtkraft som urbaniseringen genererar samtidigt som det kollektiva problemhanterandet bättre anpassas till att dessa problem i tilltagande grad har en stadsregional utbredning. Såsom visats i denna studie finns det dessutom goda förutsättningar för att sådana beslutsorgan skulle ha demokratisk legitimitet.

I ett sådant perspektiv bör man också väga in att det finns stora delar av landet som inte växer och där andra typer av utvecklingsinsatser behövs. Den post-industriella urbaniseringen präglas av att den förhållandevis tydligt separerar kommuner i sådana som ökar och sådana som minskar i befolkning. De som växer är storstadsregionerna med omland samt de som har universitet eller högskola. Dessutom ökar också befolkningen i en del andra kommuner som kan dra nytta av specifika nischer i det post-industriella samhället, t.ex. de som har väsentliga rekreativvärden samt ett antal gränskommuner mot Norge (Lidström 2015). Utvecklingen tycks också vara förhållandevis stabil i den meningen att de som växer gjort det under lång tid medan kommuner som tappar i befolkning även gjort detta tidigare (Holm m fl 2013).

Olikheterna i utvecklingsförutsättningar skulle också kunna vara ett argument för att pröva en asymmetrisk form av regionalisering med två typer av regioner – stadsregioner och landsbygdsregioner. I en mening bryter detta mot det enhetliga kommunbegrepp som infördes 1971, men samtidigt kan det hävdas att principen redan övergivits i och med att det i praktiken finns två typer av sekundärkommuner – landsting och regioner – som har olika ansvars- och kompetensområden. Olika typer av beslutsorgan för stadsregioner och landsbygd är inte nytt utan har tidigare tillämpats i bl.a. Storbritannien, som fram till 1986 hade metropolitan counties i sex storstadsområden och county councils i resten av landet.

De tidigare redovisade beräkningarna om förändring av antalet arbetsmarknadsområden och befolkningens utveckling visar att de åtta största arbetsmarknadsområdena år 2030 kommer att omfatta totalt 180 kommuner och rymma nästan 80 procent av Sveriges befolkning.<sup>5</sup> Ingen av dessa finns

5 De åtta stadsregionerna är Stockholm-Solna, 3,5 milj. inv., 52 kommuner; Göteborg-Mölndal, 1,7 milj. inv., 34 kommuner; Malmö-Lund, 1,5 milj. inv., 33 kommuner; Linköping-Norrköping, 470 000 inv., 12 kommuner; Örebro-Kumla, 305 000 inv., 12 kommuner; Jönköping-Nässjö, 300 000 inv., 11 kommuner; Skövde-Skara, 260 000 inv., 13 kommuner och Karlstad-Hammarö, 260 000 inv., 13 kommuner. Se not 1 och 2 för underlaget till befolkningsprognosen och beräkningen av arbetsmarknadsområdenas omfattning.

i Norrland eftersom avstånden mellan kuststäderna är för långa för att ett gemensamt arbetsmarknadsområde skall uppstå. Med bättre kommunikationer, bl.a. tillkomsten av en Norrbottniabana, finns dock goda förutsättningar för en stadsregion längs norrlandskusten bestående av arbetsmarknadsområdena kring kuststäderna från Sundsvall till Luleå. Ett sådant skulle omfatta 20 kommuner med sammanlagt 650 000 invånare. Dessa totalt nio stadsregioner skulle sammantaget rymma 86 procent av Sveriges befolkning och omfatta 200 kommuner. Att regionerna är olika stora är inget större problem, så länge de är funktionella. I takt med att de lokala arbetsmarknadsområdena växer kan sedan stadsregionernas gränser justeras.

De återstående 16 procenten av befolkningen finns i 90 kommuner. De allra flesta av dessa är mindre glesbygdskommuner men här finns också ett antal medelstora städer. Dessa skulle kunna delas in i 4-5 landsbygdsregioner med medelstora städer som centralorter. Medan stadsregionerna i allt väsentligt skulle få lita till sin egen utvecklingskraft kunde landsbygdsregionernas utveckling ges mer riktad stöd. En uppdelning i två typer av regioner gör det också rimligt att tänka mer asymmetriskt i fråga om uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner. I stadsregionerna skulle kommunerna få lämna ifrån sig uppgifter som är stadsregionalt gränsöverskridande till den regionala nivån (t.ex. fysisk planering, gymnasieskola, brandförsvar och miljöskydd) och dessa får därmed ett mer begränsat lokalt uppdrag. Kommunerna i landsbygdsregionerna kunde behålla de uppgifter de har idag. Ett resultat av denna asymmetri blir därmed också att stadsregionerna skulle få betydande uppgifter medan landsbygdsregionernas ställning skulle bli svagare. Landstingens nuvarande ansvar för hälso- och sjukvården kunde överföras till de nya regionerna men ansvaret för större sjukhus skulle hamna i stadsregionerna. Regionsjukvården i stort kunde dock vara en gemensam angelägenhet mellan flera regioner – både stadsregioner och landsbygdsregioner.

En tydlig fördel med ett system av detta slag är att regionerna skulle ha hög demokratisk legitimitet samtidigt som det skulle bejaka urbaniseringens utvecklingspotential. Landsbygdsregionerna kunde ges förutsättningar att utvecklas på egna villkor, med större självständighet och med statligt och europeiskt utvecklingsstöd, utan att behöva befinna sig i urbaniseringens skugga. Stadsregioner skulle i hög grad få lita till sin egen potential även om de kan behöva stöd för de infrastrukturinvesteringar som krävs för att klara den fortsatta regionförstoringen.

## Slutsatser och implikationer

Syftet med denna studie har varit att undersöka förutsättningarna för att etablera demokratiskt legitima beslutsenheter för stadsregioner i ett svenskt sammanhang. Fyra kriterier, genererade från teoribildningen kring demos har varit

utgångspunkt. För att det ska vara demokratiskt legitimt att inrätta sådana beslutsorgan krävs – enligt dessa kriterier – väl integrerade stadsregioner, tydlig medborgerlig identifikation med stadsregionen, att medborgarna har en politisk orientering mot andra kommuner i stadsregionen och mot stadsregionen som helhet samt att det finns ett medborgerligt stöd för att inrätta beslutsorgan för stadsregionen som helhet.

Som grund för prövningen har analyser utförts på basis av enkätundersökningar bland slumpmässigt utvalda medborgare i Göteborgsregionen och Umeåregionen. Givet de kriterier vi angett visar resultaten entydigt på att det finns en grund för etablerandet av direktvalda stadsregionala beslutsenheter, åtminstone i Göteborgsregionen men sannolikt även i Umeåregionen. Mycket talar för att dessa resultat inte är unika för de studerade fallen utan skulle kunna gälla för Sverige som helhet, men vi kan inte i formell mening hävda att så är fallet. Det går visserligen att rikta invändningar både mot kriterierna och frågekonstruktionerna men under alla förhållanden indikerar resultaten att frågan om den lokala och regionala politiska organiseringen behöver prövas på nytt. Stadsregionernas tilltagande betydelse gör denna fråga ständigt mer aktuell. Det är också möjligt att tänka sig en regionreform som tar sin utgångspunkt i de större stadsregionerna och vi har här skisserat några drag i en möjlig sådan reform som i väsentliga avseenden avviker från den regiondebatt som hittills förts i Sverige.

Analysen i denna artikel skulle kunna vara en berättelse om sega institutionella strukturer. Allt verkar så upplagt för att ta stadsregioner som utgångspunkt för en reformering av den svenska kommun- och regionkartan, men detta sker inte. Hur kan det komma sig? Det enkla svaret är att den nuvarande ordningen har så starka företrädare och försvaras av välorganiserade intressen att frågan om stadsregionernas betydelse inte ens hamnar på den politiska dagordningen. Trots att Sverige sedan några år befinner sig i ett formativt skede i fråga om den regionala indelningen förmår dessa intressen blockera alla tankar på att utgå ifrån några av samtidens allra starkaste strukturella förändringstrender – urbaniseringen och regionförstoringen. Frågan är bara hur länge det går att hålla emot.

## Referenser

- Andersson, Åke E., 1985. *Kreativitet – StorStadens Framtid*. RTK.
- Ansvarskommittén, 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10. Stockholm.
- Arnstein, Sherry, R., 1969. "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216-24.
- Arrhenius, Gustaf (ed.), 2005. "The boundary problem in democratic theory", in *Democracy unbound: Basic explorations*. Stockholm: Filosofiska institutionen, Stockholms universitet.

- Briffault, Richard, 1996. "The local government boundary problem in metropolitan areas", *Stanford Law Review*, 48(5), s. 1115-1171.
- Dahl, Robert A., 1970. *After the revolution? Authority in a good society*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. & Tufte, Edward R., 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Ernman, Eva, 2014. "The Boundary Problem and the Ideal of Democracy", *Constellations*, 21(4), s. 535-546.
- Feiock, Richard C., 2013. "The Institutional Collective Action Framework", *Policy Studies Journal*, 41(3), s. 397-426.
- Florida, Richard, 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Florida, Richard, 2005. *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Holm, Einar, Karlsson, Svante, Strömngren, Magnus & Westin, Kerstin, 2013. *Vad ska man ha ett land till? Matchning av bosättning, arbete och produktion för tillväxt*. Vinnova Rapport VR 2013:06.
- Indelningskommittén, 2016. *Regional indelning – tre nya län*. SOU 2016:48.
- Jacobs, Jane, 1969. *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- Jacobs, Jane, 1984. *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. New York: Vintage.
- Kantor, Paul & Savitch, H.V., 2010. "The Politics of City Regions in Comparative Perspective", *Métropoles*, no 7.
- Karlsson, Charlie & Olsson, Michael, 2006. "The identification of functional regions: Theory, methods, and applications", *Annals of Regional Science*, 40, s. 1-18.
- Krugman, Paul, 1991. *Increasing returns and economic geography*. No. w3275. National Bureau of Economic Research.
- Kübler, Daniel & Heinelt, Hubert, 2006. "Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place", in Heinelt, Hubert & Kübler, Daniel (eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. London and New York: Routledge.
- Laczko, Leslie S., 2005. "National and local attachments in a changing world system: Evidence from an international survey", *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 15, s. 517-528.
- Lefèvre, Christian, 1998. "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), s. 9-25.
- Lefèvre, Christian & Weir, Margaret, 2012. "Building Metropolitan Institutions", in Mossberger, Karen, Clarke, Susan E. & John, Peter (eds), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewicka, Maria, 2011. "Place attachment: How far have we come in the last 40 years?", *Journal of Environmental Psychology*, 31, s. 207-230.
- Lidström, Anders, 2005. "Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden", in Hendriks, Frank, van Stipdonk, Vincent & Tops, Pieter (eds), *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*. Amsterdam: Elsevier.
- Lidström, Anders, 2009. "Vill norrlänningarna ha större regioner?", i Lidström, Anders (red.), *Kan norra Sverige regionaliseras? Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

- Lidström, Anders, 2010. "Citizens' inter-municipal political orientations: evidence from Swedish city-regions", *Urban Studies*, 47(10), s. 2093-2109.
- Lidström, Anders, 2013. "Citizens in City-Regions: Political Orientations Across Municipal Borders", *Urban Affairs Review*, 49(2), s. 282-306.
- Lidström, Anders, 2015. "Växande kommuners utmaningar", i Sveriges Kommuner och Landsting (red.), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- List, Christian & Koenig-Archibugi, Mathias, 2010. "Can there be a global demos? An agency-based approach", *Philosophy & Public Affairs*, 38(1), s. 76-110.
- Lowndes, Vivien, 1995. "Citizenship and urban politics", in Judge, David, Stoker, Gerry & Wolman, Harold (eds), *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Nilsson, Lars, 2011a. *Efter industrialismen. Urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950-2005*. Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nilsson, Lars, 2011b. "North and South in Western European Urban Development, 1950-2000", in Nilsson, Lars (ed.), *The Coming of the Post-Industrial City. Challenges and Responses in Western European Urban Development since 1950*. Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nilsson, Lennart, 2016. *Regionerna och den svenska flernivådemokratin*. Rapport 2016:25. Göteborg: SOM-institutet.
- Norris, Pippa, 2002. *Democratic Phoenix. Reinventing political action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nutek, 2006. *Framtidens arbetsmarknadsregioner – Ett uppdrag från Ansvarskommittén*. R 2006:18.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002. *Redefining territories – The functional regions*. Paris: OECD.
- Roos, Katarina & Lidström, Anders, 2014. "Local policies and local government legitimacy. The Swedish case", *Urban Research & Practice*, 7(2), s. 137-152.
- Sancton, Andrew, 2008. *The limits of boundaries: Why city-regions cannot be self-governing*. Kingston, ON, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Savitch, Hank & Vogel, Ronald K., 2009. "Regionalism and urban politics", in Davies, Jonathan S. & Imbroscio, David L. (eds), *Theories of Urban Politics*, 2nd ed. London: Sage.
- Saward, Michael, 1998. *The terms of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Sellers, Jefferey & Hoffmann-Martino, Vincent, 2009. "Metropolitan governance", in *United cities and local governments, Decentralization and local democracy in the world*. Barcelona: UCLG.
- Schmidt, Vivien, A., 2013. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*, 61(1), s. 2-22.
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Storper, Michael, 1997. *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press, New York.
- Westin, Kerstin, 2015. "Place attachment and mobility in city regions", *Population, Space and Place*. DOI: 10.1002/psp.1949
- Whelan, Fredrick, G., 1983. "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", *Nomos*, 25, s. 13-47.



Widberg, Jan, 1979. *Från socken till kommunblock: en studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. Kommunaldemokratiska kommittén – Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, 2.

Zimmerbauer, Kaj, 2011. "From Image to Identity: Building Regions by Place Promotion", *European Planning Studies*, 19(2), s. 243-260.



# Det urbana rummets in- och utsidor

## *Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik*

Tomas Mitander, Line Säll & Andreas Öjehag-Pettersson<sup>1</sup>

### **Abstract**

The purpose of this article is to contribute to new thinking regarding research on urban politics in, and beyond, Sweden. We do this by arguing for a multi-disciplinary conversation on space, politics and governance, building on theoretical developments in disciplines such as geography, sociology and political theory. By developing a conceptual understanding of space as relational, the political in terms of contingency, and governance as governmentality we suggest that the concept of 'the urban' could be theorized and analyzed as a governmental assemblage. This approach opens up for new questions regarding where urban politics takes place, how it govern us and with what effects. One important implication of this proposed approach is that the urban produce both insides and outsides relationally and hence that the urban also can be studied out side cities and city regions.

## **Berättelsen om den naturliga urbaniseringen**

Mobilisera era krafter! Bygg allianser! Utveckla spjutspetsteknologi! Arbeta strategiskt! Organisera en gemensam front! Var kreativ eller dö! Den krigiska och militaristiska utvecklingspolitiska retoriken i Europa är påfallande när det gäller vad platser, städer och regioner behöver göra för att "överleva" i en era av globalisering (Säll 2014; Öjehag-Pettersson 2015; Peck 2005; Mitander 2015). I den här diskursen framträder föreställningar om globalisering som i huvudsak en teknologiskt och ekonomiskt driven process vilken försätter alla, såväl människor som myndigheter, företag, regioner och stater, i ett tillstånd av allomfattande konkurrens om olika resurser. Detta tillstånd tycks kräva att infrastruktur, investeringar och politik inriktas mot att koncentrera resurser till

1 Författarna vill tacka redaktörerna för detta specialnummer och arbetsgruppen i urban politik vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2015 för konstruktiva kommentarer på tidigare utkast av texten. Även Jörgen Johansson och Andreas Henriksson, samt övriga deltagare vid det högre seminariet i regionalt samhällsbyggande vid Karlstad universitet, har bidragit med konstruktiva synpunkter.

Tomas Mitander, Line Säll och Andreas Öjehag-Pettersson är verksamma vid Statsvetenskap, Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap och Centrum för regionalt samhällsbyggande, Karlstads universitet.  
E-post: tomas.mitander@kau.se, line.sall@kau.se, andreas.ojehag@kau.se

urbana miljöer där förutsättningarna för att bli globalt synlig och lyckas i kampen för överlevnad anses vara som störst (Öjehag-Pettersson 2015).

Den krigiska retoriken är ett tydligt exempel både på hur ekonomisering tränger sig in i det politiska livet och hur den tränger ut politiska alternativ med sitt deterministiska anslag. Wendy Brown (2015) beskriver hur det nyliberala förnuftets genomslag i väst har rekonstruerat vad hon kallar både *the soul* och *the state* enligt det samtida företagens logik, så att både personer och stater förväntas uppträda på sätt som maximerar deras marknadsvärde genom entreprenörism, investeringar och genom att attrahera kapital:

As both individual and state becomes projects of management, rather than rule, as economic framing and economic ends replace political ones, a range of concerns become subsumed to the project of capital enhancement, recede altogether, or are radically transformed as they are economized (Brown 2015:22).

Det är i och för sig inte något nytt för samhällsvetare att tala om en ekonomisering av det offentliga men Browns (2015) resonemang pekar mot en ny form av intensitet i, och utsträckning av, ekonomiseringsprocesser i dag. Mer precist innebär det snarare en finansialisering av det politiska livet där det grundläggande incitamentet för aktörer antas vara att söka största möjliga avkastning på olika former av investeringar (se också Tesfahuney & Dahlstedt 2008; Brown 2015). I det här tillståndet, som förstärks av utvecklingspolitiska föreställningar om (ekonomisk) globalisering som en naturkraft utom räckhåll för politisk reglering, framträder en bild av staten som oförmögen att skydda sina medborgare från konkurrensens hot. Istället formuleras ett sorts Hobbessianskt allas krig mot alla som hot och lösning på samma gång. Den moderna människan, staten, regionen och staten bör inte sky konkurrensen – den ska omfamna dess rationalitet. I jakten på konkurrenskraft stöps därför både staten och dess subjekt om till att bli mer risktagande, kreativa, entreprenöriella och innovativa. Isabell Lorey har i boken *State of Insecurity* (2015) spårat framväxten av den styrningsmentalitet som underbygger sådana samtida ekonomiseringsprocesser och visar hur den införlivar nya former av utsatthet och sårbarhet som centralt i modern politisk styrning, något hon benämner *precarization*:

Precarization means more than insecure jobs, more than the lack of security given by waged employment. By way of insecurity and danger it embraces the whole of existence, the body, modes of subjectivation. It is threat and coercion, even while it opens up new possibilities of living and working. Precarization means living with the unforeseeable, with contingency. [...] This leads to a form of governing that at least since Thomas Hobbes has been

viewed as no longer possible: a government that is not legitimized by promising protection and security (Lorey 2015:1f).

I den här artikeln vill vi problematisera vad vi anser vara en utvecklingspolitisk samhällsberättelse som tas för given och diskutera de möjligheter och utmaningar som vi menar att en sådan berättelse skapar för den statsvetenskapliga urban- och regionforskningen. Vår huvudsakliga poäng är att statsvetenskaplig forskning om urban och regional politik i Sverige borde fokusera på att belysa politikens och demokratins villkor i en tid där det urbanas privilegierade position ofta förstås som naturligt given för utveckling och framsteg. Vi ser ett behov av att göra den utvecklingspolitiska samhällsberättelsen tillgänglig för maktkritisk granskning genom att betrakta den som politisk och som ett uttryck för styrning. För att göra det kommer vi att argumentera för nödvändigheten i en kritisk teoretisk genomlysning av de – för ändamålet – centrala begreppen *rum* och *styrning*.

För att nå så långt menar vi att det är viktigt för statsvetenskaplig forskning att engagera sig mer i den teoretiska utveckling som skett de senaste årtiondena inom kulturgeografi (t.ex. Brenner 2004; Elden 2005; 2010; Massey 2005; Peck & Theodore 2015; Storey 2012), sociologi och politisk teori (t.ex. Dean 2010; Sassen 2006; 2014; Brown 2015; Larner 2000; Larner & Walters 2002; Miller & Rose 2008) genusforskning (t.ex. Butler 2006; Lorey 2015) och antropologi (t.ex. Murray Li 2007; Ong & Collier 2005; Ong 2006). Mer specifikt har det inom dessa discipliner växt fram sätt att teoretisera och studera rum, makt och styrning som kan bidra till statsvetenskapliga teoribildningar och analyser. Med det sagt menar vi också att statsvetenskapens explicita fokus på politik, makt och styrning berikar det mångvetenskapliga forskningsfältet urbana och regionala studier, vilket är väsentligt för att fånga det politiska i samtidens bredare mönster av förändring och sårbarhet.

Vi föreslår användandet av begreppet *det urbana* som en analytisk kategori, vilken vi teoretiskt och metodologiskt närmar oss i termer av ett arrangemang. Det betyder kortfattat att vi förstår det urbana som en sammansättning av diskurser, praktiker, materialiteter och subjekt vilka tillsammans formar en sorts helhet. För oss möjliggör en sådan ingång en relationell förståelse och analys av rumsliga och sociala processer, samtidigt som det också är en infallsvinkel från vilken samtida urbaniseringsprocesser kan tolkas i termer av makt, styrning och politik. Vi vill rikta fokus mot processer som konstitueras relationellt, producerar in- och utsidor och som betraktat på detta sätt i ontologisk mening är politiska. Med det urbana åsyftar vi med andra ord inte en plats eller politiskt beslutsfattande i städer. Snarare är det just en analytisk kategori i meningen att det gör analytiskt arbete för oss när vi applicerar det som ett sätt att tänka kring den samtida utvecklingen. Tolkat på vårt sätt, som ett arrangemang, är det urbana varken entydigt eller konstant i sina diskursiva konstruktioner, utan

snarare föränderligt och differentierat. Det hålls samman av stadens betydelse så till vida att de diskurser, praktiker och subjekt som utgör det relaterar till stadens meningsbärande funktion på ett eller annat sätt, men arrangemanget är inte staden. En analys av det urbanas betydelse i dagens samhälle utifrån det här sättet att tänka behöver alltså inte börja i ett särskilt avgränsat territorium, utan tvärtom kan det vara ett sätt att undvika olika former av metodologisk nationalism (Brenner 2004; Delaney 2005; Elden 2010; Strandsbjerg 2010). I det sammanhanget tror vi att statsvetenskaplig forskning om urban och regional politik, med sitt explicita fokus på makt och styrning, har potential att berika internationell forskning om städer och regioner vilken annars ofta domineras av kulturgeografi och sociologi. Samtidigt menar vi att nyare teoribildningar inom urbana- och regionala studier, så som exempelvis arrangemangstänkande, utgör en möjlighet till vitalisering av statsvetenskapliga diskussioner genom att destabilisera den framskjutna position som territoriella logiker ofta har i empiriska studier av makt, politik och styrning.

### **KONKURRENSEN OCH “DET URBANAS” PRIVILEGIERADE POSITION**

Utifrån en globaliseringstolkning där världen uppfattas som konkurrensutsatt och hotfull samtidigt som staters styrningskapacitet betraktas som reducerad har konkurrenskraftsrationaliteten blivit organiserande inom en rad politiska fält i svensk politisk debatt. I kommuner, städer, näringslivsorganisationer och myndigheter, och inte minst på landets universitet, strävar politiker och tjänstemän, näringslivsföreträdare, akademiker och andra samhällsaktörer efter att hitta former för att bli globalt konkurrenskraftiga (Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2013). I det avseendet kan vi också se en ökad spridning av politiska lösningar som resulterat i en europeisk, och i flera fall global, homogenisering av policymodeller och former för utvecklingspolitik (Peck & Theodore 2015; Säll 2014). I sådana policymodeller betraktas innovativa och kreativa miljöer i stor utsträckning som nyckeln där policyskapare utvecklar nya organisationsformer – bygger partnerskap, nätverk, kluster och innovationssystem för att uppnå kreativa, lärande och konkurrenskraftiga städer och regioner (Säll 2014; Mitander 2015; Öjehag-Pettersson 2015). Den förgivettagna berättelsen om samhällsutvecklingen och villkoren för utvecklingspolitiska ambitioner uttrycks tydligt i manifestet *Urban Express* (2014) där Per Schlingman och Kjell A Nordström sammanfattar 15 urbana lagar för att navigera i “en ny värld”:

Alla pekar på staden. Allt pekar på att vårt habitat – när vi själva kan och får välja – är staden. Landsbygden har lite eller inget att erbjuda som kan stoppa eller vända utvecklingen. Idag är det sannolikt blott en global pandemi som skulle kunna stoppa eller vända denna utveckling. Mikroberna är urbaniseringens fiende nummer ett. Men sannolikt skulle även en pandemi endast skapa

ett hack i kurvan. När smittan lagt sig återvänder vi sannolikt till våra älskade städer (Schlingman & Nordström 2014:24).

Utdraget uttrycker den ofta implicita logik som ligger till grund för utsagor om samhällsutvecklingen, politiska problemformuleringar och lösningsförslag: att fokusera på att främja städers konkurrenskraft och attraktivitet, innovationskraft och tillväxt. Noden för investeringar, nätverksbyggande och mobilisering är i huvudsak städer. Den ökade urbaniseringen artikuleras ofta som en naturlig – och därmed opolitisk – process där människor, företag och kapital koncentreras till urbana miljöer och zoner, samtidigt som politiska åtgärder för att motverka samma processer uppfattas som djupt olämpliga, omoderna och politiska (Öjehag-Pettersson 2015; Mitander 2015; Säll 2014). Staden åtnjuter i denna berättelse om samhällsutvecklingen en framskjuten och privilegierad position, vad som i en svensk kontext har beskrivits i termer av ett urbant tolkningsföreträde (Rönblom 2002; 2014).

En förutsättning för att det urbana kan förstås som attraktivt, dynamiskt, utvecklingsdrivande och kreativt är att det icke-urbana förstås som motsatsen. Ett sådant ömsesidigt konstituerande av det urbana rummets in- och utsida ger en legitimerande grund för politiska åtgärder som syftar till att förstärka urbana miljöer och därmed befästa och rent materiellt verkställa den till synes naturliga och opolitiska samhällsutvecklingen. Vi förstår det här som en i ontologisk mening politisk process där staden vinner ett allt starkare tolkningsföreträde. Den synbart självklara förståelsen av urbanisering kan också betraktas som konstituerande för antaganden om det icke-urbanas geografi. Områden utanför större städer kan relateras till och få en funktion för städer genom att anpassas och kopplas an till urbana behov och preferenser som exempelvis särskilda zoner för rekreation och upplevelser. Denna konstituerande utsida kan exemplifieras med ett annat exempel, ur boken *Behövs regioner?* (2013)

Även om det är universitetsorter och vissa näringspolitiskt viktiga centra, som kommer att ha de största förutsättningarna att delta i den globala konkurrensen, är inte hoppet ute för andra typer av orter. Förorter till större städer har goda förutsättningar att utvecklas till attraktiva boendemiljöer för dem som arbetar i den globala konkurrensen. Det gäller även stadsnära rekreationsorter, där stadsborna kan hämta andan. Också vissa mer perifera orter har förutsättningar att etablera sig som rekreationsorter för en vidare publik, till exempel fjällvärlden i Jämtland och Dalarna, liksom Jukkasjärvi med sitt ishotell (Edling 2013:18f).

Betraktat som arrangemang rör sig alltså det urbana i olika geografiska områden och manifesteras på olika sätt i såväl städer som på landsbygd och behöver egentligen inte knytas till ett specifikt territorium. Arrangemangstanken

aktualiserar med andra ord teoretiska frågor om hur rum och styrning kan förstås i anslutning till politisk analys av det urbana.

För att studera och förstå betydelsen av det urbana är det därför viktigt att inte begränsa forskningen till att studera städer och urbana miljöer. Staden eller storstadskommunen som plats och administrativ enhet får inte sätta empiriska ramar för utforskandet av den styrning och de effekter som det urbana (tolkningsföreträdet) för med sig.

## AVSIKT OCH DISPOSITION

Avsikten med den här artikeln är att uppmuntra till nytänkande och debatt om framtida statsvetenskaplig forskning om urban politik i Sverige. Vi vill synliggöra och problematisera vad vi har som utgångspunkt för artikeln: en tvingande, förgivettagen och tillsynes opolitisk berättelse om samhällsutveckling. Vi argumenterar i detta sammanhang för användningen av begreppet "det urbana" på ett sätt som synliggör och problematiserar ett urbant tolkningsföreträde i den politiska och akademiska debatten.

Vi för diskussionen med utgångspunkt i vår tidigare forskning om vad som i bred mening kan sorteras under det internationella forskningsfältet urbana och regionala studier: empiriska studier av regional politik, vilket i många avseenden överlappar och angränsar till det urbana och forskning om urbana miljöer och städer; regionalpolitikens utveckling i Sverige, tillväxt-, kluster- och innovationspolitik, regionförstoring och regionalt medborgarskap samt globaliseringens betydelse i dessa sammanhang (Säll 2011; 2014; Mitander, Säll, Öjehag-Pettersson 2013; Mitander 2015; Öjehag-Pettersson 2015).

Det finns, som vi ser det, två övergripande teoretiska utmaningar som behöver hanteras. Den första utmaningen handlar om hur vi förstår rum och vilken analytisk vikt vi lägger vid – och hur vi metodologiskt hanterar – rummets betydelse i statsvetenskaplig forskning om det urbana. Hur kan vi komma runt en alltför schematisk rumsförståelse som riskerar att dölja rumsliga maktrelationer? Den andra utmaningen handlar om hur vi närmar oss och analyserar styrning i en empirisk kontext av tillsynes självgående sociala processer. Hur kan vi synliggöra sådana processer av socialt strukturerande, som globalisering och urbanisering, som uttryck för makt och styrning? I det följande kommer vi att fördjupa en teoretisk diskussion om begreppen rum och styrning och samtidigt ge förslag på hur utmaningarna kan mötas.

I nästa avsnitt diskuterar vi teorier och perspektiv på rum och styrning i tre delar. Vi gör det med utgångspunkt i vad som kommit att benämnas som den territoriella fällan och absoluta rum i politisk och rumslig analys och sätter detta i kontrast till diskussioner om relationellt rum. Utifrån genomgången landar vi i ett perspektiv att tänka det urbana och relationellt rum i termer av arrangemang. I den tredje och avslutande delen av avsnittet presenterar vi *governmentality* som ett sätt att analysera hur styrning rationaliseras och med



vilka medel den sker samt hur det politiska opererar i dessa arrangemang. Med utgångspunkt i dessa diskussioner avslutas artikeln med uppslag till statsvetenskaplig forskning om urban politik i, och bortom, Sverige. Vi argumenterar för behovet av att ställa vad vi menar är statsvetenskapens kärnfrågor i relation till den samhällsutveckling som uppmärksammas, beskrivs och analyseras inom urbana- och regionala studier. Vi gör det genom att diskutera det urbana som arrangemang kännetecknat av styrning och genom att konkretisera vilka typer av frågor och empiriska fält som vi anser angelägna att studera närmare.

## Rum och styrning

Globaliseringens genomslag i den statsvetenskapliga forskningen har kommit att utmana traditionella förståelser om rummets betydelse för politisk analys. I en tid när territoriell suveränitet och nationalstatens självklara utgångspunkt för medborgarskap och samhällsbyggande betraktas som tillbakatryckta väcks behovet för nya perspektiv för att förstå samtidens komplexa ordningar.

*Multi-level governance* (MLG) har inom europeisk statsvetenskap de senaste decennierna utvecklats till ett tongivande perspektiv som syftar till att synliggöra och beskriva den nya tidens styrning i framförallt europeiska politiska system som innefattar aktörer och processer vilka är anknutna till olika organisatoriska nivåer och samhällssektorer. En central aspekt inom den statsvetenskapliga MLG-forskningen är dess problematisering av suveräna territorier i en globaliserad tid (Hooghe & Marks 2001; Marks 1992). Genom att betona hur styrning idag sker i komplexa och överlappande processer bidrar MLG till att kritiskt granska pågående politiska skeenden och destabilisera nationalstaten som självklart analytiskt fokus. Vi menar trots det att MLG-analyser ofta reproducerar en förståelse av territorium och rum som försvårar och begränsar analyser av dagens mångsidiga städer och regioner. Problematiken ligger i själva förståelsen av hierarkiska *nivåer* och avgränsade territorier (jämför Rönnblom 2013) samt att en sådan rumsförståelse riskerar att osynliggöra rumsliga politiska dynamiker (jämför Jessop 2016).

Ett första steg för att närma sig frågor om rummets ontologi är att vända sig till den forskningsfront som växt fram främst inom kulturgeografi som en del av det större fältet globaliseringsstudier (Öjehag-Pettersson 2015). I bred mening är det en diskussion som inte bara berör MLG utan i praktiken hela det statsvetenskapliga fältet, något som blivit tydligt i den kritik som formulerats kring begreppet territorium sedan mitten av 1990-talet.

### DEN TERRITORIELLA FÄLLAN OCH RELATIONELLT RUM

I mångt och mycket arbetar statsvetare fortfarande starkt influerade av Max Webers (1994:310-11) klassiska definition av en stat där "a state is that human community which (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate

violence within a certain territory, this "territory" being another of the defining characteristics of the state". I jämförelse med de andra centrala begreppen i Webers statsdefinition (legitimitet och våld) är det dock påtagligt hur lite territorium faktiskt har teoretiserats i statsvetenskaplig forskning (Agnew 1994; Delaney 2005; Elden 2010; Storey 2012; Strandsbjerg 2010). När John Ruggie (1993:174) reflekterade över begreppets historia inom internationella relationer och statsvetenskap konstaterade han därför att "it is truly astonishing that the concept of territory has been so little studied by students of international politics; its neglect is akin to never looking at the ground one is walking on". På samma spår gjorde geografen Stuart Elden mer nyligen konstaterandet att:

However central the notion of territory is to definitions of the state, it generally tends to be assumed as unproblematic. Theorists have largely neglected to define the term, taking it as obvious and not worthy of further investigation. One searches political dictionaries or introductory text books in vain for a conception of this notion: rather it is unhistorically accepted, conceptually assumed and philosophically unexamined. Its meaning is taken to be obvious and self-evident and can therefore be assumed in political analysis. Political science that does discuss this notion tends to concentrate on legal issues of secession or border disputes, or problems of refugees, nationalism and core-periphery relations rather than come to terms with the notion itself. (Elden 2005:10)

Eldens observationer kan bäst förstås mot bakgrund av en pågående diskussion som paradoxalt nog förs mest utanför statsvetenskap och I.R. Den tog sin början när geografen John Agnew (1994) beskrev konturerna för vad han kallade *the territorial trap* – ett dominerande och distinkt sätt att artikulera territorium inom statsvetenskapliga teoribildningar vilket fått betydande konsekvenser för hur vi studerar sociala fenomen.

För Agnew (1994:58) var den territoriella fällan ett resultat av "a preference for abstract and 'closed system' thinking among advocates of a scientific (positivist) approach to international relations" vilket starkt bidrog till reproduktionen av territoriet som en logisk enhet. En effekt av en sådan dekontextualisering menade Agnew var att själva staten försågs med en sorts essentiell territorialism vilket i sin tur bidrog till en legitimering av nationalstaten som ett naturligt uttryck för "the 'character' or 'will' of the nation" (Agnew 1994:59).

Ytterligare konsekvenser av en sådan *territorial trap* är vad som brukar kallas för metodologisk nationalism (Brenner 2004; Delaney 2005; Elden 2010; Strandsbjerg 2010). Kortfattat innebär det att eftersom den territoriella (national)staten representeras som en avkontextualiserad logisk enhet framstår den också som existerande före själva samhället så att 'det sociala' med nödvändighet måste ha uppkommit som ett nationalstatsfenomen. Följaktligen utgör den

territoriella staten utgångspunkten för analyser av samhället och det sociala. Peter Taylor kallar sådant tänkande för *embedded statism*:

Embedded statism contains the remarkable geographical assumption that all the important human social activities share exactly the same spaces. This spatial congruence can be stated simply: the 'society' which sociologists study, the 'economy' which economists study, and the 'polity' which political scientists study all share a common geographical boundary, that of the state. However abstract the social theory, it is national societies which are described; however quantitative the economic models, it is national economies which are depicted; and however behavioural the political science, it is national governance at issue (Taylor 2004:54).

Mer specifikt skulle kunna sägas att det som inte tydligt artikuleras eller teoretiseras av statsvetare är de rumsliga antaganden som måste finnas på plats för att begreppet territorium ska kunna fungera som både centralt och outvecklat på samma gång. I de flesta statsvetenskapliga teoribildningar fungerar territorium som en geografiskt avgränsad container inom vilken specifika politiska ordningar etablerats. Mest tydligt är troligen den här representationen i våra politiska kartor där de färgkodade mönstren uttömmande delar in jorden i enheter prydligt placerade intill varandra. I den här *absoluta* rumsförståelsen (Allen 2011; Elden 2010; Jones 2009; Massey 2005; Marston, Jones och Woodward 2005) blir inte bara enheternas horisontella placering enkel utan också deras vertikala. Staden, kommunen, regionen och staten blir olika skalsteg där de högre innesluter de lägre likt ryska dockor vars inbördes relationer är möjliga att exakt beräkna med hjälp av euklidisk geometri och cartesianska koordinatsystem. I dessa geografiska containrar samlas så alla sociala relationer, praktiker och diskurser på ett sätt som gör det möjligt att inte bara avgränsa territorier utan också behandla dem som residualkategorier i teoribildningar. Territoriet (och rummet) står bortom de sociala relationerna och innesluter dem snarare än formas i relation till dem.

*Absoluta* rumsförståelser har en lång historia i alla samhällsvetenskaper, men det finns också andra förståelser av rummet. Särskilt inom geografiämnet har alternativa förståelser och ontologiska positioner vuxit fram (Massey 2005; Jones 2009). Inte minst har de senaste årtiondenas fokus på globalisering och det globala bidragit till att rummet som sådant har placeras i framkanten av sociala teorier så att staters, städers och regioners ordningar och funktioner tolkats i nytt ljus (jmf. Appadurai 1996; Beck 1992; Harvey 1990; Giddens 1990; Sassen 2006; Öjehag-Pettersson 2015).

Andra förståelser för rummet betonar, istället för dess absoluta karaktär, hur det är socialt producerat i meningen att det formar och formas genom

praktiker och diskurser (Lefebvre 1991). Det är omöjligt att återge alla viktiga insatser i den diskussionen här, men Marston (2000) menar att de alla kan sägas utgå från Henri Lefebvres inflytserika *The Production of Space* (1991). En bred skara forskare, involverande bland andra Doreen Massey (1994; 2005), David Harvey (1990; 2009), Nigel Thrift (1996) och Edward Soja (1971; 1989), plockade upp och vidarebearbetade Lefebvres tankar till vad som idag brukar benämnas som en *relationell* rumsförståelse. Från det här perspektivet förstås rum som ytterst centralt i maktprocesser och politik, inte som en container för sådana utan snarare som en aktiv del i deras formande. Starkt influerade av post-strukturalistisk teori (Howarth 2013; Massey 2005; Murdoch 2006) har de teoretiker som drivit på den relationella förståelsen påpekat att rummet inte är något som finns bortom, eller runt, de sociala relationer som formar våra samhällen:

Space does not exist as an entity in and of itself, over and above material objects and their spatiotemporal relations and extensions. In short, objects are space, space is objects, and moreover objects can be understood only in relation to other objects – with all this being a perpetual becoming of heterogenous networks and events that connect internal spatiotemporal relations [...] (Jones 2009: 491).

Det här betyder med andra ord att ett relationellt rumsperspektiv bygger på en förståelse för objekt, händelser och subjekt som konstituerade genom sina relationer snarare än som en effekt av inneboende essentiella kvaliteter. Rumets materialiteter är invävda i nät av sociala relationer vilka markerar dem och formulerar mening åt dem. Dessutom, eftersom sociala relationer konstant befinner sig i vardande och förändring, innebär det också att den mening och betydelse som finns i rummet alltid är öppen för omtolkning, något som Doreen Massey (1994; 2005) pekar på som rummets ständigt politiska karaktär:

This view, then, is of space-time as a configuration of social relations within which the specifically spatial may be conceived of as an inherently dynamic simultaneity. Moreover, since social relations are inevitably and everywhere imbued with power and meaning and symbolism, this view of the spatial is an ever-shifting social geometry of power and signification (Massey 1994:3).

Mer konkret innebär ett relationellt rumsperspektiv därför att ett givet rum eller en given plats alltid formas genom sin relation till andra platser och rum. Svenska städer och regioner blir specifika situerade lokaliteter i större nät av relationer där mening och betydelse bestäms i dessa relationer. Det innebär att en given svensk stad formas, inte bara i ett särskilt avgränsat geografiskt rum, utan genom sina relationer till en mångfald av lokaliteter vilka kan vara

belägna i princip var som helst och vissa av dem är troligen inte ens möjliga att positionera i ett koordinatsystem.

För Massey (1994; 2005) är det mest centrala i en relationell rumsförståelse att en sådan syn öppnar upp för ett fokus på samtidigheter. Om tid är en dimension där saker och ting händer efter varandra så är rum dimensionen av samtidighet – den presenterar oss inför de(t) andras existens och understryker hur ett sådant fokus möjliggör för oss att analysera relationer just som samtidigheter snarare än händelser som följer på varandra. Masseys rumsbegrepp är abstrakt, men det är inte ett hinder menar hon. Få kräver exempelvis att tid som analytiskt begrepp ska vara fast och konkret. Om relationellt rumstänkande är abstrakt så är det i så fall på samma sätt som tid är abstrakt, men betraktat som en dimension av samtidighet så är det varken mer eller mindre konkret och materiellt än tid förstått som händelser i ordningsföljd.

Det är med en sådan förståelse för rum som vi förespråkar studier av urban politik i termer av det urbana. Att det urbana konstitueras relationellt och genom sina utsidor innebär att det producerar och produceras av andra rum och objekt. Det betyder exempelvis att det urbana inte exklusivt är lokaliserat i städer eller regioner med hög befolkningskoncentration, tvärtom ligger i det urbana också avlägsna platser långt från världens megastäder. Vi menar dock, i likhet med Massey (2005), att relationella rum kan studeras på en mängd olika sätt och att det behövs ytterligare konkretiseringar för hur det urbana kan undersökas med utgångspunkt i en sådan rumsförståelse. Vårt sätt att göra det är att tänka *arrangemang*.

### **ATT TÄNKA ARRANGEMANG – VAR FINNS DET URBANA?**

Begreppet *arrangemang* är vår svenska översättning på vad Gilles Deleuze och Felix Guattari (2004; 2009) kallar *agencement*. I engelskspråkiga översättningar används ofta termen *assemblage* och den teoretiska diskussionen kring begreppet är omfattande. I denna artikel fokuserar vi på vad som har kallats "att tänka *arrangemang*" (Acuto & Curtis 2014; Ong & Collier 2005). Innan vi utvecklar vad vi menar med att tänka *arrangemang* presenterar vi kort hur begreppet vanligen används.

*Arrangemang* som teoretiskt begrepp har växt fram inom två olika skolbildningar och det används på lite olika, men nära besläktade, sätt. Dels finns en inriktning som tar sin utgångspunkt i Deleuze & Guattaris arbeten (2004; 2009) där det avser en ansamling av diskurser, praktiker och subjekt som tillsammans utgör en (instabil) helhet för en avgränsad del av den sociala verkligheten (jmf. Delanda 2000; 2006). Samtidigt har *arrangemang* också en central plats i Actor-Network Theory (ANT) där det utvecklats för att fånga *nätverkets* uppbyggnad och konstruktion med särskilt fokus på hur olika materialiteter fungerar, inte endast som ramar, bakgrunder eller byggstenar för sociala relationer, utan snarare för hur de får aktörspotential (se exempelvis Callon

1998; Latour 1987; 2005; Law & Mol 2002). Här väljer vi i bred mening att följa den forskning som växt fram i spåren av Deleuze och Guattaris arbeten, men vi avser egentligen inte att utveckla den teoretiska positionen utan vill hellre använda oss av arrangemangstanken som taktik för att närma oss och avgränsa ett empiriskt fält.

För att upprepa betyder det alltså att vi förstår ett arrangemang som en ansamling av diskurser, praktiker och subjekt vilka just *arrangeras* i specifika konfigurationer. Med andra ord kan vi tolka ett arrangemang som en empirisk domän kopplad till ett fenomen, en process eller ett fält. Arrangemanget är en analytisk ingång i fältet som inte förutsätter ett fast territorium eller hierarkiskt ordnande principer. Snarare är det en sorts sammansättning där kopplingarna och skärningspunkterna mellan praktiker, diskurser och subjekt tillsammans skapar en helhet som kontinuerligt befinner sig i förändring och utveckling, men som ändå är stabil nog för att närma sig empiriskt.

Om vi, för att hålla oss till temat i den här artikeln, tänker oss en stad som ett arrangemang så är den i vår förståelse en heterogen sammansättning av bland annat personer, byggnader, planer, program, bilar, stadsdelar, gator, restauranger, shoppinggallerior och reklambudskap. I den meningen är sådana delar *komponenter* av det arrangemang som utgör staden, men med en annan infallsvinkel kan var och en av dessa komponenter också förstås som arrangemang i sig själva, med en uppsättning andra komponenter, delvis överlappande med varandra. Vidare är också det urbana så som vi artikulerat det här ett exempel på ett arrangemang i vilket en sådan fysisk stad ingår som komponent.

Mer generellt uttryckt menar alltså Deleuze och Guattari (2009) att ett arrangemang alltid är sammanvävt med andra arrangemang så att delar av det får olika funktion beroende på hur vi gör våra avgränsningar. Ett annat sätt att uttrycka det hela är att arrangemangen alltid är delmängder av delmängder, så att även om vi i ett specifikt fall kan avgränsa oss och fokusera på ett givet arrangemang så är vi medvetna om att det står i direkt förbindelse med, och byggs upp av, andra. Det betyder alltså att det också finns relativa skillnader i arrangemangens "skala" för Deleuze och Guattari (2009). Men sådana makro- och mikroaspekter (Deleuze och Guattari använder begreppen *molar* och *molecular*) är alltid relativa och beror på hur vi närmar oss det arrangemang vi vill studera.

Även om arrangemang inte analytiskt förutsätter ett fast territorium som utgångspunkt betyder inte det att vi förordar ett begrepp där konkreta, materiella aspekter är utan betydelse. Tvärtom kan arrangemang ses som territoriella enheter, men de är aldrig fixerade utan snarare lösa sammansättningar där krafter som strävar mot deras upplösning existerar sida vid sida med sådana som strävar mot fastare formationer. Deleuze och Guattari (2009) använder begreppspar *deterterritialisering* och *reterritialisering* för att beskriva den här aspekten av arrangemang som ett sorts flyktigt vardande ständigt på

gränsen till att upplösas samtidigt som det också kontinuerligt skapar fastare former och territoriell förankring (se också Brenner 2004).

Ahiwa Ong och Stephen Collier (2005) har för sin del använt arrangemang som ett sätt att teoretiskt närma sig globalisering. När de gjort så har de explicit förordat just "att tänka arrangemang" som ett sorts förstadium till metodologi, eller snarast ett sätt att rama in en given studie, snarare än som en fullt utvecklad teoretisk modell för hur fenomenet fungerar. I deras begreppsapparat är arrangemang, liksom vi tänker oss här, förstått som en heterogen ensemble av diskurser, praktiker och subjekt kopplade till ett särskilt fenomen eller fält. De uppehåller sig särskilt vid ett arrangemangs relationer till andra arrangemang och hur vissa av dem verkar vara särskilt mobila. Istället för att då tala om *komponenter*, *detritorialisering* och *reterritorialisering* introducerar de begreppet "globala former" (*global forms*). Det innebär att för Ong och Collier (2005) finns det vissa arrangemang, eller delar av arrangemang, som är formade på ett sätt att de mycket lätt kan fästas in i andra, vilket får dem att bli särskilt betydelsefulla för att förstå vår samtid. Om vi exempelvis undersöker "det urbana" som arrangemang så kan vi tolka det som en sådan global form som i vår samtid är en framträdande del av en mängd olika disparata arrangemang, exempelvis migration, design eller arkitektur. Föreställningar om det urbana är involverat i alla dessa sammanhang och kodar migrationens flöden, designens uttryck eller arkitekturens utformning. Det är viktigt att påpeka att sådana globala former inte kodar på samma sätt i alla kontexter. När "det urbana" kodar design eller migration i Sverige kommer inte det ske på samma sätt som i exempelvis USA eftersom arrangemangen i vilka det installeras delvis har olika komponenter, men dess effekter kommer att ha gemensamma drag.

Arrangemangstänkande har de senare åren applicerats i en mängd olika studier inom skilda discipliner. För att konkretisera den abstrakta diskussionen kan ett par empiriska exempel fungera som belysande för vad vi menar med "att tänka arrangemang". Exempelvis har Stephen Legg (2009; 2011) undersökt hur trafficking fungerar, inte genom att i första hand studera policydokument eller intervjua kvinnor och barn som utsätts för praktiken, utan snarare genom att fokusera just på hur ett bredare arrangemang av "actual movements, policies, novels, rumors, myths, desires, and places of disembarkation, slavery, purchase and policing" (Legg 2011:129) tillsammans producerar fenomenet. På ett liknande sätt har Nick Srnicek (2014) studerat klimatförändringar genom att uttryckligen fokusera på hur disparata materiella och teknologiska komponenter samverkar med vad han kallar olika *cognitive assemblages* (ansamlingar av expertis och kunskap) i produktionen av själva fenomenet klimatförändring. Med andra ord, för att förstå hur expertis, policy och kunskap mobiliseras kring begreppet klimatförändring i olika kontexter blir det viktigt att fokusera just på hur dessa sammanflätas med exempelvis datorer och simuleringsprogram, de algoritmer som underbygger dem samt den snabbt ökande beräkningskraften hos processorer.



Vidare har geograferna John Allen och Allan Cochrane (2007; 2010) använt arrangemang som utgångspunkt för att närma sig regionen då de undersöker vad de kallar *regional assemblages*. För dem är inte regionen i första hand en administrativ enhet (även om den också är det), snarare är den en ordning som förvisso kan ha en särskild form och rumslig utsträckning, men som är inte fixerad. Regioner förstås som producerade genom sin relationella position i förhållande till andra rumsliga ordningar. När Allen och Cochrane närmar sig regioner som arrangemang och relationellt rum betyder det att de, i likhet med vad vi skrev ovan, förstås som en ansamling diskurser, praktiker och subjekt. Vissa arrangemang "sträcker sig in i" regionen och formar den samtidigt som regionen också "sträcker sig ut". Allen (2011) beskriver hur regioner som arrangemang, i likhet med andra arrangemang, är en sammanhängande, men inte koherent, enhet:

Significantly, one can think as much about regional political formations in this way, as a tangled assemblage of relationships and practices, as one can think about any powerful arrangement which hangs together as an assorted heterogeneous mix of power and authority: from, say, the changing organization of finance and corporate business in a more demanding economic world to the shifting tactics of civil society movements in response to global harm and injustice. The mix assembled may be different, but the arrangements themselves hold together nonetheless as some form of consistent, if not coherent, entity (Allen 2011:155).

Det urbana kan på så vis studeras med utgångspunkt i en rad olika kunskaper, praktiker, apparater, system, tankemönster och subjekt som "sätts samman" i olika arrangemang. Snarare än att enbart studera "urbanism" inom en stad eller geografiskt begränsat territorium, som så ofta görs (McCann & Ward 2012a; 2012b), menar vi att det urbana bör studeras i och genom en rad olika ingångar. Geograferna McCann och Ward har kritiserat en territoriell förståelse av urbanism och menar att "cities become coherent entities through the assembling and mobilizing work of their inhabitants, including those involved in producing and implementing policy, through the efforts of actors located elsewhere, and through the relations among these various actors" (2012:49). Vi menar dessutom att det urbana inte enbart kan förstås med utgångspunkt från sin insida – med andra ord med utgångspunkt i staden – utan att det urbana också kan förstås med utgångspunkt i sin utsida, i olika situerade lokaliteter. Det urbana (re)produceras inom forskning, i populärlitteratur, i staden, på landsbygden, genom index och statistik, i film och media, i parlamentsdebatter, policyprogram, reklam och arkitektur. När vi från ett politiskt perspektiv studerar det urbana kan vi lika gärna börja på landsbygden eller i mindre kommuner som i kända urbana innovations-sagor och "hot-spots" som Silicon



Valley, New York eller Vancouver, som så ofta görs. "Det urbanas politik" förs inte enbart i städer och stadsregioner, utan kan betraktas som en berättelse om samhällsutveckling som ramar in hur utveckling problematiseras, rationaliseras och görs styrbar i en rad politiska fält, i olika kontexter.

Samtidigt som arrangemang är ett sätt för oss att förstå "det urbana" i termer av var det finns eller hur det framträder så kvarstår ändå frågan om styrning. Arrangemang må vara heterogena ansamlingar, men det betyder inte att de är slumpmässiga eller att sättet de utvecklas är naturliga eller opolitiska. Tvärtom menar vi att det behövs ett analytiskt förhållningssätt som synliggör hur de görs till objekt för styrning och deras politiska dimensioner. Vi menar att ett sådant förhållningssätt går att finna i den framväxande governmentalitylitteraturen.

### **GOVERNMENTALITY – DEN INDIREKTA STYRNINGENS POLITIK OCH TEKNIK**

Studier av governmentality handlar om att synliggöra hur verkligheten görs styrbar i tid och rum, hur styrningen rationaliseras och legitimeras och hur politiska rationaliteter för styrning är nära sammanlänkade med teknologier för indirekt styrning (Dean 2010; Burchel, Gordon & Miller 1991; Miller & Rose 2008). Vi använder begreppet politisk rationalitet för att konceptualisera vad Wendy Brown (2015) beskriver i termer av "a normative order of reason" som ramar in det begripliga, tänkbara och sägbara. Med teknologier för styrning åsyftas genom vilka medel styrningen sker och en stor del av forskningen om nyliberalism som governmentality fokuserar på hur styrning i allt större utsträckning opererar på distans, genom indirekta medel (Miller & Rose 2008; Rose 1999; Dean 2010; Brown 2015).

Både Wendy Brown (2015) och Wendy Larner (2000) har diskuterat distinktioner och relationer mellan nyliberalism som governmentality och policy. Brown argumenterar för att ekonomiseringen innebär att både stater och individer blir föremål för management, snarare än politisk styrning (jämför "rule") när ekonomisk rationalitet och ekonomiska mål ersätter politiska rationaliteter och mål. Både personer och stater konstrueras enligt det samtida företags logik, både personer och stater förväntas uppträda på ett sätt som maximerar deras ekonomiska värde i samtiden och öka sitt värde i framtiden, både personer och stater förväntas göra så genom entreprenöriellt beteende, självinvesteringar och/eller genom att attrahera investerare (Brown 2015). Brown ger i detta sammanhang två exempel, som enkelt kan omsättas till en analys av svensk politik och förvaltning. Det första exemplet handlar om hur *själen* transformeras när universitet i Nordamerika och Europa radikalt stöpts om och omvärderats – bland annat genom "best practices" som följer företags logik och rankingsystem som inte enbart påverkar hur forskning och undervisning prioriteras, utvärderas och värderas, utan också hur forskning och undervisning görs:

Once about developing intelligent, thoughtful elites and reproducing culture, and more recently, enacting a principle of equal opportunity and cultivating a broadly educated citizenry, higher education now produces human capital, thereby turning classically humanist values on their head (Brown 2015:24).

På så vis illustreras hur governmentalityanalysen knyter samman (förändringar i) politiska rationaliteter med teknologier för styrning, som både transformerar själen, medborgarskap och demokratin (Brown 2015). Det andra exemplet handlar om transformering av *staten* där Brown tar president Obamas tal till nationen som belysande fall:

While Obama called for protecting Medicare; progressive tax reform; increasing government investment in science and technology research, clean energy, home ownership and education; immigration reform; fighting sex discrimination and domestic violence; and raising the minimum wage, each of these issues was framed in terms of its contribution to economic growth or American competitiveness (Brown 2015:24f).

Exemplet visar hur olika typer av policies (låt dem vara socialistiska, konservativa eller liberala) legitimeras enligt en nyliberal rationalitet, där det överordnade målet är att attrahera investerare, kapital, kompetens och främja konkurrenskraft och avkastning. En liknande rationalitet präglar svensk politik när det gäller den svenska välfärdsstatens transformering, i fråga om skilda områden så som regional innovations- och tillväxtpolitik (Öjehag-Pettersson 2015; Mitander 2015; Säll 2014), jämställdhetspolitik (Tollin 2011; Alnebratt & Rönnblom 2016), skolpolitik (Dahlstedt & Hertzberg 2011) och socialtjänst (Lauri 2016). Nyliberalism som governmentality är både ett globalt fenomen med viss samstämmighet samtidigt som den är differentierad, oregelbunden och osystematisk när den arrangeras i specifika kontexter och skär genom länder, regioner och sektorer. När nyliberal governmentality möter välfärdsstatens fortsatta legitimitet i Sverige, konfucianism, post-maoism och kapitalism i Kina, samt post-apartheidens Sydafrika med förväntningar på en demokratisk och omfördelande stat kommer med andra ord både generella former och specifika drag till uttryck (Brown 2015:20).

Governmentality-analyser sätter på så vis fokus på hur problemrepresentationer och lösningar på en plats hänger samman med problematiseringar och ageranden på andra platser (Miller & Rose 2008). Genom att analysera hur problematiseringar och kalkyler på en plats hänger samman med de på en annan, inte genom direkta påtryckningar eller tvång, utan genom lösa nätverk, kan rationalitet och teknologier för indirekt styrning synliggöras. Fokus ligger, till skillnad från till exempel MLG-analyser, inte på hur institutionella band eller

beroenden länkar samman platser utan på hur problem representeras på liknande sätt. Denna aspekt visar på styrningsmentalitetens diskursiva karaktär, på så vis att diskurser utgör de lösa nätverk genom vilka problematiseringar och lösningar på olika platser hänger samman. Genom gemensamma vokabulärer, teorier och förklaringar kan lösa och flexibla nätverk av styrning produceras i tid och rum (Miller & Rose 2008:34f).

Vi sällar oss till Tania Murray Li's (2007:26f) diskussion om att studier av governmentality i många fall tenderar att negligera *det politiska* i analyser av hur styrning arrangeras. Vi menar också att det är i detta sammanhang som statsvetenskapen har viktiga bidrag att komma med i termer av teoretiska och empiriska diskussioner om det för ämnet mest centrala begreppet – politik. I detta sammanhang – att fokusera på det politiska i hur styrning arrangeras – menar vi att begreppsparat *problematization* och *rendering technical* (Murray Li 2007) synliggör de politiska praktiker som är implicerade i governmentality-studier. Den ontologiska utgångspunkten och förståelsen av det politiska som vi utgår ifrån är att vi styrs av problematiseringar snarare än problem, vilket innebär att politiska problem inte betraktas som givna och externa i förhållande till politiska processer, ”problem” skapas i ontologisk mening genom politiska processer av *representation* (Mouffe 2005; Bacchi 1999; Murray Li 2007; Miller & Rose 2008; Brown 2015). Detta innebär inte att det inte finns en rad bekymmersamma omständigheter i världen, men att diskurser och problematiseringar styr hur vi kan begripliggöra dem och prata om dem, och inte minst vad som anses kunna göras åt dem (Bacchi 1999). I denna ontologiska diskussion om politik kan vi skilja mellan politik och det politiska, där politik syftar på etablerade institutioner och praktiker – den arena eller process vi statsvetare vanligtvis studerar – och det politiska som ontologisk kategori, en verklighet som präglas av konflikt och kontingens (Mouffe 2005).

Genom att förstå styrningen av det urbana som governmentality menar vi att en rad frågeställningar aktualiseras: Vilken form av politisk rationalitet producerar det urbana? Vilken uppdelning av rummet förutsätter denna rationalitet? Hur görs politiska processer och problem gripbara och styrbara genom det urbana? Hur görs frågor självklara eller möjliga för politiska interventioner genom olika former av *representationer* av det urbana? I likhet med Wendy Larners diskussioner om governmentality-studier (2000) menar vi att det är viktigt att analyser av det urbana inte reproducerar en hegemonisk och enhetlig samhällsberättelse, utan också synliggör de spänningar och den kontingens som präglar ett sådant arrangemang. Den relationellt producerade in- och utsidan är viktig att uppmärksamma i analyser av hur det urbana arrangeras: Vilka politiska uttryck tar sig det urbana på olika platser? Hur manifesteras det i olika politiska program? Hur konstitueras subjekt inom detta arrangemang? Hur etableras och mobiliseras motstånd?

## Avslutning: Statsvetenskapliga studier av det urbana

I juni 2016 besvarar Värmlandstrafiks VD en 16-årig gymnasieelevs insändare med frågor om nedläggning av tågstationer i länet. På gymnasieelevens fråga hur elever runt om i Värmland ska komma till skolan i Karlstad när tågstationer läggs ner (VF, 2016-06-14) svarar Värmlandstrafiks VD:

Jag vet inte Hannes, för det bestämmer du nämligen själv. Samhället har tillsammans med föräldrarna ansvar för att grundskoleelever kommer till skolan. Därefter betraktas man som vuxen och förväntas förhålla sig till det serviceutbud som finns. Den situationen är inte unik, den delar du med hundratals andra i Värmland. När jag var i din ålder hade jag redan flyttat sex mil för att få möjlighet att gå i gymnasieskolan. Jag flyttade aldrig tillbaka, jag funderade i stället på var jag bäst kunde möta framtiden (VF, 2016-06-16).

Ävsikten med den här artikeln är att bidra till en diskussion om statsvetenskaplig forskning om urban politik i Sverige. Vår huvudsakliga poäng är att när det urbana studeras och förstås som någonting mer än enbart staden går det att synliggöra den politik, makt och styrning som berättelsen om den naturliga urbaniseringen vilar på. Diskussionen som förs mellan VD:n och 16-åringen exemplifierar hur det urbana präglar en politisk debatt om samhälle, skola och kollektivtrafik. I dialogen berörs, förutom sakfrågan, förståelser om rättigheter och skyldigheter, framsteg och framtid, om olika geografiska förutsättningar samt om mobilitet och identitet där ett urbant tolkningsföreträde och en nyliberal styrningsrationalitet är framträdande. Det är här vi ser att statsvetenskapliga analyser av politik, makt, styrning, demokrati och medborgarskap kan göra sina mest värdefulla bidrag till fältet. I det följande tecknas därför tre angelägna forskningsuppslag om urban politik i Sverige.

### DET URBANAS KONSTITUERANDE RELATIONER

Det första uppslaget handlar om att studera hur det urbana reproduceras och rekonstrueras som arrangemang och tar sig uttryck inom en rad politikområden så som regional tillväxtpolitik, forsknings- och innovationspolitik, bostadspolitik och kulturpolitik. Regionalpolitiken har genomgått en radikal förändring sedan 1990-talet, från en centraliserad, omfördelande logik till en nyliberal utvecklingslogik där konkurrens, attraktivitet, innovativitet och entreprenörskap har blivit synonymt med utveckling (Säll 2014; Öjehag-Pettersson, 2015; Mitander 2015). Inbäddad i den nyliberala diskursen om regional politik finns det urbanas rationalitet närvarande, där den 'kreativa staden' betraktas som navet för utveckling, där idéer om institutionell täthet och konkurrenskraft operationaliseras i termer av "kluster" och innovationssystem" och där

mätningar av populationsdensitet i termer av entreprenörskap, talang och kreativ klass blir styrande teknologier.

Logiken legitimerar inte bara ett urbant tolkningsföreträde med argument om regionala och nationella 'trickle down' och spridningseffekter – går det bra för staden så går det bra för resten av landet – utan producerar även ett förhållande där icke-urbana områden måste stå tillbaka för (stads)regioners överlevnad. När attraktivitet och kreativitet fungerar som utvecklingsdrivande logiker får det konsekvenser för vilka åtgärder och satsningar som prioriteras inom politiken. Därför ser vi det som en viktig forskningsuppgift att studera hur politiska initiativ internationellt, nationellt och lokalt reproducerar och utmanar det urbana, dess in- och utsidor, genom makt och motstånd. Vi ser det som en central uppgift att ställa forskningsfrågor om hur föreställningar om det urbana konstitueras och reproduceras i olika sammanhang och vilka de materiella och levda effekterna av detta blir i olika kontexter.

### **DET URBANAS CIRKULATION**

Det andra forskningsuppslaget har en mer metodologisk inriktning och handlar om hur föreställningar om det urbana reproduceras i globala policymodeller, hur dessa sprids, blir mobila och fäster in i olika lokala kontexter. Vi menar då att det blir viktigt att undersöka hur globala policyidéer som innovationssystem, kluster och kreativ ekonomi cirkulerar och sprids genom kroppar (så som konsulter, tjänstemän och politiker), praktiker (så som konferenser och ceremonier) och särskilda teknologier för styrning (så som benchmarking, rankingar och index). En central aspekt av forskningen om policymobilitet, till exempel i relation till den angränsande statsvetenskapliga forskningen om policy transfer, är att globala rörliga policies förstås och analyseras i termer av arrangemang (Säll 2014).

Vidare blir det i studiet av sådana cirkulerande, mobila policies viktigt att belysa *hur* det urbana artikuleras och arrangeras i mötet med lokala kontexter och *hur* dessa möten skapar både variation och viss beständighet över tid och rum. Runt den här formen av policymobilitet har de senaste åren en ny forskningsfront börjat växa fram där exempelvis Peck och Theodore (2015) talar om *fast policy* och fokuserar på hur de globala policymodellerna rör sig snabbt mellan kontexter och avlöser varandra (se också Clark *et.al*, 2015). Vi menar att ett statsvetenskapligt perspektiv som understryker betydelsen av makt, politik och styrning på ett tydligare sätt än vad som görs i den nuvarande forskningen om globalt cirkulerande policies skulle bidra till att utveckla den.

### **STAD, LAND OCH DEN NATURLIGA URBANISERINGEN**

Det tredje uppslaget vi vill föra fram handlar om att studera relationen och konfliktytan mellan stad och land på ett nytt sätt genom att belysa det urbana

tolkningsföreträdets betydelse i både urbana och icke-urbana områden. Vilka effekter får det urbana för hur samhällets organisering rationaliseras och problematiseras samt för politiska satsningar och projekt? Hur artikuleras motstånd mot det urbana i såväl städer som på landsbygd? Hur politiseras föreställningar om det urbana och det urbana tolkningsföreträdet?

Vår utgångspunkt är att den konstituerande in- och utsidan av det urbana också bör studeras som en potentiellt politisk konfliktlinje som artikuleras i olika sammanhang. När till exempel vargfrågan politiseras står någonting mer än rovdjurspolitik på spel. När skolor, livsmedelsbutiker, vårdcentraler och kollektivtrafik läggs ner med hänvisning till bristande befolkningsunderlag så står också ofta mer än sakfrågan på spel. Frågorna debatteras på ett sätt som uttrycker att föreställningar om ett urbant tolkningsföreträde utmanas, samtidigt som det icke urbana blir föremål för meningskamp. När stadens parkbänkar designas för att hålla hemlösa borta från centrum genom att det inte går att sova på dem innebär det samtidigt en särskild artikulation av det urbana. När protester utbryter mot utformningen av samma parkbänkar utmanas också föreställningen om det urbanas relation till exempelvis bilder av den attraktiva staden och frågor om inkludering och exkludering.

De korta uppslag vi presenterat ovan är både överlappande och på inga sätt uttömmande. Vår förhoppning är att de kan fungera som inspiration för en fortsatt diskussion om vikten av att studera det urbana rummets in- och utsidor inom svensk statsvetenskap.

## Litteratur

- Acuto, Michele & Simon Curtis, 2014. *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Pivot.
- Agnew, John, 1994. "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory", *Review of International Political Economy* 1 (1): 53–80.
- Allen, John, 2011. "Powerful Assemblages?", *Area* 43 (2): 154–157.
- Allen, John & Allan Cochrane, 2007. "Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power", *Regional Studies* 41 (9): 1161–1175.
- Allen, John & Allan Cochrane, 2010. "Assemblages of State Power: Topological Shifts in the Organization of Government and Politics", *Antipode* 42 (5): 1071–1089.
- Alnebratt, Kerstin & Malin Rönnblom, 2016. *Feminism som byråkrati: Jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard.
- Appadurai, Arjun, 1996. *Modernity At Large: Cultural Dimensions of Globalization*. 1 edition. Minneapolis, Minn: University of Minnesota Press.
- Bacchi, Carol Lee, 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: SAGE.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. 1 edition. London: SAGE.

- Brenner, Neil, 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Burchell, Graham, Colin Gordon & Peter Miller (eds), 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. 1 edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Butler, Judith, 2006. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. Reprint edition. London: Verso.
- Callon, Michel (ed.), 1998. *Laws of the Markets*. 1 edition. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Clarke, John, Dave Bainton, Noémi Lendvai & Paul Stubbs, 2015. *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Policy Press.
- Dahlstedt, Magnus & Fredrik Hertzberg. 2011. "Den entreprenörskapande skolan: Styrning, subjektskapande och entreprenörskapspedagogik", *Pedagogisk forskning i Sverige* 16 (3): 180.
- Dean, Mitchell, 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- DeLanda, Manuel, 2000. *A Thousand Years of Nonlinear History*. New York: The MIT Press.
- DeLanda, Manuel, 2006. *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. Annotated edition. London: Bloomsbury Academic.
- Delaney, David, 2005. *Territory: A Short Introduction*. Short Introductions to Geography. Malden, MA: Blackwell.
- Deleuze, Gilles & Félix Guattari, 2004. *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. London: Continuum.
- Deleuze, Gilles & Felix Guattari, 2009. *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*. New York: Penguin Classics.
- Edling, Jan, 2013. "Tillväxtens regionala logik", i Fredrik Rakar & Pontus Tallberg (red.), *Behövs regioner?* Stockholm: Reglab i samarbete med Sverige kommuner och landsting.
- Elden, Stuart, 2005. "Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World", *Transactions of the Institute of British Geographers* 30 (1): 8–19.
- Elden, Stuart, 2010. "Thinking Territory Historically", *Geopolitics* 15 (4): 757–761.
- Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity in association with Blackwell.
- Harvey, David, 1990. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, David, 2009. *Den globala kapitalismens rum : På väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling*. Hägersten: Tankekraft.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Howarth, David R. R., 2013. *Poststructuralism and After: Structure, Subjectivity and Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jessop, Bob, 2016. "Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance", *Territory, Politics, Governance* 4 (1): 8–32.
- Jones, Martin, 2009. "Phase Space: Geography, Relational Thinking, and beyond", *Progress in Human Geography* 33 (4): 487–506.



- Larner, Wendy, 2000. "Neo-Liberalism: Policy, Ideology, Governmentality", *Studies in Political Economy* 63.
- Larner, Wendy & William Walters, 2002. "The Political Rationality of 'new Regionalism': Toward a Genealogy of the Region", *Theory and Society* 31 (3): 391–432.
- Latour, Bruno, 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Latour, Bruno, 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lauri, Marcus, 2016. *Narratives of Governing: Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work*. Umeå: Umeå University.
- Law, John & Annemarie Mol, 2002. *Complexities: Social Studies of Knowledge Practices*. Duke University Press.
- Lefebvre, Henri, 1991. *The Production of Space*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Legg, Stephen, 2009. "Of Scales, Networks and Assemblages: The League of Nations Apparatus and the Scalar Sovereignty of the Government of India", *Transactions of the Institute of British Geographers* 34 (2): 234–253.
- Legg, Stephen, 2011. "Assemblage/apparatus: Using Deleuze and Foucault", *Area* 43 (2): 128–133.
- Lorey, Isabell, 2015. *State of Insecurity: Government of the Precarious*. Translated by Aileen Derieg. Reprint edition. London: Verso.
- Marks, Gary, 1992. "Structural Policy in the European Community", in Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Marston, Sallie A., 2000. "The Social Construction of Scale", *Progress in Human Geography* 24 (2): 219–242.
- Marston, Sallie A, John Paul Jones & Keith Woodward, 2005. "Human Geography without Scale", *Transactions of the Institute of British Geographers* 30 (4): 416–432.
- Massey, Doreen, 1994. *Space, Place and Gender*. Oxford: Polity Press.
- Massey, Doreen, 2005. *For Space*. SAGE Publications Ltd.
- McCann, Eugene & Kevin Ward, 2012. "Assembling Urbanism: Following Policies and 'studying Through' the Sites and Situations of Policy Making", *Environment and Planning A* 44 (1): 42–51.
- Miller, Peter & Nikolas Rose, 2008. *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.
- Mitander, Tomas, 2015. *Regio Ex Machina: Om det regionala medborgarskapets villkor*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Mitander, Tomas, Line Säll & Andreas Öjehag-Pettersson (red.), 2013. *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Murdoch, Jonathan, 2006. *Post-Structuralist Geography: A Guide to Relational Space*. London: SAGE.
- Murray Li, Tania, 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press Books.
- Ong, Aihwa, 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.



- Ong, Aihwa & Stephen J. Collier (eds), 2005. *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Peck, Jamie, 2005. "Struggling with the Creative Class", *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (4): 740–770.
- Peck, Jamie & Nik Theodore, 2015. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Rönblom, Malin, 2002. *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Umeå universitet.
- Rönblom, Malin, 2013. "Studier av makt och politik: Regionalt samhällsbyggande som empirisk utgångspunkt", i Mitander, Tomas, Line Säll & Andreas Öjehag-Pettersson (red.), *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Daidalos Förlag.
- Rönblom, Malin, 2014. *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Jordbruksverket.
- Rose, Nikolas, 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard, 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization* 47 (01): 139–174.
- Säll, Line, 2011. *Kluster som teori och politik: Om den regionala tillväxtpolitikens diskursiva praktiker*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Säll, Line, 2012. *Clusters as Theory and Politics: The Discursive Practices of Regional Growth Policy*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Säll, Line, 2014. *Regionalpolitikens diskursiva grunder och gränser: Om politik, makt och kunskap i det regionala samhällsbyggandet*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Sassen, Saskia, 2006. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Updated. Princeton University Press.
- Sassen, Saskia, 2014. *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Schlingmann, Per & Kjell A. Nordström, 2014. *Urban express: 15 urbana lagar som hjälper dig att navigera i den nya värld som tas över av kvinnor och städer*. Stockholm: Forum.
- Soja, Edward W, 1971. *The Political Organization of Space*. Resource Paper / Association of American Geographers. Commission on College Geography, 0066-9369 ; 8. Washington.
- Soja, Edward W, 1989. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso.
- Srnicek, Nick, 2014. "Cognitive Assemblages and the Production of Knowledge", in *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. New York: Palgrave Pivot.
- Storey, David, 2012. *Territories: The Claiming of Space*. London: Routledge.
- Strandsbjerg, Jeppe, 2010. *Territory, Globalization and International Relations: The Cartographic Reality of Space*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Peter J., 2004. "Metageographical Moments: A Geohistorical Interpretation of Embedded Statism and Globalization", in Mary Ann Tétreault, Robert A. Denemark, Kenneth P. Thomas & Kurt Burch (eds), *Rethinking Global Political Economy: Emerging Issues Unfolding Oddyseys*, The Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy 11. London: Routledge.

- Tesfahuney, Mekonnen & Magnus Dahlstedt, 2008. "Tärningen är kastad! Entreprenörism, kasinosamhället och postpolitikens moral", i Mekonnen Tesfahuney & Magnus Dahlstedt (red.), *Den bästa av världar? Beträktelser över en postpolitisk samtid*. Tankekraft.
- Thrift, Nigel, 1996. *Spatial Formations*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Tollin, Katharina, 2011. *Sida vid sida: En studie av jämställdhetspolitikens genealogi 1971-2006*. Stockholm: Atlas.
- Värmlands Folkblad (VF), 2016a. "Hur ska vi komma till skolan?", 2016-06-14.
- Värmlands Folkblad (VF), 2016b. "Samhället tar inte ansvar för var människor bor", 2016-06-16.
- Weber, Max, 1994. *Weber: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Öjehag-Pettersson, Andreas, 2015. *Space Craft: Globalization and Governmentality in Regional Development*. Karlstad: Karlstad University Press.

# Görandet av den jämställda staden

## *Projektpolitikens förändringspotential*

Malin Rönnblom & Linda Sandberg

### **Abstract**

Based on present planning projects in the city of Umeå, Sweden, we will in this paper study how imaginaries of the gender equal city is presented, filled with meaning and used in place marketing with the overall ambition to discuss the possibilities and pitfalls of what we call the gender equality planning strategy. The aim of the paper is to discuss the possibilities for changing gendered power relations, as well as other power relations related to class, race and sexuality through an analysis of local initiatives for a good city. The material consists of a case study with a focus on planning projects aiming at creating equal cities, such as improving accessibility in public space, gender aware analyses of the city's symbols and decorations etc., and includes analyses of interviews, policy documents and media reports. The theoretical framework draws on the discussion of politicization and de-politicisation (Mouffe 2005) in relation to neo-liberal forms of rule where place-making and place-branding are rationalities that risk moving conflicting dimensions in society outside both planning and politics overall.

## **Introduktion**

I sin bok *The Sphinx to the city* beskriver Elizabeth Wilson (1991) hur föreställningar om staden och människors vardagliga erfarenheter av att leva i staden präglas av könskodade bilder. Hon menar att vi omger oss med staden "som en mantel med många färger, som: en förklädnad, en tillflyktsort, ett äventyr, ett hem" (Wilson 1991: 159). Wilson efterfrågar ett sätt att återta, eller lyfta fram, kvinnors representation av staden och eftersöker där "en ny vision, ett nytt ideal för livet i staden – och en ny, "kvinnlig" röst som lovprisar städer" (s. 11).

I den här artikeln studerar vi bilden (och görandet) av den jämställda staden. Vi ser Wilsons argumentation som en önskan om att lyfta in andra röster om vad städer är och bör vara än de som brukar komma till tals; att se och skapa alternativa visioner av staden är viktigt då vissa sätt att organisera och

Malin Rönnblom och Linda Sandberg är verksamma vid Umeå Centrum för genusstudier (UCGS), Umeå universitet, Rönnblom även vid Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet.

E-post: malin.ronnblom@ucgs.umu.se, linda.sandberg@ucgs.umu.se

strukturera stadsmiljön accepteras som naturliga, som neutrala processer, och på detta sätt döljer könade och rasifierade maktrelationer (Grosz 1996).

Staden har både synliga och osynliga gränser. Dessa är resultatet av gårdagens och dagens fysiska planering som präglas av dominerade normer och värderingar. Dessa gränser påverkar våra sätt att leva, våra sätt att vara och röra oss i staden. Själva staden kan därmed ses som något som ska eller bör erövrast, som något som ska bli en plats där kvinnor kan röra sig fritt. Vad betyder det då när en stad under lång tid har valt att presentera sig som en stad som är bra på jämställdhet? Är detta ett sätt att skapa en stad där kvinnor kan röra sig fritt och där kvinnor och män lever och tar plats på jämlika villkor? Vilken typ av politisk förändring är möjlig att åstadkomma innanför talet om den nästan jämställda staden?

I en tid som präglas av nya former för styrning, och där administration och revision ofta ersätter politiska intressebaserade lösningar, tenderar politiskt förändringsarbete att handla mer om görandet av dokument än annat görande (Alnebratt och Rönnblom 2016). Detta gäller inte minst arbetet med jämställdhet där mycket tenderar att stanna vid administration av olika dokument; skrivandet och reviderandet av planer och policys blir själva jämställdheten (Rönnblom 2011). För många tjänstepersoner med ansvar för jämställdhet är denna form av arbete också det enda möjliga, det enda som deras handlingsutrymme tillåter. Som Sara Ahmed skriver apropå mångfaldsarbetet vid brittiska universitet: "you end up doing the document rather than doing the doing" (Ahmed 2007: 59). Parallellt med att politiken tenderar att bli allt mer administrativ präglas den även av en annan, relaterad, form av görande, nämligen projektpolitik. Ett allt vanligare sätt att bedriva politiskt förändringsarbete är genom att bedriva projekt, en sorts tillfällig satsning som ligger utanför den ordinarie verksamheten (Sjöblom et al 2013). Eller som Kanerva Kuokkanen uttrycker saken:

The use of projects in the public sector can be seen as representing the central ideas of New Public Management: the adoption of policy instruments and forms of action from the private sector, performance management, the separation of politics and administration, and, to some extent, outsourcing and the purchaser-producer model (2016: 42).

Projektpolitik kan alltså förstås i termer av nyliberala former för styrning, som ett uttryck för att politik ska anses bedrivas i konkurrens, och vara innovativ. Genom att exempelvis kommuner söker extern (och intern) finansiering för att genomföra ett förändringsarbete blir det viktigt att "sälja in" dessa förslag som nyskapande, något som ligger i linje med att politiken präglas av New Public Management, att den ska säljas och köpas på en marknad (se Hall 2012). Och som Kuokkanen påpekar, att bedriva politik i projektform blir också ett sätt att separera politiken från administrationen utifrån att de som genomför projekten

ofta är externa aktörer (konsulter) som befinner sig utanför det offentliga. Detta avstånd är också en form av rationalitet för den form av nyliberal styrning som idag präglar offentlig politik, en styrning på avstånd, där politikens genomförande hamnar allt längre bort från de rum där beslut fattas (Alnebratt & Rönblom 2016).

Utifrån detta resonemang blir projektpolitik ett uttryck för det som Chantal Mouffe (2013) skulle karaktärisera som avpolitiserad av det politiska, att politiken töms på sitt politiska innehåll i termer av att intressekonflikter får stå tillbaka för de ”rätta lösningarna”. Med andra ord ser vi ett skifte från politik till moralism (Mouffe 2005, 2013) när marknadens rationaliteter blir de ideal som successivt har kommit att karaktärisera det offentliga (Rose 1999). Där intressekonflikter får stå tillbaka för vikten av dialog, konsensus och samförstånd. Eller med Chantal Mouffes ord:

What is really at stake in the critique of “deliberative democracy” that I am proposing here is the need to acknowledge the dimensions of power and antagonism and their ineradicable character. By postulating the availability of [a] public sphere where power and antagonism have been eliminated and where a rational consensus would have been realized, this model of democratic politics denies the central role in politics of the conflictual dimension and its crucial role in the formation of collective identities (1999: 752).

En annan central aspekt av projektpolitiken är dess temporalitet, dess tillfällighet. Denna tillfällighet innebär en utmaning av etablerandet av långsiktig politik, men samtidigt även ett utrymme för att utmana rådande ordningar. Vi menar att projektpolitiken därmed präglas av en komplexitet som inte självklart skapar politisk förändringspotential men inte heller bör avfärdas som enbart ett uttryck för en avpolitiserad administrativ ordning.

I den här artikeln är därför vår ambition att utgå ifrån denna komplexitet och studera ett antal jämställdhetsprojekt i Umeå utifrån utgångspunkten att Umeå under lång tid har velat presentera sig som ”bra på jämställdhet”. Ett exempel är Umeås ansökan om att bli kulturhuvudstad 2014 där både kommunens jämställdhetsarbete och en aktiv och bred feministisk rörelse lyftes fram som något som utmärker Umeå. Som vårt inledande resonemang visar finns det inte en enda dominerande föreställning om den goda staden, snarare finns det många, ibland motstridiga krafter, idéer, fantasier, representationer och även visioner av den goda staden. Vi betraktar idén om den jämställda staden som en version av den goda staden och vi utgår här från en förståelse för att föreställningar om den goda staden till stor del definieras av värden som skapas av dominerande eller hegemoniska grupper (Gunder 2005). Vi menar därmed att dagens beskrivningar av olika samhällsproblem ofta står i vägen för alternativa eller ”fria” artikulationer av visioner om den goda staden. Den jämställda

staden som vision kommer att begränsas och formas av beskrivningar av den rådande situationen.

En, och då särskilt i en svensk kontext, aktuell och viktig representation av den goda staden är kopplad till – och framställd som – den jämställda staden. Vi är därför intresserade av att studera hur denna typ av representation skulle kunna fungera som ett potentiellt verktyg för förändring. Syftet med denna artikel är följaktligen att diskutera möjligheterna av att ändra könade maktrelationer, liksom andra maktrelationer som klass, ras och sexualitet, genom att analysera hur föreställningar och visioner om den goda staden uttrycks genom lokala projekt och initiativ. Vi är intresserade av att studera vad det innebär när en stad presenterar sig som nästan jämställd. Hur görs detta, och varför? Här förstår vi staden både som en fysisk plats där jämställdhetsprojekt genomförs och att stadens fysiska utformning i sig sätts i centrum för de jämställdhetsprojekt som genomförs. Att studera projektpolitik i relation till staden som plats blir också ett sätt att studera denna politik i en slags materialiserad form. Projekten befästs i rummet genom att görandet av jämställdhet sker i direkt relation till görandet av plats. Här menar vi att ett platsrelaterat arbete med jämställdhet delvis skiljer sig från det mer ”klassiska” sättet att exempelvis arbeta med jämställdhetsintegrering i offentliga (och privata) organisationer (Alnebratt och Rönnblom 2016). Det fokus på antal och representation, eller kvantitet, som kan sägas vara en dominerande diskurs i detta arbete blir mer komplext i det platsrelaterade jämställdhetsarbetet. En studie av ett platsrelaterat arbete med jämställdhet ger en möjlighet att fånga komplexitet, dynamik och materialitet.

Vi har valt att betrakta projekt som det som Ahmed (2007) kallar för ”doing the doing”. Med andra ord är vi intresserade av att studera hur ”den jämställda staden” blir till genom projektpolitik. Vad gör dessa projekt med staden? I likhet med Ahmeds studie där dokumenten betraktas som uttryck för en bra insats, för engagemang, menar vi att de projekt som vi studerar här också kan betraktas som uttryck för engagemang, som ett ”bevis” för att Umeå ”kan det här med jämställdhet”. Materialet består av en fallstudie, Umeå, där vi fokuserar på de planeringsprojekt som syftar till att skapa en jämställd stad genom att exempelvis förbättra tillgängligheten i det offentliga rummet och som omfattar analyser av intervjuer, policydokument och mediabeskrivningar.

## **Teoretiska utgångspunkter och analytiskt ramverk**

I denna artikel är platsen en analytisk utgångspunkt för görandet av projektpolitik. Vår förståelse av plats utgår från Masseys (1994, 2005) definition och vi ser därmed platsen som flexibel, i process och som något som konstrueras genom maktrelationer, där makt förstås som relationell och produktiv (jfr Foucault 1980). McDowell (1999) visar hur både platser och människor är könade.

Dessa könade egenskaper varierar; i vardagen och i interaktioner, och kommer till uttryck via genussymboler och förväntningar om vad som anses vara lämpliga beteenden. Massey (1994) menar att platser inte har en enda, unik "identitet", utan att det finns interna konflikter kring dessa. Umeå har alltså inte en enda unik "identitet" utan det finns många olika, ibland motstridiga, bilder om vad staden är och bör vara. Städer formas därmed genom representationer samt diskursiva praktiker (Bridge och Watson 2000) som i sin tur (re)producerar materiella praktiker.

Vår utgångspunkt är att städer produceras i processer, processer som i sin tur genomsyras av maktrelationer. Stadsplanering blir därmed en politisk process som präglas av dessa maktrelationer, även om detta framför allt sker implicit och inte explicit. Och liksom andra politiska processer präglas samtidigt stadsplanering av politikens förändrade former där administration allt mer har kommit att ersätta uttalade intressekonflikter. Det kan förstås som en slags politikens paradox – att samhället präglas allt mer av olika former för maktrelationer samtidigt som dessa blir allt svårare att artikulera i termer av motstridigheter.

I det offentliga talet om jämställdhet betraktas jämställdhet oftast som en självklar och gemensam politisk målsättning. Jämställdhet diskuteras både i kvantitativa termer, som när ett sakområde eller en organisation betraktas som mer eller mindre jämställd, och utifrån en linjär temporalitet med utgångspunkten att tiden i sig "förbättrar" jämställdheten (Skjeie och Teigen 2005). Vad denna åtråvärda jämställdhet anses vara är alltså mer sällan uttalat, liksom vad som hittills hindrat att den uppnås. Utgångspunkten är istället att jämställdhet är något som "vi alla vet" och som "vi alla vill ha". På så sätt blir den jämställda staden den attraktiva staden.

Precis som platsen betraktar vi jämställdhet som något som görs, i olika sammanhang, i relation mellan aktörer och i aktörernas relationer till plats. Jämställdhet kan därmed också göras i och genom olika projekt som genomförs på olika platser och sammanhang och som både utgår ifrån och även utmanar relationer mellan olika aktörer. Vår ansats kan betraktas som en del av det forskningsfält som ibland kallas för kritisk forskning om jämställdhet (Alnebratt och Rönnblom 2016, Magnusson med flera 2008; se även Verloo 2007; Lombardo med flera 2009). Genom att sammanföra denna ansats med ett kritiskt förhållningssätt till plats är vår ambition att situera analysen och även visa på hur studier av platsgörande är en central del av en maktkritisk ansats.

Görandet av jämställdhet blir därmed ett görande av plats, och platsgörandet är också en del av görandet av jämställdhet. Utifrån detta kritiska förhållningssätt, baserat på en post-strukturalistisk förståelse av makt som relationell och produktiv, betraktas det "självklara jämställdhetspolitiska projektet" som flera och (delvis) konkurrerande föreställningar om vad jämställdhet "är". Dessa föreställningar skapar möjligheter för vissa former av förändringar

samtidigt som andra utesluts. Vi menar här att det skapar möjlighet för genomförandet av vissa former av projekt, men kanske inte andra. Att inte tala om detta görande tenderar att dölja att jämställdhet är ett politiskt fält som fylls med olika innehåll, beroende på relationer mellan olika aktörer och kontext och där samhälleliga maktrelationer spelar en avgörande roll. Här blir platsen, staden Umeå, central för de dominerande diskurser och föreställningar vilket kan sägas skapa handlingsutrymme men också sätta ramarna för vad som en är möjligt att genomföra som projektpolitik.

I analysen har vi inspirerats av Carol Bacchis kritiska policyanalys "What's the problem represented to be? Approach" (WPR ansatsen) (Bacchi 2009). Centralt i denna ansats är att ifrågasätta policyproblem som givna och istället betrakta dessa som något som hela tiden skapas i policy. Policyproblem är alltså inte något som "finns" utan något som "görs". Genom att framförallt fokusera på de lösningar som produceras i policy är det möjligt att lyfta fram bakomliggande problemformuleringar. Lösningarna ger på så sätt problemet, och problemet skapar i sin tur vissa konsekvenser – framför allt för vad som är möjligt att förändra och vad som framstår som fast eller självklart. I den här artikeln har vi därför valt att se projekt som en form av "lösningar", det vill säga som svaren på vilka problem som en stads jämställdhetsarbete ska lösa.

Utifrån att vår empiriska analys fokuserar på ett förändringsarbete, där just lösningar spelar en central roll, menar vi att Bacchis form för analys är särskilt användbar, trots att det material som vi använder inte enbart är traditionellt policymaterial. Bacchi menar att WPR ansatsen kan betraktas som ett sätt att utvärdera eller läsa policy "baklänges" vilket innebär att en situation där policyn är lösningsfokuserad lämpar sig väl för denna analytiska ansats. Vi har valt att betrakta allt material som en form av text som går att analysera utifrån WPR-ansatsen, det vill säga: vi är intresserade av att studera hur problemet med jämställdhet representeras i olika material samt vilka effekter dessa problemrepresentationer får i termer av de projekt som formuleras. Vår analys av det empiriska materialet har utgått ifrån en tematisering kring hur projekten definieras och avgränsas samtidigt som vi betraktar projekten som en del av ett större sammanhang – det sammantagna jämställdhetsarbetet i Umeå.

För att förstå komplexiteten i hur den jämställda staden representeras och görs har det här varit viktigt med ett brett kvalitativt angreppssätt och därför har ett brett empiriskt material använts. Det material som används är policydokument, tidningsartiklar, rapporter, hemsidor, informationsbroschyrer etc. gällande det arbete som görs kring jämställdhet i Umeå – vi har med andra ord följt Umeås arbete kring jämställdhet under en lång tid och samlat in olika typer av dokumentation. I nästa del kommer staden Umeå att presenteras som den plats där jämställdhet görs genom projektpolitik.



## Den jämställda staden

Att Umeå är en av Sveriges mest jämställda städer innebär också att Umeå är en av världens mest jämställda städer. (Nordic City Network, hemsida)

Genom att studera hur Umeå marknadsför sig och därmed vilka representationer av staden som produceras, visar Schmauch (2014) hur Umeå behöver förhålla sig till normer om modernitet, utveckling och urbanitet i sin ambition att locka nya invånare, besökare och även investerare. Därmed blir ”ideal som hållbarhet, kreativitet och idealism (...) centrala i marknadsföringen av Umeå” (Schmauch 2014:191).

I officiella representationer presenteras Umeå ofta som en stad som är bra på jämställdhet. Upprepandet av denna representation av staden, som en stad som har kommit långt, som har arbetat länge med jämställdhet, och som genomdrivit ett jämställdhetsperspektiv inom flera utvecklingsprojekt, skapar en bild av en miljö och en plats som ligger i framkanten när det gäller jämställdhet. Denna bild manifesteras på flera olika sätt, exempelvis genom temadagar om våld mot kvinnor, i kommunens arbete för att öka tryggheten i det offentliga rummet eller i beaktandet av ett jämställdhetsperspektiv i den fysiska stadsplaneringen. Genom kommunens jämställdhetsarbete skapas den (nästan) jämställda staden. Umeå kommun har arbetat aktivt med jämställdhetsfrågor sedan mitten av 1980-talet, har haft en jämställdhetskommitté sedan 1978 och en jämställdhetsstrateg anställd sedan 1989. Jämställdhet kan därmed sägas ha potentialen att bli en politiserad fråga i Umeå utifrån att den politiska infrastrukturen finns där, och då inte enbart i form av en tjänsteperson med ansvar för frågan utan också genom ett politiskt utskott, något som är förhållandevis ovanligt i en svensk kommun. Oss veterligt är Umeå den enda kommunen i Sverige som har just ett jämställdhetsutskott. I ett par andra kommuner, exempelvis Eskilstuna och Stockholm, finns utskott eller nämnder med ett liknande uppdrag men ingen kommun har en så lång tradition som Umeå när det gäller en egen politisk infrastruktur för jämställdhet.

Umeå kommun har goda förutsättningar att bli en jämställd kommun. Kön spelar roll och det är därför viktigt att använda jämställdhetsglasögon när vi ser på våra verksamheter och hur vi ska utveckla vårt arbete för att kunna ge en jämställd medborgarservice och vara en drivkraft för ett jämställt samhälle. Det handlar om att medvetandegöra livsvillkoren för flickor och pojkar, kvinnor och män i vår kommun. (Umeå Kommun 2011:3)

Konkret innebär traditionen av jämställdhetsarbete att ett genusperspektiv finns med på dagordningen i kommunen i samband med flera omfattande planeringsprojekt gällande designfrågor och trygghetsaspekter (Boverket 2010a)

samt att det finns en tydligt uttalad ambition att ”kommunen ska vara en drivande aktör i jämställdhetsarbetet och har ett viktigt uppdrag i att främja jämställdhet inom organisationen såväl som i samhället i stort ”(Umeå kommun, 2011). Umeå driver även ”sekretariatet” för jämställdhetsfrågor vid Union of Baltic Cities Commission och delar varje år ut ett jämställdhetspris i syfte att uppmärksamma företag, organisationer och föreningar som arbetar på ett bra sätt med jämställdhetsfrågor.

Umeå kommun har varit och ska fortsätta att vara en drivande aktör när det gäller jämställdhetsarbete. Det handlar om det lokala arbetet men det handlar också om nationellt och internationellt arbete. (...) Jämställdhet är en framtidsfråga för Umeå kommun och en förutsättning för en hållbar tillväxt och rapporten är ett verktyg i det fortsatta arbetet. Kön spelar alltid roll och det finns strukturer som sorterar kvinnor och män som i sin tur medför att kvinnor och män har olika tillträde till, och olika inflytande över, samhällets olika rum – fysiska såväl som symboliska; styrelsesammanträdet, föräldraskapet eller staden. (Umeå Kommun 2014a: 39)

I offentliga representationer beskrivs Umeå också ofta som en tolerant stad och en stad som kopplas samman med ”radikala idéer” genom sina starka band till en feministisk rörelse, veganrörelse och med en starka politisk musikscen. I dag finns det också ett flertal alternativa kulturella, politiska och sociala rörelser i staden. Den feministiska rörelsen anses vara stark och det finns ett stort socialt engagemang för rättvisefrågor vilket manifesteras (till exempel) genom: en årlig feministisk festival; en skateboardförening för flickor samt musikföreningen She’s got the beat. Umeå har också nominerats till Sveriges mest gayvänliga stad två år i rad. Denna representation av staden har varit betydande för ett antal större strategiska kommunala satsningar som Kulturhuvudstadsåret 2014 och öppnandet av ett kvinnohistoriskt museum. Därmed kan Umeå ses som ett ”gott exempel” på den svenska jämställdhetsberättelse som är etablerad i nationell politik. Hur har föreställningarna och beskrivningarna av den ”jämställda staden Umeå” kommit att påverka politik, praktik och projekt i staden?

En central utgångspunkt för kommunens jämställdhetsarbete är den Europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män som Umeå kommun har undertecknat. Denna är framtagen av europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation (CEMR). (Umeå Kommun, hemsida)

Vi menar att Umeå är ett tydligt exempel på en kommun som arbetat (mer eller mindre) systematiskt med jämställdhetsintegrering i olika delar av sin

verksamhet.<sup>1</sup> I Umeå har detta arbete skett både genom att integrera ett jämställdhetsperspektiv i olika, åtgärder och projekt och genom särskilda jämställdhetsinitiativ. Vi kommer här att presentera projekt som både har utgått ifrån, och "använt sig utav" beskrivningen av Umeå som en jämställd stad. Projekten kan sägas ha dragit nytta av det utrymme som denna representation skapar för att verka för förändring. Dessa projekt är både en del av en representation av en jämställd stad och en del av iscensättandet av Umeå som den jämställda staden.

En ytterligare anledning till varför Umeå är ett bra exempel för att studera hur översättning av representationen av den jämställda staden görs i praktiken är att Umeå medvetet använder bilden av staden som "bra på jämställdhet". Vi kommer i vår analys att fokusera på representationer i sex olika, men centrala projekt, sorterade i tre teman: hur föreställningar och representationer av den jämställda staden artikuleras, hur dessa används för att skapa handlingsutrymme och hur dessa nyttjas i genomförandet av faktiska projekt. Temana representerar därmed olika sätt att göra projekt som i sin tur syftar till att göra staden jämställd: som planeringsprojekt, som kulturprojekt och som upplysningsprojekt.

## Planeringsprojekt. Att bygga den jämställda staden

Att vara en attraktiv stad har blivit allt viktigare i dagens diskurs om (ekonomisk) tillväxt (jfr Anholt 2007) och platsmarknadsföring har blivit en politisk strategi för allt fler kommuner i deras arbete för att främja ekonomisk tillväxt (Mukhtar-Landgren 2009). Att framstå och framställas som en stad med ojämlika möjligheter för kvinnor och män blir då till något dåligt.

Att staden är ren och välskött är viktigt för stadens attraktivitet. Nedskräpning har en väsentlig påverkan för hur människor uppfattar den stad vi lever i eller besöker. Trygghet är en viktig välfärdsfaktor och påverkar vår livskvalitet. Trygghet är ett komplext begrepp, man kan dels se till faktisk trygghet (brottsstatistik) dels till den upplevda tryggheten. I Umeå finns medborgare, främst kvinnor och äldre, som undviker att gå ut ensamma av rädsla för att bli överfallna eller ofredade framförallt under dygnets mörkare timmar. (Umeå Kommun 2010:3)

1 Exempel på jämställdhetsprojekt; *Ledningskraft* (2011-2013) ett utvecklingsarbete med fokus på jämställdhet inom Umeå kommuns verksamheter, *Normstorm i Umeåregionen* – Projekt Normstorm var en särskild satsning inom Umeåregionen under perioden maj 2011–mars 2013. Detta jämställdhetsprojekt var riktat mot arbetsmarknad och regional utveckling (2011-2013), *Ett könsmedvetet arbete i socialtjänstens biståndsbedömning* (2009-2010), *Jämställdhet, genus och förändringsarbete i Umeåregionen* (2009-2010), *Umeå mot trafficking* (2007), *Projektet Jämställd planering*, i samarbete med Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet (2007-2008). Några exempel på jämställdhetsarbete i grundskolan i Umeå är genuspedagogiskt arbete, jämställdhetsgrupper, temadagar, kurser i feministiskt självförsvar för flickor samt grupper där pojkar samtalar om frågor kring makt och kön.

Larsson och Jalakas (2008) hävdar att det finns goda ambitioner för en mera könsneutral planering, men att det samtidigt har varit svårt att komma framåt rent konkret. I sina studier har de visat att det är svårt att överföra det allmänna målet om jämställdhet i praktisk planering (Larsson och Jalakas 2008: 9). Författarna menar att jämställdhet alltså på samma gång är en prioritet och något som är svårt att realisera i fysisk planering. Här kommer vi att presentera tre projekt som fokuserar på rumslig utveckling och gestaltning av städer med jämställdhet i fokus: renoveringen av parkeringshuset *Nanna*, byggandet av tunneln, *Lev*, och planeringen av del av en park, den s k *Frizon*.

### **NANNA – ”DET JÄMSTÄLLDA PARKERINGSHUSET”**

I Umeå finns det ”jämställda” parkeringshuset *Nanna* som renoverades med start 1999 för att det skulle upplevas som tryggare för kvinnor att parkera bilen där. Före ombyggnaden upplevdes parkeringshuset som mörkt och otryggt med dålig ljussättning och undanskymda mörka trapphus. Vid ombyggnaden målades det om, infördes ny skyltning, bättre ljussättning, ljusa trapphus och entréer samt byte från ståldörrar till dörrar i transparent material. Resultatet blev ett parkeringshus som upplevdes som tryggare. (Boverket 2010b:24)

Utgångspunkten för renoveringen av parkeringshuset var en låg nyttjandegrad, framför allt bland kvinnor. UPAB, Umeå Parkering AB, det kommunala parkeringsbolaget valde att bemöta problemet genom att kartlägga och analysera utnyttjandet av parkeringshuset med hjälp av den så kallade 3-R metoden (representation, resurser, realia), en av flera metoder för att arbeta med jämställdhetsintegrering (Jämställ.nu). Kartläggningen av det första R:et, representation, visade att de flesta nyttjarna av parkeringshuset var män. Detta innebar i sin tur att R2, resurserna, främst kom män till del. De två första R:n syftade till att ta fram ett underlag och utgöra grunden för diskussionen för arbetet med det tredje och sista R:et, Realia – vad bör göras? Till följd av denna kartläggning renoverades parkeringshuset. Ombyggnationen av parkeringshuset föregicks av att tjänstepersoner från kommunen och politiker besökte parkeringshuset och där fick ”ikläda sig olika roller”, exempelvis som en mamma med barn, för att reflektera över hur platsen kunde uppfattas från olika perspektiv. Processen resulterade sedan i en renovering av parkeringshuset där skyltningen förbättrades, vissa väggar i trapphuset ersattes med glasväggar för bättre synlighet, belysningen förbättrades och det målades om. Projektet beskrivs sedan som lyckat:

Efter en kortare tid återbetalade sig investeringarna till följd av att kvinnor, men även fler män, började parkera i *Nanna* parkeringshus. (Svenska kommunförbundet, 2002)

UPABs arbete med renoveringen av parkeringshuset framställs som ett gott exempel på arbetet för ett jämställt (och därmed tryggt) parkeringshus:

I parkeringshuset Nanna som för några år sedan fick jämställdhetspris för trygghetsskapande åtgärder har nu blivit ännu tryggare. Vi har skapat en ljusare miljö genom att måla om taket och infört kameraövervakning på de plan som är minst besökta. (UPAB, 2008:4)

Det "jämställda parkeringshuset" kom till stånd genom en renovering, som innebar att parkeringshuset snyggades till och öppnades upp. Denna förändring av den fysiska miljön genomfördes mot bakgrund av en mer omfattande diskussion om problem med jämställdhet, där framför allt kvinnors utsatthet i det offentliga rummet stod i centrum. Projektet illustrerar därmed hur en praktisk förändring kom till stånd som ett resultat av en mera övergripande teoretisk förståelse kring trygghet som en jämställdhetsfråga.

### **LEV – "DEN TRYGGA TUNNELN"**

I samband med byggandet av Botniabanan och Boverkets utlysning *Tryggt och jämt* genomfördes en ombyggnation av en mer än hundra meter lång tunnel vid Umeå centralstation. Det resulterade i passagen *Lev* som kan beskrivas både som en tunnel och ett konstverk, och kommunen presenterar den som: "Det är en plats där arkitektur, konst och en trygg miljö samsas." (Umeå Kommun, hemsida, b). *Lev* invigdes 2012 och har sedan dess kommit att bli ett landmärke i staden, åtminstone gällande byggandet av den goda, jämställda staden.

Genom sin utformning har gång- och cykelpassage också blivit en sevärdhet. Det i sig ökar tryggheten då många använder den både som passage och besöksmål och genom sin närvaro bidrar till allas trygghet på platsen. (Umeå Kommun, hemsida c)

Passagen är närmare 80 meter lång och går under en väg samt några järnvägsspår.

Den här passagen har planerats med ett jämställdhetsperspektiv för att säkerställa att den blir tillgänglig för kvinnor och män under dygnets alla timmar. Det har resulterat i att passagens gestaltning varit i fokus i alltifrån dess öppningar som är breda med stort ljusinsläpp, möjlighet till uppgång i mitten av tunneln och rundade hörn för att öka överskådligheten genom tunneln med flera konkreta utformningsdetaljer. Gestaltningen av passagen är ett resultat av ett jämställdhetsperspektiv i planeringen. (Umeå Kommun 2014 a:14)

Detta tillvägagångssätt resulterade i en anpassad utformning av passagen; dess öppningar är breda med insläpp av dagsljus, och det finns rundade hörn för att förbättra siktlinjerna genom tunneln. Här blev den fysiska planeringen av staden en fråga om planering av trygg stad. Eftersom själva tunneln blivit ett landmärke har detta projekt alltmer kommit att uppmärksammas och presenterats som ett "gott exempel" bland nationella aktörer som exempelvis Boverket (som också har varit med och finansierat projektet). Och därmed blir tunneln en del av representationen och beskrivningen av Umeå som en progressiv stad som arbetar för att främja jämställdhet.

Kommunen beviljades medel för att skapa ett pilotfall för hur de skulle arbeta med att stärka tryggheten ur ett jämställdhetsperspektiv i tunnelmiljöer framöver. De använde jämställdhetsintegrering som en metod genom projekten och samtliga aktörer uppmanades att omsätta tankarna i praktiken. Den fysiska delen av projektet har fokuserat på förbättringsåtgärder i form av ljus- och ljusdesign, användningen av genomtänkta material samt genomtänkt gestaltning av tunneltak och väggar på kommunens tunnlar. Under två veckor genomfördes ett experiment då en gång- och cykeltunnel ljudsattes med olika naturljud. Före och efter åtgärden intervjuades ca 400 personer om sina respektive känslor av upplevd trygghet i och kring den aktuella passagen. (Boverket, hemsida)

Hur kan Lev placeras in i rådande beskrivningar av den jämställda staden? Hela arbetet med tunneln syftade till att skapa en fysisk plats där människor känner sig bekväma att vara och där utgångspunkten var att skapa en plats som inte uppfattas som skrämmande eller osäker utan öppen och välkomnande. Med utgångspunkt i en medvetenhet om att kvinnor upplever platser som otrygga blev ambitionen att platsen skulle vara tillgänglig för alla. Att starta i kvinnors utsatthet resulterade i ett upprepat fokus på "allas" trygghet. Ansträngningar gjordes för att reducera faktorer som kunde bidra till att platsen upplevs som otrygg och därmed som otillgänglig. Detta skedde genom en process där ett jämställdhetsperspektiv integrerades på olika nivåer och bland alla inblandade aktörer. Den fysiska platsen, tunneln, blev det synliga resultatet, samtidigt som jämställdhet gjordes i processen. Det fanns ett tydligt fokus på deltagande som ett sätt att utmana eller åtminstone visualisera maktförhållanden. Arbetet för att öka kvinnors trygghet handlar naturligtvis om att skapa trygghet i det offentliga rummet men blir även ett sätt att värna om bilden av ett tryggt och jämställt Umeå. Praktiken för att öka tryggheten blir därmed även en metod för utveckla varumärket Umeå (Sandberg och Rönnblom 2014).

## FRIZON, VISIONEN OM EN MÖTESPLATS

Frizon<sup>2</sup> är en del av Årstidernas park som är vikt åt att skapa en mötesplats utformad av och för unga tjejer. Projektet bygger på följande formulering av kommunen:

En hållbar stad kan bara byggas tillsammans med dem som ska leva i staden. All planering ska genomsyras av öppenhet, demokrati och jämställdhet. Vi ska utveckla staden och det offentliga rummet så att alla, kvinnor och män, barn, ungdomar och funktionshindrade, kan vistas där på lika villkor. Det leder till en stad för alla. (Umeå Kommun, hemsida, d)

Projektet formulerades utifrån en förståelse för att unga flickor i Umeå är, liksom i resten av landet, underrepresenterade på stadens spontana idrotts- och aktivitetsytor. Projektets mål var att utveckla och testa nya metoder för inkluderande dialog i planeringsprocessen samt genomföra gestaltningen av lekytan/mötesplatsen i Årstidernas park utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Projektet bygger på kommunens tidigare erfarenhet av metodutveckling (som i exemplet Lev ovan), och hade som syfte att skapa en fysisk plats, tillgänglig för alla i staden.

Projektet var uppdelat i två, integrerade, delar: metodutveckling för utformning av rutiner för inkluderande dialog/planeringsprocess samt gestaltning av en lekyta/mötesplats utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det är i synnerhet den första delen av projektet, som syftade till att utveckla metoder, som vi vill lyfta fram här, eftersom vi menar att det framför allt är där jämställdhet görs inom detta projekt. Målen för denna del av projektet var:

Inkluderande planeringsprocess med dialog med hjälp av kompetens från andra delar av den kommunala verksamheten t.ex. ungdomsombuden och externa aktörer, t.ex. ideella organisationer/föreningar och konstnärligt campus. Kunskapsuppbyggnad kring att arbeta utifrån ett genusperspektiv i planering internt i Umeå kommun. (Umeå kommun 2014e)

Hur kan detta förstås i termer av beskrivningar och visioner kring den jämställda staden? Den fysiska platsen, som detta fall är en del av en park, användes här för att inkludera jämställdhetsperspektiv i planeringen. Projektet blev därmed ett sätt att verka för och bedriva jämställdhetsintegrering. Här handlade det framför allt om att lyssna på dem som är underrepresenterade när de ges möjlighet att presentera sina visioner av staden. Detta skedde bl.a. i en workshop med unga flickor kring teman och frågeställningar som: Vilka möjligheter

2 Umeå kommun äger projektet "Jämställda offentliga miljöer" och det pågick till sommaren 2016. Projektet finansieras av Boverket och Umeå kommun.

finns för tjejer att göra det de vill? Finns det någon plats för detta i Umeå? Hur skulle denna plats kunna se ut för att möjliggöra våra idéer/fantasier? Kan man förbättra någonting på en befintlig plats? Dialogprojektet låg sedan till grund för den fysiska gestaltningen i parken och togs även tillvaratas på andra sätt, exempelvis genom en utställning på Västerbottensmuseum:

Fotografierna i utställningen visar upp erfarenheter av maktrelationer i offentliga miljöer. Skyltarna i utställningen visar upp en önskan och vision om en plats fri från förväntningar, fri från räddor och fri från otrygghet. (Umeå Kommun, hemsida, f)

Projektet är ett exempel på ett försök att övervinna svårigheterna att nå ut till alla grupper i samhället i en planeringsprocess, svårigheter som ofta erkänns men som sällan hanteras eller bemöts. Studier av exempelvis samrådsmöten visar att det ofta är ganska svårt att engagera människor. Dessutom har ett stort antal studier visat att marginaliserade grupper, särskilt kvinnor och etniska minoriteter, riskerar att exkluderas i planeringsprocesser (jfr Listerborn 2007). Detta innebär att det kan vara svårt att engagera medborgare, eller åtminstone vissa grupper av medborgare, i planeringsprocesser och att det därmed är svårt att skapa intresse för olika projekt. Projektet bör därför förstås i ett sammanhang där sätt att engagera människor uppmärksammas av både planerare och forskare, och är därför inte är unik i sitt slag. Det som gör att det här projektet ändå sticker ut är att det så tydligt tar sin utgångspunkt i en beskrivning av den jämställda staden.

Larsson menar att samhällsplaneringen har haft svårt att hitta formerna för integreringen av jämställdhetsmål på ett sätt som gagnar långsiktiga förändringar av relationen mellan kvinnor och män i riktning mot större jämställdhet. Hon betonar svårigheterna att hitta formerna för planering som pekar mot ett förändrat samhälle där jämställdhet bör råda, men som samtidigt utgår från dagens situation med rådande ojämställdhet (Larsson 2006). Lösningen blir att arbeta med tydligt avgränsade och definierande jämställdhetsprojekt inom planering och därmed utveckla goda exempel samt bidra till en kunskapsutveckling inom organisationen. Det blir själva projektet som blir arbetet med jämställdhet inom planeringen.

Sammanfattningsvis menar vi att de tre exempel som redovisats här visar på att när jämställdhetsprojekt konkretiseras i materiella termer representerar de lösningar på problem som otrygghet och otillgänglighet. Att planera tillgängligt och tryggt blir att göra jämställdhet. Framför allt handlar det om att göra staden tillgänglig och trygg för kvinnor, och "andra utsatta grupper", att skapa vissa säkra platser eller rum där dessa grupper kan röra sig mer fritt. De representerar däremot inte lösningen på mer övergripande problem som mäns privilegierade position i samhället i stort.



## Kulturprojekt. Artikulation av den jämställda staden

I detta avsnitt presenterar vi två projekt: det Europeiska kulturhuvudstadsåret, Umeå 2014, och etablerandet av ett Kvinnohistoriskt museum. I analysen har vi fokuserat på själva görandet av projekten, inte själva innehållet, d.v.s. de arrangemang som ingick i programmet för Kulturhuvudstadsåret eller Kvinnohistoriska muséets utställningar. Vi ser båda dessa initiativ som artikulationer av den jämställda staden, det vill säga att artikulationen i sig själv blir en del av representationen ”att vara bra på jämställdhet”.

### KULTURHUVUDSTADSÅRET, ATT UTMANA MAKTEN

Umeå utnämndes till en av Europas kulturhuvudstäder 2014. Möjligheten att bli kulturhuvudstad lyftes fram och diskuterades av kommunledningen som något som skulle stärka och utveckla Umeås kulturprofil. Eriksson (2010) menar att framgången med ansökan byggde på att Umeå presenterade sig som staden för det nordliga, det alternativa, det ovanliga och det exotiska, samtidigt som den också marknadsfördes som en ung, växande och kulturell stad. I marknadsföringen av det europeiska kulturhuvudstadsprojektet betonade Umeå kommun att en del av den progressiv, kulturell staden är den aktiva feministiska rörelsen (Umeå kommun, 2013 s.12). Umeå och jämställdhet blev något som lyftes fram i både ansökan att bli kulturhuvudstad och i skapandet av programåret under temat Challenging Power:

Challenging Power är en del av kulturhuvudstadsåret och handlar om att utmana maktförhållanden, att lyfta frågor om norm och makt i ett strukturellt sammanhang för att få till stånd långsiktiga förändringar, inom och genom kulturen. Det handlar exempelvis om att ställa frågor som: Vem har tillgång till kulturen? Vem är utövaren och vem är konsumenten av kultur? Vilka representationer gestaltas inom scenkonsten, vems perspektiv förs ut? (Umeå2014, hemsida)

Det var visserligen ett temaområde utan direkta resurser, men det är uppenbart att temat ska ses som en tydlig symbol för görandet av den jämställda staden. Utrymme skapades under året för normkritiska projekt och platser för att diskutera frågor som: Vem har makt över musiken? och hur kan musik utmana makt och normer?

Riga är tillsammans med Umeå kulturhuvudstad under 2014. Jämställdhetsutskottet har i relation till detta lyft förslaget att utveckla och stärka samverkan med Riga inom området jämställdhet och HBTQ-frågor under 2014, som en del av som en del av arbetet med kulturhuvudstadsårets tema Challenging Power. Kontakter har initierats med framförallt ideella organisationer

som arbetar med jämställdhet respektive HBTQ-frågor i Riga.  
(Umeå Kommun, Jämställdhetsutskottets sammanträdesprotokoll)

Vi kan se i dag att kultur alltmer lyfts fram som en lösning på många problem; i synnerhet gäller tesen att ett rikt kulturliv kan bidra till att städer inte bara uppnår ekonomisk tillväxt och stadsförnyelse, utan även social sammanhållning och integration (Europeiska kommissionen 2011). Städer som erbjuder ett levande kulturliv identifieras ofta som tillväxtcentra (Florida 2002). Det är också i denna kontext som vi förstår Umeå kommuns aktiva arbete med det europeiska kulturhuvudstadsåret 2014, i skapandet av en vision för framtiden. Och, som exemplet ovan visar, användes bilden det jämställda Umeå delvis i marknadsföringen av Umeå.

### **KVINNOHISTORISKT MUSEUM**

I maj 2010 lämnade Vänsterpartiet i Umeå in en motion till kommunfullmäktige där de begärde att Umeå kommun skulle arbeta för att etablera ett Kvinnohistoriskt Museum. Museet ställdes som ett krav från Vänsterpartiets sida för att det skulle samarbeta med socialdemokraterna och skapa en majoritet i fullmäktige under den kommande mandatperioden. Det centrala argumentet för detta projekt var att kvinnors historia har varit – och är – underrepresenterad i museisammanhang.

Att Umeå kommun, med ambitionen att vara en jämställd stad, bör inrätta ett kvinnohistoriskt museum är en självklarhet. Umeå kommuns satsning inför kulturhuvudstadsåret 2014 är ett gyllene tillfälle att inrätta ett forum för kvinnors historia. Det ligger även i linje med kulturhuvudstadssatsningen där avsnittet "The gendered city" särskilt lyfter fram tillgodogörandet av kvinnors perspektiv. Ett kvinnohistoriskt museum kommer också få gehör utanför kommunens/länets gränser då detta skulle vara Sveriges första. (Špirić, 2010-04-07, motion)

På sin hemsida ställer Kvinnohistoriskt museum den retoriska frågan; varför i Umeå? Och svaret lyder:

Jämställdhet och samhällsengagemang är sedan länge viktigt för Umeås invånare. (Kvinnohistoriskt museum, hemsida)

Umeå kommuns övergripande jämställdhetsmål är att skapa förutsättningar för att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Formuleringen ligger i linje med riksdagens nationella mål. (Kvinnohistoriskt Museum, Verksamhetsinriktning)

Projektet att upprätta ett kvinnohistoriskt museum har präglats av politisk oenighet. Exempelvis föreslog en företrädare för Moderaterna att de lokalerna som planerats för museet i stället borde anslås till Umeå Turistbyrå. Trots ett visst motstånd öppnades museet i slutet av november 2014.

Nyligen invigdes Sveriges första kvinnohistoriska museum i Umeå. Bortsett från att synliggöra kvinnors bortglömda historia ska institutionen vara en stark röst i samhällsdebatten – något som ogillas av flera borgerliga lokalpolitiker. (ETC.se, 2014-12-03, tidningsartikel)

Ambitionen med museet var således att visa hur det förflutna också formar framtiden och på så sätt inte bara titta bakåt utan även påverka kvinnors framtida situation i samhället.

Ambitionen för museet är att det inte bara ska vara en plats för att göra kvinnors berättelser livskraftiga, men bör också involveras i att diskutera vad samhället ska se ut i framtiden. Intentionsavtalet säger att museets vision är att det ska bli en röst för en jämn fördelning av makt och detta i sin tur kommer att bidra till att övervinna de normer och strukturer som begränsar kvinnors och mäns möjligheter att delta i samhället på lika villkor. (Kvinnohistoriskt Museum, Verksamhetsinriktning)

Kvinnohistoriskt museum har som ovanstående citat illustrerar som målsättning att ge utrymme för samtal om kön och makt, identitet och historia. Museet strävar efter att erbjuda perspektiv på det som varit, belysa samtiden samt vara med och forma framtiden. Ambitionen blir således att visa att förändring är möjlig och att uppmuntra till initiativ. Vad denna förändring för framtiden bör vara konkretiseras dock inte, annat än genom beskrivningen ”en mer jämställd framtid”. Den föreställning, den vision, som presenteras är en mer jämställd framtid med en jämn fördelning av möjligheter, makt och inflytande mellan kvinnor och män, och vägen dit går genom att diskutera kön, makt och identitet. Museet strävar efter att göra detta genom att arbeta normkritiskt med fokus på att undersöka och utmana föreställningar om vad det innebär att vara kvinna och man. Vägen framåt beskrivs i termer av att: ”Erbjuda människor redskap för att identifiera och förstå de normer, maktordningar och strukturer som begränsar förutsättningar, möjligheter och val på livets alla områden – oavsett kön” (Kvinnohistoriskt museum, hemsida). Projektet kan därmed sägas knyta an till en större ambition för förändring än själva projektet som kan sägas vara att skapa den fysiska platsen museet.

De två exempel som diskuterats ovan illustrerar hur Umeå görs som en jämställd och progressiv stad genom två projekt med inriktning mot kultur i vid mening. Representationen av en progressiv och jämställd stad används därmed både i marknadsföringen av Umeå i sin helhet, för att få till stånd projekt, och

i genomförandet av projekt. Görandet av den jämställda staden blir därmed ett slags cirkelresonemang: att artikulera staden i termer av jämställdhet blir i sig ett görande av jämställdhet. Här blir det centralt att förstå representationerna av den i princip jämställda staden i ett marknadsföringssammanhang där städer över hela världen i dag i allt större utsträckning arbetar för att marknadsföra sig själva och för attrahera både investeringar och människor. Pike (2013: 230) menar att denna marknadsföring bör förstås som en process som syftar till att skapa mervärde till specifika objekt (här platser, städer).

Vi menar att denna form av platsmarknadsföring är central för att förstå arbetet med att föra ut den officiella, önskvärda beskrivningen av en plats i syfte att presentera dess egenskaper så fördelaktigt som möjligt (Andersson 2014). I termer av att problematisera och ifrågasätta könade maktrelationer verkar dock denna form av problemrepresentation i avpolitiserande riktning. Genom att artikulera staden som bra på jämställdhet lämnas mindre fördelaktiga aspekter utanför de officiella beskrivningarna. Här framstår görandet av jämställdhet i relation till det kvinnohistoriska museet som extra intressant. Att etablera museet görs i sig till ett exempel på den jämställda staden, ett varumärke, något att visa upp utåt. Genom otydliga artikuleringar av vilka samhällliga problem som bör lösas når inte talet om att ifrågasätta normer och könade maktrelationer utanför museet som plats. För att hårdra resonemanget en aning – även tal om normer och makt tenderar att oskadliggöras (läs avpolitiserar) i platsmarknadsföringens tidevarv.

## Upplysningsprojekt. Problem och långsiktiga ambitioner

De projekt som vi hittills presenterat har varit inriktade på att verka för och framhålla jämställdhet. Det är inte "ojämställdheten", de problem som ska lösas, som stått i centrum utan "jämställdheten", målsättningen, visionen. Vår avslutande analys gäller ett projekt där ambitionen är att arbeta för den jämställda staden genom att visa upp ojämställdhet och ojämlikhet, ett projekt som samtidigt både iscensätter och belyser maktrelationer och representationer.

### DET KÖNADE LANDSKAPET UMEÅ

Sedan 2009 har Umeå kommun arbetat med "Det könade landskapet Umeå", som beskrivs som en könad stadsrundtur i Umeå, eller som en guidad busstur med genusglasögon:

Bussresorna har fått stor uppmärksamhet och jag vet att några andra kommuner har kopierat idén. (Intervju med Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg, <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/bussresa-oppnar-jamstallt-byggande-22879>)

Under bussturen guidas deltagarna genom initiativ och projekt i staden som syftar till att förbättra jämställdhet mellan kvinnor och män, men under turen uppmärksammas även problem som återstår att lösa. Platser som passeras, presenteras och diskuteras är bland annat universitetet, en fotbollsstadion och en förskola som använder genusmedveten pedagogik. Denna busstur kan ses som en symbol för kommunens jämställdhetsarbete såväl som ett faktiskt projekt i sig, ett projekt som syftar till att utmana en icke-jämställd stad. Därmed är bussturen ett projekt som också tydligt bidrar till beskrivningen av platsen. Bussturen blir en symbol för Umeås arbete med att skapa den jämställda staden och blir därmed ett sätt att iscensätta görandet av den jämställda staden, ett sätt att demonstrera praktiker av jämställdhetsintegrering.

Turen är ett sätt att få statistiken i rapporten att vakna till liv och ett innovativt sätt att visa de konkreta effekterna av att sträva efter jämställdhet. (Umeå Kommun, Informationsbroschyr, "Det könade landskapet")

Arrangörerna beskriver att syftet också är att understryka vikten av kön i samhället och att visa på resultatet av ett långsiktigt arbete med genusfrågor i Umeå kommun. Bussturen bygger på rapporten, "Det könade landskapet Umeå", som handlar om att uppmärksamma vem som får vad och på vilka villkor inom kommunen.

Den här turen har gett stor effekt och bidrar till att synliggöra vikten av beslut och fysiska platser och staden som spelplats för ojämställdhet och arbete med att utmana normer och strukturer, genomfört arbete och kvarstående problematik. (Umeå 2014: 14)

Således blir bussturen en form av symbol både för det arbete som utförts och för att det finns en medvetenhet bland kommunföreträdarna om att arbetet är långt ifrån färdigt. Bussturen kan sägas vara en utvärdering av det arbete som har gjorts, men också av det arbete som måste komma till. Därmed blir bussturen både en representation av den jämställda staden och den ojämställda staden. Beskrivningen av Umeå handlar lika mycket om att visa upp den ojämlikhet som fortfarande råder som att visa vad som uppnåtts i termer av jämställdhet. Bussturen i sig betecknas som en framgång och andra städer har följt Umeås exempel och organiserar egna bussturer som en utbildningsstrategi. Framgången resulterade också i projektet *Det könade landskapet 2.0* där Umeå Kommun beviljades finansiering för ett utvecklingsprojekt inom ramen för Boverkets satsning för att skapa jämställda offentliga miljöer i stad eller tätort.

Det könade landskapet väcker viktiga frågor kring stadens utveckling och identitet – frågor som är normkritiska och i vissa fall provocerande men också likt stadens utveckling dynamiska

och föränderliga. För att kunna vidareutveckla det könade landskapet krävs samverkan mellan teori och praktik, mellan teknik och design, innovativa metoder och nyskapande för att kunna sprida det ytterligare i Umeå kommun samt till andra aktörer. (Boverkets dnr 2836/2015)

Framgången med projektet möjliggjorde också en vidareutveckling av det samma. Genom att bussturen kommit att bli en symbol för det goda jämställdhetsarbetet skapades ett handlingsutrymme för *Det könade landskapet 2.0*, en satsning som även kan förstås som ett sätt att utmana projektpolitiken. I det här fallet handlade det inte om presentera en ny idé och ett innovativt projekt, utan det identifierades ett behov av en fördjupning och större långsiktighet inom ramen för ett befintligt projekt.

Bussturen blir därför både en metod för att arbeta med jämställdhet och för att artikulera en vision av den jämställda staden. Det som också utmärker hur jämställdhet representeras genom bussturen är just den komplexitet som artikuleras. Det könade landskapet artikulerar inte enbart att jämställdhet är uppnått utan också att det finns aspekter i rummet som präglas av könade maktrelationer, av ojämställdhet. Där vi ser platsen som flexibel, i process, argumenterar Johansson (2012) för att platsen bör förstås i termer av dess komplexitet, något som konstitueras av att platser kan på samma gång ha flera identiteter, aktiviteter och representationer, och som därmed måste förklaras, sammanfattas och organiseras för att kunna presenteras utåt. I likhet med Johansson argumenterar vi för att det är viktigt att komma ihåg att konstruktioner och representationer av en plats "är ett uttryck för en viss grupp eller gruppers visioner och föreställningar och att detta därför alltid är en politisk handling som är avsedd att ge en viss effekt" (2012: 3613). Genom att *Det könade landskapet* även artikulerar ännu olösta problem synliggörs och till viss del utmanas representationen av den nästan jämställda staden. Komplexiteten och motsättningarna tydliggörs.

## **Stadens paradoxala projektpolitik – avslutande diskussion**

Projekt inriktade på jämställdhet i staden rymmer som vi hittills har visat flera olika problemrepresentationer, som i sin tur ger upphov till olika typer av projekt. Vissa bär på en större potential för politisering medan andra snarare reproducerar en rådande ordning. I relation till nyliberala former för styrning som platsmarknadsföring som riskerar att förflytta samhällsliga maktrelationer utanför både planering och politik blir potentialen för politisering central att studera. Genom att betrakta möjligheterna till politisk förändring i termer av politisering och avpolitisering (Mouffe 2005) är vi intresserade av

projektpolitikens potential för politisering av jämställdhet i staden. Är det möjligt för projektpolitik att politisera frågor om jämställdhet? Och vad händer när ”den jämställda staden” blir det som anses som fördelaktigt att presentera och marknadsföra?

Hur kan vi då förstå görandet av den jämställda staden, projektpolitikens villkor, utmaningar och möjligheter? Genom att analysera görandet av den jämställda staden Umeå genom projektpolitik har vi velat illustrera hur arbetet kan fortsätta när dokumenten redan har tagits fram. Genom de (otaliga) dokument som finns gällande jämställdhet kan politiken sägas finnas där och genom de många projekt som genomförs finns också ett slags görande – en form av jämställdhetsintegrering av staden. Jämställdhetsintegrering skrivs genom dessa projekt fram som en självklar strategi. Vad som blir det intressant här är att projekten genomförs och uttalas utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Projekten blivit praktiken. Vi vill därmed bygga vidare på Sara Ahmed berömda citat, ”we end up doing the documents instead of doing the doing”, då vi menar att det i Umeå sker ett görande som följer efter dokumenten. Och att det är i görandet, vilket här handlar om genomförandet av olika projekt, som vi ser potential för politisering av jämställdhet.

På Umeå kommuns hemsida ställs den retoriska frågan; Men hur jämställt är egentligen Umeå? Här problematiserar kommunens jämställdhetsstrateg ämnet:

Man kan egentligen bara mäta jämställdhetsarbetet som görs, och det pågår en hel del arbete i Umeå. Vi lyfts ofta som en föregångsstad, men det är fortfarande väldigt mycket kvar att göra. Jämställdhetsperspektivet måste göras till en integrerad del i samhällets utvecklingsarbete. Det är kanske inte ett jobb som över huvud taget kan bli färdigt. (...) ”I Umeå finns en väldigt aktiv kvinnorörelse, kvinnojoursrörelse, en feministisk rörelse och en stad som aktivt har diskuterat frågorna under väldigt många år. Det är otroligt många som ständigt tar fighten och driver arbetet framåt. Vi får inte glömma bort det. (Linda Gustafsson intervjuad på Umeå kommuns hemsida, g)

Citatet illustrerar både det som vi betraktar som en form av infrastruktur för de projekt som studerats i denna artikel, att det under lång tid funnits ett arbete för jämställdhet inom kommunen, och att staden har en aktiv feministisk rörelse. Den feministiska rörelsen kan sägas driva på arbetet utifrån att det ger de ansvariga för jämställdhetsfrågorna i kommunen ett mandat från medborgarna. Men betyder detta görande, denna praktik, nödvändigtvis politisk förändring? Betyder det att jämställdhet blir politiserad i Mouffe förståelse? Vi hävdar att de tre teman för jämställdhetsprojekt som vi beskrivit här bär olika potential för politisering.

Det första temat, *Planeringsprojekt*, visar på ambitionen att skapa en trygg och inkluderande stad, både genom den byggda miljön och genom inkluderande praktiker. Deltagandet från olika medborgargrupper blir å ena sidan ett sätt att hantera faktiska problemen, samtidigt som det å andra sidan blir en del av skapandet av "varumärket" i Umeå. När projekten är gjorda är också problemen lösta. Potentialen för politisering finns där men mer som ett fönster som öppnas under själva projekttiden än något mer långsiktigt. Dessutom innebär förflyttningen från talet om "kvinnors otrygghet" till talet om att "alla ska känna sig trygga" en form av neutralisering av kön som politisk dimension.

Vi relaterar det andra temat *Kulturprojekten*, dvs. artikuleringen av den jämställda staden, till en avpolitiserad praktik gällande platsskapande och marknadsföring av platsen. Platser har alltid varit varumärken. Anholt hävdar att städerna i stor utsträckning är engagerade i att ta hand om och marknadsföra sig själva. "A place-brand strategy is a plan for defining the most realistic, most competitive and most compelling strategic vision for the country, region or city; this vision has then to be fulfilled and communicated" (Anholt 2003: 214). Då Umeå presenterar sig som en stad som är bra på jämställdhet skapas ett utrymme för olika projekt att använda detta som en utgångspunkt för sitt arbete (och kanske även som en form av förhandlingsposition). Men trots detta har projekten inte blivit en hävstång för att politisera frågor om kön, förmodligen beroende på att den starka platsmarknadsföringsdiskursen är svår att utmana när projekten samtidigt befinner sig mitt i den.

Med utgångspunkt i dessa två projektteman menar vi att det tredje temat, Upplysningsprojekt, framstår som det med största potential för att politisera kön och jämställdhet, framför allt – och paradoxalt nog – på grund av de artikulationer av ojämlikhet som ingår i denna representation. Politisering behöver artikulationer av konflikter och olika intressen. För att kunna formulera frågor om makt och tydligt ta itu med ojämlikhet ser vi här att problemrepresentationer och visioner och beskrivningar av den jämställda staden görs till två sidor av samma mynt. Dock menar vi samtidigt att projekten har sina begränsningar, att kravet på nyskapande samt tydliga projektavslut blir en utmaning när det gäller att göra politiseringen långsiktigt hållbar.

Avslutningsvis vill vi problematisera föreställningen om möjligheterna att verka för långsiktig förändring genom projektpolitik. Är det då verkligen politik? Bara för att det genomförs många projekt? Eller är det ett sätt att undvika att politisera frågor om makt och kön? Vi har inte hela svaret på den frågan men vill utifrån våra resultat hävda att projektpolitiken har en politiserande potential. Projekten kan förstås utifrån dess problemlösande kapacitet. Avgränsade projekt skapar i bästa fall ett handlingsutrymme och mandat och vi ser i exemplet Umeå att förekomsten av så pass många projekt, under en längre tid, kan förstås i termer av att det finns en viss stabilitet och struktur kring jämställdhetsarbetet. Stabiliteten är kopplad till drivande personer, men också till återkommande frågor,



mål och teman. Att driva arbete för förändring i projektform genom att bygga nätverk och att mobiliserar aktörer för gemensamma intressen (Kuokkanen 2016) blir en strategi för att verka för långsiktig förändring.

Projekt beskrivs ofta som ett sätt att kombinera resurser, inte bara ekonomiska, utan även personal- och kompetensmässiga. Projekt kan ses som ett verktyg för att ackumulera resurser. Vi ser det som att de skapar tillfälliga handlingsutrymmen och förändringsmandat. Och när projekten nästan kan sägas avlösa varandra, blir de tillfälliga handlingsutrymmena och förändringsmandaten starkare. Vi vil därför också lyfta fram platsgörandets betydelse för projektens potentiella hållbarhet. Att göra jämställdhet i relation till platsen gör att frågan materialiseras, att den gör avtryck i staden på ett mer fysiskt sätt. Projektet lämnar dokument och prat och blir till i görandet av en plats. Därmed blir också platsen central för långsiktigheten i ett förändringsarbete. De projekt som studeras här utmärks av en central komponent som ger dem en särställning inom projektpolitiken. I stor utsträckning drivs projekt ofta av externa aktörer, som tillfälligt anställda projektledare eller (allt oftare) privata konsulter. Detta är inte fallet med de projekt som redovisats här.

Dessa har drivits av anställda tjänstepersoner inom kommunen och vi menar att denna kompetens inom kommunen har möjliggjort en framgångsrik projektpolitik – framgångsrik både i termer av potential för politisering och för någon form av långsiktighet i arbetet. Tre av de sex projekt vi presenterat i denna text har varit delvis finansierade av Boverket, och här har det naturligtvis varit avgörande att det funnits en central funktion som kunnat söka just denna finansiering; först inom satsningen *Tryggt och Jämnt* och sedan kring *Stöd för att skapa jämställda offentliga miljöer*. Detta gör också glappet mellan politik och administration mindre. Det är exempelvis den föredragande tjänstepersonen i jämställdhetsutskottet som också genomför projektet. När projekten inte är "outsourcade" utanför kommunen blir de på ett annat sätt del av den kommunala verksamheten. Den temporala dimensionen uppvägs av den infrastruktur för frågan som finns i den kommunala organisationen. Strukturen med jämställdhetsstrateg och jämställdhetsutskott öppnar upp för en fortsatt legitimitet för projekt men också för arbetet med jämställdhet generellt. Det går inte att nöja sig med att ett projekt har genomförts, att bocka och buga för en insats – arbetet måste fortsätta.

## Referenser

- Ahmed, Sara, 2007. "‘You end up doing the document rather than doing the doing’: Diversity, race equality and the politics of documentation", *Ethnic and Racial Studies*, 30(4), s. 590-609.
- Alnebratt, Kerstin & Rönnblom, Malin, 2016. *Feminism som byråkrati: Jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard Förlag.

- Andersson, Ida, 2014. "Placing place branding: an analysis of an emerging research field in human geography", *Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography*, 114(2), s. 143-155.
- Anholt, Simon, 2007. *Competitive identity: The new brand management for nations, cities and regions*. Palgrave Macmillan.
- Anholt, Simon, 2003. "Branding places and nations", s. 213-26 in *Brands and Branding*, London: Profile Books.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing policy. What's the problem represented to be*. Adelaide: Pearson.
- Bacchi, Carol & Eveline, 2010. "What's the problem represented to be?", *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Boverket, 2010a. *Jämställdhet på dagordningen – Planera för ett tryggt och jämställt samhälle*. Boverket, Karlskrona.
- Boverket, 2010b. "Plats för trygghet. Inspiration för stadsutveckling". Boverket, Karlskrona.
- Boverket, dnr 2836/2015. "Beslut om stöd enligt förordningen (2013:1102) om stöd till utvecklingsprojekt för jämställda miljöer i städer och tätorter". Boverket, Karlskrona.
- Bridge, Gary & Watson, Sophie, 2000. "City imaginaries", s. 7-17 in *A Companion to the City*. John Wiley & Sons.
- Eriksson, Madeleine, 2010. *(Re)producing a periphery: Popular representations of the Swedish North*. Kulturgeografiska Institutionen, Umeå universitet.
- Europeiska kommissionen, 2011. *Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward*. Directorate General for Regional Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Foucault, Michel, 1980. *Power/knowledge: Selected interviews and other writings*. New York: Pantheon.
- Florida, Richard, 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Grosz, Elizabeth, 1996. "Bodies-Cities", *Sexuality and Space*. New York: Princeton Architectural Press.
- Gunder, Michael, 2005. "The Production of Desirous Space: Mere Fantasies of the Utopian City?", *Planning Theory* 4, s. 173-199.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Johansson, Marjana, 2012. "Place branding and the imaginary: The politics of re-imagining a garden city", *Urban studies*, 49(16), s. 3611-3626.
- Kuokkanen, Kanerva, 2016. "Developing Participation through Projects?: A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area". *Publications of the Faculty of Social Sciences*.
- Kvinnohistorisk Museum. "Verksamhetsinriktning", tillgänglig på <http://www.kvinnohistoriskt.se/download/18.14ee8b149ae8194ce4007/1416385866522/Verksamhetsinriktning+grafisk+profil.pdf>.
- Larsson, Anita, 2006. "Makten över rummet: Om genusperspektiv i samhällsplaneringen", *Tidskrift för genusvetenskap*, (2-3).
- Larsson, Anita & Jalakas, Anne, 2008. *Jämställdhet nästa! Samhällsplanering ur ett genusperspektiv*. School of Technoculture, Humanities and Planning, Blekinge Institute of Technology.

- Listerborn, Carina, 2007. "Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women's participation in local planning in a multi-cultural urban environment", *GeoJournal*, 70(1), s. 61-74.
- Listerborn, Carina, 2002. *Trygg stad: diskurser om kvinnors rädsla i forskning, policyutveckling och lokal praktik*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Lombardo, E., Meier, P. & Verloo, M. (eds), 2009. *The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policy-making*. London: Routledge.
- Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet, 2008. *Critical studies of gender equalities: Nordic dislocations, dilemmas and contradictions*. Göteborg: Makadam.
- McDowell, Linda, 1999. *Gender, identity and place: Understanding feminist geographies*. University of Minnesota Press.
- Massey, Doreen, 2005 *For space*. London: Sage.
- Massey, Doreen, 1994. *Space, Place, and Gender*. University of Minnesota Press.
- Mouffe, Chantal, 1999. "Deliberative democracy or agonistic pluralism?", *Social Research* 66 (3), s. 745-58.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the political*. Psychology Press.
- Mouffe, Chantal, 2013. *Agonistics: Thinking the world politically*. Verso Books.
- Mukhtar-Landgren, Dalia, 2009. "Om gammalt och nytt i marknadsföringen av staden", i Hedlund, Gun & Stig Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Pike, Andy, 2013. "Economic geographies of brands and branding", *Economic Geography*, 89(4), s. 317-339.
- Rose, Nikolas, 1999. *Powers of freedom. Refraining political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rönnblom, Malin, 2011. "Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik", *Tidskrift för genusvetenskap*, nr 2-3. s. 33-56
- Sandberg, Linda & Rönnblom, Malin, 2014. "I don't think we'll ever be finished with this': Fear and safety in policy and practice", *Urban Studies*, s. 1-16.
- Schmauch, Ulrika, 2014. "Att sälja den progressiva staden - fallet Umeå", s. 183-192 i Kerstin Sandell, Maja Sager & Nora Rätzel (red.), *Kritiska gemenskaper: att skriva feministisk och postkolonial vetenskap. En vänbok till Diana Mulinari*. Lund: Lunds universitet.
- Sjöblom, Stefan, Löfgren, Karl & Godenhjelm, Sebastian, 2013. "Projectified Politics-Temporary Organisations in a Public Context", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17:2, s. 3-12.
- Skjeie, Hege & Teigen, Mari, 2005. "Political Constructions of Gender Equality: "Travelling towards a Gender Balanced Society?", *NORA*, nr. 3, s. 187-197.
- Špirić, Tamara, 2010. "Kvinnohistoriskt museum för framtidens skull!", 2010-04-07, *Motion, Umeå kommun*. tillgänglig på <http://www.umea.se/download/18.6d96946b127b1c6010c80003916/1361887294153/10220.pdf>.
- Svenska kommunförbundet, 2002. *Aktivt jämställdhetsarbete, Jämtegrering och 3R-metoden i kommunala verksamheter*, tillgänglig på <http://www.jamstall.nu/wp-content/uploads/2014/02/Aktivt-J%C3%A4mst%C3%A4lldhetsarbete-%E2%80%933R-metoden-i-kommunala-verksamheter-Svenska-Kommun%C3%B6rbundet1.pdf>.
- Umeå kommun, 2010. *Ett rent och tryggt Umeå - åtgärdsprogram för Umeå kommuns utomhusmiljöer*, tillgänglig på <http://www.umea.se/download/18.513c5c6f12ee281b6ec80003341/1361888680822/Ren+och+trygg+101107.pdf>.

- Umeå kommun, 2011. *Strategi för jämställdhetsarbete i Umeå kommun*, tillgänglig på <http://www.umea.se/download/18.132ee0e113ac21ad503d44c/1361888260963/Strategi%2Bf%C3%B6r%2Bj%C3%A4mst%C3%A4lldhetsarbete%2Bi%2BUme%C3%A5%2Bkommun.pdf>.
- Umeå kommun, 2013. Jämställdhetsutskottets sammanträdesprotokoll, 2013-11-07, tillgänglig på <http://www.umea.se/download/18.73474df7141ec1b19d1bd9b/1384511823058/JUSK+Protokoll+2013-11-07.pdf>.
- Umeå kommun, 2014a. *Det könade landskapet*. Rapport. Umeå: Umeå kommun.
- Umeå kommun, 2014b. *Fördjupad projektbeskrivning. Årstidernas park – inkluderande planeringsprocesser för jämställda miljöer*. Umeå: Umeå kommun.
- UPAB, 2008. *Årsredovisning*, tillgänglig på <http://www.upab.umea.se/download/18.14ee8b149ae8194ce23f7/1416231074599/2008.pdf>.
- Verloo, Mieke, 2007. *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Wilson, Elisabeth, 1991. *The sphinx in the city: Urban life, the control of disorder, and women*. London: Virago Press.

## Hemsidor

- ETC.se, [25 maj 2015],  
[www.etc.se/kultur-noje/nu-skrivs-de-bortglomda-kvinnorna-i-historien](http://www.etc.se/kultur-noje/nu-skrivs-de-bortglomda-kvinnorna-i-historien).
- Nordic City Network, [30 maj 2015],  
[www.nordiccitynetwork.com/member-cities/umeaa/jaemstaellldhet/](http://www.nordiccitynetwork.com/member-cities/umeaa/jaemstaellldhet/).
- Boverket, [12 Maj 2015],  
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/avslutade-uppdrag/tryggt-yoch-jamnt/projekt-om-tryggt-och-jamt/umea---tunnelmiljo/>.
- Kvinnohistoriskt museum, [28 maj 2015],  
<http://www.kvinnohistoriskt.se/>.
- Umeå 2014, [25 maj 2015],  
<http://umea2014.se/en/project/challenging-power/>.
- Umeå kommun, a, [8 juni 2015],  
<http://www.umea.se/umeakommun/kommunochpolitik/tillganglighetmangfaldochjamstallldhet/jamstallldhet/sarbetarvimedjamstallldhet.4.24495ffa11ce676967b80006022.html>.
- Umeå kommun, b, [8 juni 2015],  
<http://www.umea.se/umeakommun/trafikochinfrastruktur/trafikochgator/gator/gatuarbeten/umeacentral/stationstunnel.4.2e9e2c2914ce7d186cff856.html>.
- Umeå kommun, c,  
<http://www.umea.se/umeakommun/trafikochinfrastruktur/trafikochgator/gator/gatuarbeten/umeacentral/stationstunnel.4.2e9e2c2914ce7d186cff856.html>.
- Umeå kommun, d, [10 juni 2015],  
<http://www.umea.se/umeakommun/byggaboochmiljo/stadsplaneringochbyggande/strategierfortillvaxt.4.6d96946b127b1c6010c80002271.html>.
- Umeå kommun, e, [8 juni 2015],  
<http://www.umea.se/umeakommun/kommunochpolitik/planerochstyrdokument/utvecklingochplanering/stadsplaneringochbyggande/projekt/stadenmellanbroarna/arstidernasparklugnochro/medskapande.4.6b258fd113b46be9odb55d2.html>.

Umeå kommun, f, [ 24 juni 2016],

<http://www.umea.se/umeakommun/kulturochfritid/arkiv/nyhetsarkiv/artiklarkulturochfritid/dialogprojektetfrizonvisaspavasterbottensmuseum.5.717dfid315115dofc6a24655.html>.

Umeå kommuns hemsida, g, [ 24 juni 2016], Jakten på ett jämställt Umeå,

<http://umea.se/5.7400452514df41e012111cc2.html>.



# Makten över stadens offentliga rum

*Professionerna och hur de modernistiska idéerna vann kampen om stadsplaneringen*

Monica Andersson

## Abstract

Modernist ideas were written into the building code of 1931 and increased over time where traditional cities were banned and supposed to be turned down. How managed modernists this in the critical juncture. One of their proponents was Stockholms Byggnadsförening, where builders, contractors and private and public planners and architects meet. My questions are how modernist architects could impose the views of Byggnadsföreningen and if their activities in this organization could explain why modernist ideas so fast could impose building code and legislation. I found that it was a self-amplifying process where central modernist architects managed to reach leading positions after 1924 when the organization implemented short periods for members of the board. This was preceded by a decline of the organization during WWI and a self-eroding process for ideas of traditional city-planning where modernist architects challenged them with effectivity-arguments that claimed modernist ideas were scientific and traditional ideas outdated.

## Inledning

Stadsplanering är en disciplin som formas av starka yrkesidentiteter inom arkitektur, ingenjörsvetenskap, miljö och hälsa, konstvetenskap, kulturgeografi, lantmäteri m.fl. Inom de disciplinerna tävlar idéer, ibland så starka att de utvecklats till särskilda ideologier. I den praktiska tillämpningen agerar kapitalstarka företag som banker, kommunala och privata byggherrar och entreprenörsföretag, inte sällan internationellt verksamma, alla utifrån sina ekonomiska intressen. Stadsplaneringen påverkar stadens rum och allas vår livsmiljö högst påtagligt.

Besluten om hur stadsplaneringen ska utformas tas av kommunalpolitiker inom ramen för PBL och Miljöbalken, som vuxit fram via statliga utredningar och som antagits av riksdagen på förslag av regeringar av olika kulör. Men vilka är de bakomliggande principerna och vilken genomslagskraft får de? Och hur slår de rot?

Monica Andersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: monica.andersson@statsvet.su.se

Svensk stadsplanering har under decennier präglats av modernism. Den gängse bilden av modernismens genombrott är att den är integrerad med 1930-talets socialdemokratiska krispolitik och starkt kopplad till den bostads-sociala utredningen (t.ex. Rothstein 1994). Det sätts ofta ett likhetstecken mellan modernismen – eller funktionalismen – och den sociala bostadspolitiken i beskrivningen av vad som brukar kallas folkhemmets arkitektur.

I min doktorsavhandling från 2009 fann jag, till min stora förvåning, istället att modernismen, denna starkt förankrade yrkesideologi bland svenska arkitekter och byggherrar, slog igenom under en borgerlig regering, den Ekmanska ministären, och att stödet för den i riksdagen blev allt starkare, ju längre till höger partierna stod. Det var istället i den socialdemokratiska riksdagsgruppen man kunde finna kritiker till de modernistiska idéerna. Särskilt tydligt var detta i samband med debatten<sup>1</sup> om den nya Byggnadsstadgan 1931, som i sin slutliga form i hög grad kom att representera en kodifiering av modernismen.

De forskare som tidigare studerat förändringarna i byggnadsstadgan har normalt inte tillmätt bestämmelserna någon större betydelse. Jag har emellertid funnit att 1931 års Byggnadsstadga genom sitt bejakande av modernismens principer kom att fungera som en vattendelare i svensk stadsplanering och byggnadslagstiftning. Effekterna var dramatiska. De modernistiska arkitekterna ansåg att avståndet mellan huskropparna borde utökas till dubbla hushöjden. Den omedelbara följden blev att man i Sverige slutade bygga traditionella städer i slutna kvarter. Långsiktigt ledde de nya idéerna, särskilt efter kriget, till omfattande rivningar av stadskärnorna i äldre städer. Bostadssociala utredningens saneringsbetänkande 1947 lanserade begreppet *stadsplaneteknisk sanering* och föreskrev t.ex. att allt som hade byggts före 1931 och som var i strid med byggnadsstadgan skulle rivas. Även framdragandet av trafikleder och gatubreddningar utgjorde motiv för stadsplaneteknisk sanering (Andersson 2009: 166 ff.).

Bärande var principen om ”hus i park” genom en bestämmelse som föreskrev att avståndet mellan byggnaderna skulle vara minst lika stort som byggnadernas höjd och att det skulle vara direkt solbelysning på fasaden. Därmed gick det inte längre att bygga täta städer med slutna kvarter. Samtidigt föreskrev den att bostäderna skulle byggas i områden som skulle avskiljas med

1 Carl Lindhagen, Fredrik Ström och Anton Larsén tillhörde de socialdemokrater som hade motiverat i frågan. Larsén sade att byggnadsstadgan skulle komma att uniformeras av ett byråkratiskt ideal, och att tiden var olämplig för att stadsbyggnadsprinciperna inte var slutdebatterade. Han använde en metafor (Andersson 2009:126 ur Riksdagens protokoll FK 1931, Band 3 Nr 37 s. 39-41.): ”Det berättas, att ryska staten en gång importerade en stor rakmaskin, med vilken man kunde raka alla soldaterna i ett regemente på en gång. Visserligen passade inte rakmaskinen alla ansikten, men efter en kort tid passade alla ansikten till rakmaskinen. Den byråkratisering av byggnadsväsendet i vårt land, som i rask takt har fortgått under de senare åren, blir besegrad genom den föreliggande byggnadsstadgan, och detta kommer att medföra, att våra i många avseenden tilltalande samhällen i landsorten småningom komma att förete samma likformiga slätstrukenhet i fysionomi som ett led maskinrakade ryska soldater”.



parkbälten. På det sättet stadfästes den modernistiska principen om funktionsseparering. Idéerna levde kvar ända till 1970-talets mitt (Andersson 2009).

## Idékampen

Trots modernismens förmodade kopplingar till den socialdemokratiska krispolitiken på 1930-talet finns det få statsvetenskapliga analyser av modernismens förhållande till *staten*, och det saknas studier som handlar om huruvida *staten* använts för att få igenom modernistiska stadsplaneidéer. Tiden innan funktionalismen slog igenom i Sverige präglades av ett intensivt arbetarbostadsbyggande, men då i form av storgårdskvarter och trädgårdsstäder. Den närmast till hands liggande frågan är därför varför de stadsplaneringsformerna inte fortsatte att tillämpas när den sociala bostadspolitiken skulle genomföras?

Under 1900-talets första decennier stod två mycket tydliga yrkesideologier emot varandra – det rådande idealet om den låga och täta staden och de modernistiska teorierna om den höga och glesa staden. Flera gånger under 10- och 20-talet 1909, 1916, 1919, 1920 och 1928 hade försök gjorts att kodifiera idéerna om den låga och täta staden men de hade stupat på motstånd från Fastighetsägareförbundet. 1928, i samband med remissbehandlingen av SOU 1928:5, den sista statliga utredning som sökte stadfästa idéerna om trädgårdsstäder och storgårdskvarter, fick förbundet kraftigt understöd från de modernistiska arkitekterna. Särskilt Sven Markelius och Uno Åhrén var tillsammans med Fastighetsägareförbundets ordförande Wilhelm Klemming de drivande i kritiken av utredningen.

Syftet med den här studien är att förklara hur de modernistiska arkitekterna fick ett så snabbt genomslag för sina idéer, först i propositionerna om Byggnadsstadgan och stadsplanelagen och sedermera i praktiken, i form av framtida stadsplanering och byggande? Annorlunda uttryckt: Hur kunde den väletablerade idén om den täta och låga staden så radikalt ersättas av principen om den höga och glesa staden? Och hur kom det sig att Stockholms Byggnadsförening bytte sida i denna idékamp?

Förutom Fastighetsägareförbundet och Teknologföreningen, som lade det konkreta förslaget om helt nya principer för stadsbyggandet var Stockholms Byggnadsförening väsentlig för förloppet. Tillsammans med Fastighetsägareförbundet stod föreningen för den ideologiska argumenteringen, vilket kan ses som paradoxalt med tanke på att Föreningen tidigare, när byggnadsstadgan debatterades 1909 och 1916, omfattat idealet om den låga och täta staden. Det är i Stockholms Byggnadsförening som de modernistiska arkitekterna knyter de kontakter med näringslivet som banar vägen för dem, att inte bara få igenom sina idéer i lagstiftningen utan även sedan att förstärka dem över tid.

Föreningen var inte bara en nyckelaktör utan också en central arena för samordning och opinionsbildning och en viktig remissinstans. Kontakterna

mellan de tre organisationerna åstadkoms genom personalunion. Sven Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen, som tog fram förslaget. Både Sven Markelius, Uno Åhrén och Wilhelm Klemming var aktiva i Byggnadsföreningen, Wilhelm Klemming sedan tidigare och Sven Markelius och Uno Åhrén från 1927. Uno Åhrén satt i den arbetsgrupp som formulerade Byggnadsföreningens remissvar. Sven Markelius var sekreterare i föreningen.

Företrädarna för den modernistiska ideologin samverkade således med varandra i byråkratiska nätverk. De ledande modernisterna Sven Markelius och Uno Åhrén var centrala för förloppet. Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen som formulerade den skrivning som fördes in i Byggnadsstadgan 1931 om hushöjd-byggnadsavstånd. Båda var aktiva i Stockholms Byggnadsförening som tillsammans med Fastighetsägareförbundet stod för den ideologiska motiveringen. De själva, deras likasinnade kollegor och medarbetare på deras båda arkitektkontor fick sedermera framskjutna positioner i statliga utredningar som Bostadssociala utredningen, statliga verk som Byggnadsstyrelsen och Bostadsstyrelsen och ute i kommunerna. Arkitekterna gavs i flera steg, med början 1931, en allt starkare position gentemot de politiskt förtroendevalda över tid.

Det infogades samtidigt en rad andra arrangemang i byggnadsstadgan som gav de modernistiska arkitekterna ökade möjligheter att utnyttja de nya bestämmelserna, i praktiken blev det bara förbehållet experterna att få fatta beslut i stadsbyggnadsfrågor. De professionella yrkesutövarna utvecklade samtidigt ett starkt samarbete med näringslivets olika aktörer och med Byggnadsarbetareförbundet och andra organisationer inom planering och byggande (Andersson 2009). Vid tillsättningen av bostadssociala utredningen, som ofta framställs som startpunkten för de modernistiska idéernas genomslag, fanns alla de för dem nödvändiga verktygen redan på plats (Andersson 2009: 287).

Det var således en kedja av reaktioner som sattes igång under det *formativa moment*, där de modernistiska stadsplanprinciperna, från att ha formulerats i ett första konkret förslag från Teknologföreningen, tog en allt fastare form, först i utkastet till Byggnadsstadga 1930 och därefter i justitieminister Gärdes proposition till riksdagen.

## Tidigare forskning

Det finns som sagt inte så mycket tidigare forskning om byggnadslagstiftningen och modernismen, i synnerhet inte statsvetenskaplig sådan. De arkitekturforskare som studerat den, Birgitta Holmdahl (då Andersson) 1977, Eva Rudberg 1981 och Johan Rådberg 1988 har hävdats att de modernistiska/funktionalistiska arkitekterna inte påverkat byggnadslagstiftningen. Rådbergs slutsats var att de modernistiska arkitekterna lyckats få bort de hushöjdsbegränsningar som fanns i 1874 års byggnadsstadga och att de lanserade exploateringsstalet

(Rådberg 1988). Eva Rudbergs hävdar att de haft indirekt påverkan genom att stadsplanelagen från 1931 föreskrev att man skulle planera för hela kvarter (Rudberg 1981).

### **FÖRVALTNINGSFORSKNING**

Rune Premfors, Göran Sundström och Catrin Andersson vid Score har utvecklat analysverktygen för att pröva om formativa moment föreligger vidare i enlighet med de kriterier som Mahoney (1999) ställt upp. Kontrafaktiska analyser är ett av de redskap som de arbetar med i det historiskt-institutionella perspektivet vid bedömningen av huruvida institutionella förändringar är att betrakta som formativa eller ej (Premfors 2000: 110, Sundström 2003: 21-22, Andersson 2004: 7-10). Göran Sundström preciserar att tre kriterier ska vara för handen för att en situation med ett skifte verkligen ska kunna klassificeras som ett formativt moment: *Osäkerhet*. Det ska finnas flera alternativ att välja mellan. *Väsentlighet*. Det ska innebära att incitamentsstrukturen förändras. Aktörer, som har nytta av det nya, ser till att det kringgärdas av institutionella arrangemang som stärker institutionen. *Oförutsägbarhet*. Det ska ge upphov till konsekvensrika, för de beslutande aktörerna inte avsedda, effekter (Sundström 2003: 21-22).

### **PROFESSIONSFORSKNING**

Professionsforskaren Thomas Brante (2014) skiljer mellan tidiga professionsforskare som Talcott Parsons, som han tillskriver en naiv syn på professioners idealism och strävan efter att arbeta för det allmänna bästa, och deras kritiker, som Max Weber och senare tiders kritiker, som han tillskriver en cynisk syn på professioner som fångade i elitistiska och positivistiska tankebanor och som tydliga maktspelare med ambitioner till stängning och starka krav på autonomi (Brante 2014, kapitel 3). Han beskriver hur professioner konstituerar sig, med begreppet kausala öglor, dvs. hur de kontinuerligt återskapar sig själva genom att kontrollera vilka som blir deras företrädare i deras yrkesförbund och vilka värden som professioner bygger sin världsbild på (Brante 2014: 324 ff). Han beskriver hur yrkessammanslutningar bildar professionella fält tillsammans med angränsande professioner (Brante 2014: 310 ff) och hur de bygger sanningsregimer och lierar sig med mäktiga affärsintressen, t.ex. läkarna och läkemedelsindustrin (Brante 2014: 293, 330). Här finns det beröringspunkter med historiskt nyinstitutionell teori och diskussionen om formativa moment. Han skriver om hur professioner bildar trianglar som bygger på vetenskaplig kunskap i form av ontologiska modeller, som kombinerar teori, praktik och objekt och hur de trianglarna, eller konfigurationerna, samspelar med den sociala omgivningen (Brante 2014: 330-331). De samspelen "kan vara ömsesidigt förstärkande eller tvärtom inverka negativt, komma på kollisionskurs. När och endast när den sociala jordmånen för en viss konfiguration är god kommer

professionen att ta kommando över sitt fält och dominera dess tänkande och praktik. Professionen får jurisdiktionen och problemformuleringsprivilegiet (Brante 2014: 331).<sup>2</sup>

### BOSTADSFORSKNING

Bo Bengtsson är kritisk till det han uppfattar som Mahoneys hårda tolkning av vad som ska räknas i det formativa momentet och det efterföljande stigberoendet. Han tolkar Mahoney som ”att ett visst utfall måste vara *entydigt bestämt* av en uppsättning tidigare händelser” (Bengtsson 2010: 451) och ifrågasätter hur vanligt det är i politiken. Han lanserar idén om ett svagt stigberoende som mer lämpat för statsvetenskapliga studier. Han efterlyser en sådan användning ”för mönster där tidigare händelser *avsevärt förändrar förutsättningarna* (eller sannolikheten) för vissa senare utfall (Bengtsson 2010). Han ser det som ett sätt att undvika att hamna i determinism. Den fråga han ställer sig är ”*på vilket sätt politiken ändras av tidigare händelser*” (Bengtsson 2010). Han menar att det gör att det går att ”analysera ’förändring under tröghet’; t.ex. med utgångspunkt från de mekanismer som tidigare skapat stabilitet” (Bengtsson 2010: 541).<sup>3</sup>

Han har utvecklat denna typ av angreppssätt tillsammans med Ruonavaara i en antologi där de nordiska ländernas bostadspolitik jämförs (Bengtsson red 2006). Han förordar att man prövar det han kallar stigberoendets mekanismer med hjälp av begreppen effektivitet, legitimitet och makt (Bengtsson & Ruonavaara 2006: 384 ff). Det gör även Lotte Jensen (2006: 359 ff). Hon säger att alla mekanismer inte behöver upplösas samtidigt utan att det kan räcka att det uppstår brott i dem på olika sätt genom inre erosion, yttre tryck eller extraordinära händelser som påverkan på någon eller några av dem (Jensen 2006: 359-360). Samtidigt kan institutionen överleva om några av mekanismerna står pall.

Hur starkt en institution påverkas av försök till förändring är således beroende av vilka av dess aspekter som blir angripna, hur starka dessa aspekter är från början och slutligen om det finns andra stödmekanismer som gör att institutionen klarar sig trots att någon försöker ändra på den. Dessutom är det beroende på tidpunkten för angreppet och hur starka resurser detta bygger på (Jensen 2006: 360).

2 Begreppet sanningsregim har han hämtat från Foucault 1980.

3 Bo Bengtsson föreslog i sin recension av min avhandling (i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4, 2010) att en gåta som han såg i det formativa momentet ”Varför just då?” borde bli föremål för fortsatt forskning. Han undrade vad som hände med de tidigare mer traditionella idéerna om trädgårdsstäder och storgårdskvarter och varför de försvagades just då så att modernismen kunde slå igenom (Bengtsson 2010: 543).

## Ett historisk-institutionellt perspektiv

Från att ha varit en teori som av många betraktats som näst intill deterministisk genom att den så starkt fokuserat på stabilitet hos institutioner och de höga kraven på vad som ska kunna betraktas som en förändring av formativ karaktär, så lyfter de internationellt ledande forskarna nu fram olika typer av förändring som normaltillståndet inom nyinstitutionell teori. Betoning på stabilitet beskrivs som exempel på ohistorisk forskning vilande på instabil empirisk grund (Mahoney & Thelen 2015, 2010, Streck & Thelen 2005). De skiljer också olika typer av inkrementell förändring från förändring genom formativa moment och kritiserar betoningen på exogena chocker som förklaring till institutionell förändring, i synnerhet ekonomernas diskussion om *increasing returns*. De betonar också hur betydelsefullt det är att skilja ut formativ och inkrementell förändring från varandra (Capoccia 2015).

### FÖRÄNDRING GENOM FORMATIVA MOMENT

Faletti och Mahoney talar om självreproducerande processer, och de delar in dem i tre typer: kontinuerliga, självförstärkande och själveroderande (Faletti & Mahoney 2015: 220-221). I en självförstärkande process styr den inledande händelsen in de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande. Som exempel tar de evolutionära processer och ekonomernas diskussion om *increasing returns*. Resultatet blir en kumulativ process där institutionen ökar för varje steg (Faletti & Mahoney 2015: 221-222). I en själveroderande process så försvagas istället självförstärkningen över tid för varje steg och det blir allt svårare att upprätthålla status quo. Orsaken kan vara decay, drift och exhaustion som uppträder gradvis över tid. Som exempel tar de hur nya generationer inte har samma band som tidigare generationer till revolutioner, inbördeskrig eller andra trauman som varit viktiga för ett parti. Resultatet blir *decreasing returns* (Faletti & Mahoney 2015: 222).

## Två stadsbyggnadsideologier står emot varandra

### TRÄDGÅRDSSTADSEPOKEN – IDÉN OM DEN LÅGA OCH TÄTA STADEN

Stockholms Byggnadsförening grundades 1848 i samband med skräväsensdets avskaffande. Föreningens själva konstruktion markerar uppbrottet från skrånå genom att medlemmarna hämtas från de olika yrkesgrupperna inom planeringsväsendet och byggandet. Här möter arkitekter, ingenjörer och andra planerare, liksom politiker inom den kommunala och statliga planeringen näringslivets olika företrädare, som byggmästare, byggherrar, entreprenörer och byggföretag. Arkitekter, ingenjörer och andra planerare som arbetar inom egna kontor finns också med som medlemmar, liksom forskare inom olika discipliner som på olika sätt sysslar med planering.

Perioden innan modernismen slår igenom 1898-1923 skildras i Byggnadsföreningens jubileumsskrift *Stockholms Byggnadsförening 100 år* under rubriken *Gemytlig samvaro och kristidsstagnation* (Stockholms Byggnadsförening 100 år: 57-71). I början av den perioden var Per-Olof Hallman aktiv i Byggnadsföreningen, först som sekreterare 1897-1900 och sedan som ordförande 1902-1910. Begreppet *gemytlig* avser sannolikt hans aktiva period, för precis så skildras han i jubileumsskriften 1948 (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 118-119). Han beskrivs som föregångsman för den stadsplaneinriktning som slår igenom vid sekelskiftet 1900, trädgårdsstadsepoken, med ansvarig för områden som Lärkstaden, Enskele, Smedslätten och Ålsten. Han får både ris och ros i krönikan:

Så småningom bleve dock Hallmans idéer föråldrade eller åtminstone otillräckliga. En senare arkitektgeneration fann, att de äldre männen sysslat för mycket med detaljer och för litet med en verklig generalplan för den växande huvudstaden. Vi måste dock idag vara tacksamma mot Hallman för allt vad han, ofta i propagandistiskt samarbete med sin stridbare arkitektkollega Klemming, har gjort för att bevara och berika Stockholm. Det var denna generation som lärde oss att skönhet i stadsbilden är något lika väsentligt som ekonomi (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 118).

Av protokollen framgår att då nya stadsplaneideal presenteras på medlemsmötena. Det är ofta P-O Hallman själv som håller föredrag till skioptikonbilder om de projekt han håller i som stadsplanedirektör. Men det är även rapporter från studieresor till andra länder. Det framgår också av protokollen att Wilhelm Klemming har en framskjuten roll i Byggnadsföreningen.

Medlemsmötena hålls på olika hotell och restauranger i Stockholm; Rydberg, Riche, Kronprinsen, Fenix, Gillet, Hamburger Börs, Dramatiska teaterns festvåning, Grand Hotell m.fl. Det är först 1937 som föreningen får en egen lokal och då i ett eget hus som ritats av Sven Markelius på Norrlandsgatan 7.

Wilhelm Klemming var revisor i Stockholms Byggnadsförening redan vid 1800-talets slut och ledamot i styrelsen 1898-1904. Han blev styrelseledamot i Sveriges Fastighetsägareförbund 1910-1930 och dess ordförande 1916-1928. Josef Almqvist och Yngve Steen beskriver honom som något av en föregångare till funktionalisterna eftersom han propagerade för platta tak (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 114 ff). Samtidigt säger de att det som mest roade honom var att plädера "för trädgårdsanläggningar av olika slag" (Josef Almqvist och Yngve Steen i Stockholms Byggnadsförening 100 år: 114).

Wilhelm Klemming var föredragande vid Byggnadsföreningens möten om byggnadsstadgeföreläggningen såväl 1909 som 1916. Den 14 oktober 1909 beslutade

Stockholms Byggnadsförening att kräva att få det dåvarande förslaget till Byggnadsstadga på remiss, vilket de också fick. På nästkommande möte den 11 november 1909 lyfte Per-Olof Hallman fram att det var första gången Byggnadsföreningen fick en kunglig remiss. Det förslag till yttrande som bl.a. Klemming skrivit antogs på möte den 20 januari 1910. Den diskussion som var på mötet handlade om hushöjden som fastslogs till 22 m. Klemming hade försökt skriva ihop sig med Byggmästareföreningen och Teknologföreningen. Teknologföreningen ville inte tillåta högre hushöjd än 18 m (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913).

I det föredrag han höll den 14 oktober 1909 citerar han samma passus från förslaget till Byggnadsordning för Gross Berlin som i sitt tal på Fastighetsägarförbundets kongress tjugo år senare, 1928. Men 1909 är det inordnat i den debatt som rådde då. Han tycker att byggnadsstadgeförslaget är positivt i flera avseenden: det underlättar egnahemsbyggandet och värnar konstnärliga och kulturhistoriska byggnader av värde och främjar hygien. Men han tycker att det visat "väl liten hänsyn till de äganderättsliga förhållandena" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913). Han var också kritisk mot att de idéer som då var i svang inte var tillräckligt beaktade och att skrivningarna om trädplanteringarna inte var tillräckligt skarpa. "Ordet trädgård nämnes ej en enda gång i kommittéförslaget, hvilket ju är märkligt nog i en tid då uttrycket 'trädgårdsstad' hvarje dag vinner allt större terräng" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913).

Stockholms Byggnadsförening, som hade varit väldigt vital i början av 1900-talet, var försvagad åren strax före, under och efter första världskriget, en period som i allmänhet präglades av ekonomiska och samhällsliga problem. Ekonomin i föreningen hade kraftigt försämrats och medlemsantalet sjunkit till drygt 200 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1914-1924, Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122).

## **MODERNISMEN – IDÉN OM DEN HÖGA OCH GLESA STADEN**

Byggnadsföreningen hade begärt att få utredningsbetänkandet SOU 1928:5 på remiss. Det behandlades på ett medlemmöte den 12 oktober 1928 på Grand Hotell. Vid det mötet presenterade Sven Markelius sitt förslag till höghusbebyggelse på Gärdet (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932).

Byggnadsföreningen pläderar för en spridning och differentiering av bebyggelsen:

Särskilt viktig är differentieringen i olika områden för olika ändamål" (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 2-3). De argumenterar också för sanering av gamla stadspartier genom att omdimensionera, dvs. riva bebyggelse med stor befolkningstäthet och

högt markvärde (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 3). De kritiserar de sakkunnigas förslag för att vara för traditionsbundet. De efterlyser objektiva kriterier och vill ha exploateringsstalet som beräkningsgrund för att beräkna tätheten i stadsplanen. De räknar fram det utifrån förhållandet mellan den totala våningsytan och den totala markytan i ett stadsplaneområde. De vill gå från ett relativt lågt och tätt till ett relativt högt och glest byggnads sätt (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening och Remissvar nr 12 svensk Teknologföreningen).<sup>4</sup>

Men Sveriges Fastighetsägareförbund hade också ett ideologiskt motiverat försvar för den höga och glesa staden. Dess ordförande Wilhelm Klemming pläderar på fastighetsägarekongressen 1928 för det öppnare planerings sätt som "hus-i-park med lamellhus" representerar (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928). Han vänder sig mot de absoluta talen i byggnadsordningen och citerar ordagrant Berlins arkitektförenings syn på planen om Gross Berlin. De säger:

Alla schablonmässiga bestämmelser böra så vitt möjligt undvikas, därför skola absoluta tal och mått vara uteslutna och i deras ställe så vitt möjligt relativa tal insättas, t.ex. för avstånd mellan byggnader, tillåtet bebyggande av tomtarealen, utsprång, höjd o.s.v. För avstånd och höjd är ljusvinkeln tillräcklig, vilken efter byggnadsklass och byggnadens djup skall utgöra från 60° till 30° (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928).

Deras skrivning här är en direkt parallell till Teknologföreningens förslag. De ställer samman relationen hushöjd-husavstånd och solvinkeln, precis som i 1931 års byggnadsstadga. Det innebär inte att Wilhelm Klemming var funktionalist (Ibid). Han riktar skarp kritik mot stenstaden och, utan namns nämning, juristen Albert Lindhagen som hade utarbetat såväl 1866 års plan för Stockholm som 1874 års Byggnadsstadga. Det kopplar han samman med ett försvar för privat markexploatering och ger exempel från Djursholm, Saltsjöbaden och Lidingö. Där ligger husen glest på stora tomter (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastighetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekongressen 1928). Han riktar samtidigt

4 Det var deras skrivningar om exploateringsstalet här som Johan Rådberg tog fasta på (Rådberg 1988).



en kraftfull kritik mot de stadsplanepprinciper som tillämpades utanför stads-kärnorna, mot trädgårdsstäderna, och hävdar att de byggs för sämre bemed-lade. Det tas upp som ett av argumenten mot de gatukostnadsersättningar som fastighetsägarna skulle betala. I trädgårdsstäderna ligger husen tätt på små tomter (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 15 Fastig-hetsägareförbundet. Bilaga. Tal av Wilhelm Klemming på fastighetsägarekon-gressen 1928).

Det var Teknologföreningen som lade de viktigaste förslagen till föränd-ringar i förhållande till SOU 1928:5. Sven Markelius satt i den arbetsgrupp i Teknologföreningen som stod för formuleringen. Där satt bl.a. även arkitek-terna Wolter Gahn och J. Alb. S:son Starck. Teknologföreningen riktar sin kritik mot förslagen till generalplanebestämmelser i 2 kap. 3 § i SOU 1928:5 som säger att: ”att bostadsområden så anordnas...att bebyggandet ej blir mera samman-trängt eller högre än, med hänsyn till de lokala förhållandena, uppenbarligen kan anses lämpligt och skäligt”, (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 12 Svenska Teknologföreningen) som de anser står i vägen för ett objektivt bedömande av den lämpliga hushöjden, en fråga som de anser viktig. De förordar att skrivningen tas bort och istället ersätts av en som reglerar rela-tionen hushöjd-husavstånd, där avståndet inte får vara mindre än hushöjden när nya bostadsområden planeras (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 12 Svenska Teknologföreningen). Teknologföreningens för-slag på den här punkten skrivs sedan in i det utkast till Byggnadsstadga som skickas ut på remiss i november 1930 i § 16, som innehåller stadsplanebestäm-melser för kvarter, mom. 2 attsats 3.

I propositionen om Byggnadsstadgan lyfter föredraganden Justitieminister Gärde fram Teknologföreningens synpunkter och skärper skrivningen så att hushöjden inte får vara större än husavståndet, i kombination med föreskrif-ten att det skulle vara direkt solbelysning på fasaden (Prop. 1931:192: 58-59). Det var också han som förde in den att-sats som handlade om att bostäderna skulle fördelas på områden som skulle skiljas åt av parkbälten (Prop. 1931:192: 6 och 18o). Det här är en bestämmelse som stämmer väl överens med vad Stock-holms Byggnadsförening skrev i sitt remissvar om spridning av bebyggelsen och om att differentiera den efter olika ändamål (Justitiedepartementets Konseljakt 1931 29 maj: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening).

Sven Markelius, Uno Åhrén och Wolter Gahn tillhörde författarna till den modernistiska skriften *acoptera*.<sup>5</sup> Vid det tillfället hade Teknologför-eningen ställning som kommitté. De avlönades av justitiedepartementet för att utreda Jorddelningslagen (Justitiedepartementet. Ingående diariet 1928 huvudserie C117:89 punkt 161). Men de fick också betalt för sitt yttrande över SOU 1928:5. (Justitiedepartementet. Ingående diariet 1929 punkt 1252).

5 De andra var Gunnar Asplund, Gregor Paulsson och Eskil Sundahl.

Sven Markelius var anställd på Byggnadsstyrelsens stadsplanebyrå. Därigenom var han en del av det statliga tillsynssystemet över stadsplaneringen. Byggnadsstyrelsen kan ha haft kontakter med departementet under arbetet med propositionen och därmed haft möjlighet att påverka den. Markelius kan ha påverkat propositionen den vägen. Mot en sådan tolkning talar att han inte hade en sådan position i Byggnadsstyrelsen. Göran Sundström beskriver regeringens styrning av myndigheterna vid den tiden som ”höggradigt hierarkisk” (Sundström 2003: 81).

Byggnadsstyrelsens roll stärktes på flera sätt, bl.a. genom att de lokala byggnadsordningarna skulle fastställas av Kungl. Maj:t. Justitieminister Gärde försökte skriva in ett utbildningskrav för stadsarkitekterna i propositionen, vilket riksdagen sade nej till (Prop. 1931:192 § 12). Men han lyckades få igenom en skrivning om att Byggnadsnämnderna skulle ha stadsarkitekt till biträde, även om Riksdagen beslutade att även stadsingenjörer kunde komma ifråga (Första lagutskottets utlåtande 1931:28: 47-48). Dessutom föreskrevs att bara experter skulle sitta i Byggnadsnämnderna (Prop. 1931:192: 51-52 ang. §9).

Sven Markelius var också först sekreterare 1928-1930 och sedan ordförande 1930-1932 i Stockholms Byggnadsförening, där byggmästare, fastighetsägare, ingenjörer, arkitekter och planerare är medlemmar (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932, Byggnadsföreningen 100 år 1948: 83 och 124). De möts i informella former med det uttalade syftet ”att genom att samlade krafter bidra till såväl teoretisk som praktisk utbildning av byggnadsfacket, att genom sammanträffanden och personligt umgänge och som följd härav fritt utbyta idéer söka motarbeta ensidigheter i byggnadskonsten och utveckla sinnet för densamma” (Rudberg 1998: 13)<sup>6</sup>. Där fick han, trots att han var underordnad tjänsteman vid Byggnadsstyrelsen, möjlighet till kollegiala sammanträffanden med ledningarna i byggbranschen och på andra håll, liksom de ledande kommunala tjänstemännen.

## Maktdimensionen

Maktanalyser är centrala i friläggningen av path dependence-sekvenser. Det gäller framförallt sådana där den ena sidan uppnår en väsentlig fördel, där makt frambringar mer makt (Pierson 2015: 133 ff): t.ex. överföring av resurser och resursflöden, styrkeförändringar hos medtävlande som kan få aktörer att byta sida och sluta tala väl om ståndpunkter som blivit marginaliserade. Piersons fokus är på betydelsen av timing *när* en händelse inträffar i en sekvens (Pierson 2000:1: 75). Höga initiala startkostnader, inlärningseffekter,

6 Ursprungligen citerat av Ragnar Upman ”Bygget Rediviva” i *Byggmästaren* 5/1984. Citatet är en moderniserad variant av ändamålsparagrafen i Byggnadsföreningens nya stadgar som antogs i november 1924.

samordningseffekter och förväntningar om anpassning kan ”stänga igen” de möjligheter som tidigare funnits till förändring (Pierson 2000: 76-77)<sup>7</sup>

## BYRÅKRATISKA NÄTVERK

*Byråkratiska nätverk* är en ekonomiskt inriktad byråkratisyn som handlar om förvaltningsenheter där byråkraterna saknar resurser och legitimitet att driva igenom frågor som gynnar dem själva. De använder istället nätverk för att bygga imperier, antingen genom att bilda egna nätverk eller genom att koppla sig till befintliga. Offentliga organisationer är ofta organiserade efter sakfrågor och har goda kontakter med intresseorganisationer som verkar inom deras fält. De är också medvetna om var de har motståndare (Sundström 2003: 36 ff). Professioner bildar professionella fält tillsammans med andra professioner (Brante 2014:310 ff), bygger sanningsregimer och liar sig med mäktiga affärsintressen (Ibid: 293 och 330).

Det samspel som utvecklar sig mellan offentliga tjänstemän och organisationer anses nödvändigt för en fungerande demokrati och för kvaliteten i besluten. Men förvaltningsforskningen varnar också för att det kan urholka och försvaga politikernas ställning. Skälet anses vara att politiken fragmenteras och att politikerna tappar överblicken. Det är byråkraterna som har en central position i nätverken och inte politikerna (Sundström 2003: 37).

Byråkraterna kan också använda sina nätverk gentemot politikerna på olika sätt, genom att hänvisa till att andra organisationer har nytta av dem, genom att låta andra organisationer lyfta fram deras förtjänster och framhäva att de ser på problem och lösningar på samma sätt. Det förekommer att byråkraterna försöker ställa politikerna inför *fait accompli* genom att påstå att deras förslag förhandlats fram med stor möda (Sundström 2003). Myndigheternas placering i nätverken anses också viktig för deras möjligheter att påverka. Sundström lyfter fram det statliga utredningsväsendet som ”en viktig arena där olika offentliga och privata aktörer både inom och utom staten kan vara representerade”. (Ibid: 39) De kan också mötas i styrelser och insynsråd och andra korporativa arrangemang i mer eller mindre formaliserade former (Sundström 2003).

Vi kan alltså se att modernisterna bygger upp *byråkratiska nätverk* redan i Stockholms Byggnadsförening. Där har det sedan länge funnits ett nära samarbete mellan Byggnadsföreningen och Teknologföreningen, och Fastighetsägareförbundets ordförande var synnerligen aktiv i Byggnadsföreningen. Byggnadsföreningen förändras under 1920-talet, genom en stadgeförändring initierad av de modernistiska arkitekterna 1924. De funktionalistiska idéer, som växer fram efter 1925, förs in i Byggnadsföreningen parallellt med att de föds, genom att de arkitekter som bär fram dem väljs in i Byggnadsföreningen och genom att

7 Han tar sin utgångspunkt i vad Douglass North säger om ”increasing returns” och Brian Arthurs beskrivning av de mekanismer som leder till det.

Sven Markelius snabbt får en framskjuten position, med Uno Åhrén som kommunikatör. Men det framgår också att det sker i en tid av osäkerhet om vilken riktning stadsbyggandet och besluten om stadsplaneringen och byggnadsstadgan ska ta. Det är inte bara funktionalisterna som blir aktiva i Byggnadsföreningen, utan de framträdande namnen generellt bland såväl arkitekter som byggmästare och andra yrkesgrupper kopplade till planering och byggande. Det som förfaller tydligt är att fastighetsägareförbundets ordförande Wilhelm Klemming var tidigt ute med de idéer om lamellhus och hus-i-park som funktionalisterna gjorde till sina.

Den 19/11 1924 antogs nya stadgar i Stockholms Byggnadsförening. Då infördes en regel om att styrelseledamöterna endast fick sitta en begränsad period, en regel som fortfarande gäller. Det var de modernistiska arkitekterna som hade tagit initiativet. De hade nu börjat engagera sig i Stockholms Byggnadsförening. Initiativtagaren Axel Eriksson skriver själv om det och kallar det en palatsrevolution,<sup>8</sup> i Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948:

Vi voro några yngre medlemmar, som började bli kritiska mot detta förhållande, och givetvis riktades vår kritik mot styrelsen, som ansågs vara för traditionsbunden och sakna förståelse för behovet av föreningens modernisering. Vi däremot menade att mandattiden i en förening av denna art skulle vara kort, och att styrelseledamöterna icke skulle väljas efter den grad av pondus de hade i samhället utan efter den vitalitet de arbetade med i yrket – den var vanligen störst i 30 - 40-årsåldern (Axel Eriksson Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122-123).

De ledande och tongivande funktionalistiska arkitekterna valdes successivt in i Stockholms Byggnadsförening under loppet av 1920-talet: Gunnar Asplund 1922, Hakon Ahlberg 1924 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1914-1924), Olof Thunström och Eskil Sundahl 1926, Wolter Gahn, Uno Åhrén och Sven Markelius 1927, Arthur von Schmalensee och Gunnar Sundbärg 1928. Vid ett och samma möte den 11 oktober 1927 valdes 11 arkitekter in i Byggnadsföreningen (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932). Till slut hade alla de mest kända modernistiska arkitekterna blivit medlemmar i föreningen: Paul G. Hedqvist 1929, Tage William Olsson 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932), Holger Blom 1933, Nils-Olof Ahrbohm 1934, Helge Zimdahl 1937. Sven Wallander 2 gånger, 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932) och 1941 (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948).

8 Det var Anders Gullberg som uppmuntrade mig att analysera händelseförloppet i Stockholms Byggnadsförening. Såväl han själv (2001) som före honom Eva Rudberg (1981) och Johan Rådberg (1988) har uppmärksammat det Axel Eriksson skriver.

Men även andra namnkunniga arkitekter valdes in. Sigurd Westholm 2 gånger, 1906 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 13/6 1906) och 1927. Albin Stark, som också stod bakom Teknologföreningens remissvar, blev medlem 1920 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 11/2 1920). Cyrillus Johansson och Edvin Engström 1926, och Stockholms stadshus skapare Ragnar Östberg 1927, Erik Lallerstedt och Lars I. Wahlman 1929, Edvin Stenfors 1931 och Gustaf Clason 1932. Bland de byggmästare som valdes in i Byggnadsföreningen märks Olle Engqvist 1925 och Henrik Skarne 1927. På det möte där så många modernister blev medlemmar den 11 oktober 1927 valdes också följande byggmästare in: Anders Dunder, Olof Olsson och Carl E. Östling. Nils August Jeppsson blev medlem 1928, Anders Viktor Diös 1930 och Allan E.O. Skarne 1931. Allan Skarne kom att utveckla betongtekniken under 1960-talet, det s.k. Skarnesystemet. Stockholms fastighetsdirektör Axel Dahlberg valdes in 1931 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932).

Stockholms Byggnadsförening ingick 1927 ett samarbete med Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst om att tillsammans med dem ge ut tidskriften *Byggmästaren*, föregångaren till tidskriften *Arkitektur* (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932). Det gemensamma tidskriftsprojektet startade 1928. År 1927 hade föreningen medverkat till bildandet av Nordisk Byggdag, ett forum för presentationer av aktuella byggnadsprojekt och diskussioner om aktuella problem inom byggnadsverksamheten. Där engagerades Ragnar Östberg som ordförande. Tidskriften *Byggmästaren* hade 1922 startats på initiativ av Hakon Ahlberg. Axel Eriksson var andre redaktör (Axel Eriksson Stockholms Byggnadsförening 100 år 1948: 122). Eva Rudberg skriver i sin avhandling att Uno Åhrén var redaktör för arkitekturdelen i *Byggmästaren* 1929-1932 (Rudberg 1981: 15 och 29). Hon säger också att Uno Åhrén introducerade exploateringstalet i Sverige efter tysk förebild i en artikel i *Byggmästaren* 1928 (Rudberg 1981: 49). Wilhelm Klemming tillhörde dem som var emot det gemensamma tidskriftsprojektet med Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932 mötet den 12/4 1927).

Stockholms Byggnadsförening anordnade föredrag av de världsledande modernistiska arkitekterna på originalspråken i samarbete med Arkitektföreningen och Teknologföreningens avdelning för Husbyggnadskonst: Walter Gropius i oktober 1931, Hannes Meyer i december 1932, le Corbusier i januari 1933 (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1925-1932 och Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). På kallelsekortet till Walter Gropius föredrag står det att "svensk översättning kan hämtas på föreningens expedition Sveavägen 68" (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). På kallelsekortet till Högtidsmötet i december 1931 med föredrag av Gotthard Johansson om *Stilproblemet* finns en bild av byggnaden vid Sveavägen 68 (Stockholms Byggnadsförening Kallelsekort 1928-1948). Det var Stockholms

första modernistiska kontorshus. Huset hade byggts av Tidens förlag<sup>9</sup> och här hade, och har än idag, det socialdemokratiska partiet sitt högkvarter.

### BYRÅKRATISKA ENKLAVER

*Byråkratiska enklaver* handlar om grupptänkande, där grupper, som kan komma från olika organisatoriska fält fastnar i ett sätt att tänka på problem och deras lösningar, och där kritik undertrycks på olika sätt (Sundström 2003: 40 ff), alltifrån att de som tycker annorlunda stöts bort, att de som vill vara kvar inte vågar säga sin mening därför att kraven på belägg är så stora eller för att de är rädda för sanktioner, till en känsla av viktighet i gruppen, av oövervinnlighet och eufori. Prestigefulla ledare eller seniora personer med hög status som klart uttalar sina åsikter i hög grad kan styra tänkandet och handlandet i gruppen (Sundström 2003: 43). Teorierna om järntrianglar som det militärindustriella komplexet är historiska exempel på grupptänkande. Enklaver kan övergå i imperier. *Byråkratiska imperier* utgår från public choice-teorierna och att offentliga tjänstemän precis som på marknaden vill uppnå personliga mål som hög lön, förmåner, status mm. och att målen gynnas om organisationen får mer resurser, varför de hela tiden försöker budgetmaximera. Politikerna har svårt att hävda sig eftersom byråkratin har ett kunskapsövertag, (Sundström 2003: 34)<sup>10</sup> och att de kan undanhålla information (Sundström 2003: 35).

Maktdimensionen *enklaver* visar sig genom det tvärssektoriella arbetssättet i Stockholms Byggnadsförening. Jag kunde i avhandlingen visa hur de olika kommittéer som tillsattes för att föreslå förändringar i byggnadslagstiftningen hämtades från olika typer av yrkesgrupper. I teoribildningen om enklaver sägs det att det kan uppstå grupptänkande i sådana tvärssektoriella sammanhang där yrkesgrupper som har karismatiska ledargestalter kan få genomslag för sina idéer. Just ett sådant förhållande var för handen i Byggnadsföreningen. Både Markelius och Åhrén var karismatiska ledargestalter inom svensk modernism och de vann tidigt in i föreningen. Den kommitté som skrev remissvaret på SOU 1928:5 var tvärssektoriell med en blandning av arkitekter och byggmästare. Och alla sorters arkitekter blev medlemmar, även de som kom från trädgårdstadsperspektivet och som av modernisterna beskylldes för att vara traditionsbundna. Sådana enklaver utvecklades redan när de fick en ändring av stadgarna till stånd 1924.

De kunde också se till att modernismens främsta internationella ideologer fick föreläsa för framstående företrädare för såväl näringslivet som planeringsorganen och den kommunala byråkratin. Jag tror att det är en viktig förklaring till att de fick ett så snabbt genomslag för sina idéer. Le Corbusier t.ex. betraktades av många arkitekter som en ikon.

9 Förlaget var nära knutet till Socialdemokratin och gav ut den socialdemokratiska idétidskriften *Tiden*.

10 Sundström tar upp hur Peters (2001) utgår från Downs och Niskanens idéer om att byråkratin använder sina expertkunskaper för att driva igenom sina egna idéer och viljor (Sundström 2003: 34).

## BYRÅKRATISKA PROFESSIONER

*Byråkratiska professioner* är en byråkratisyn som utgår från att professionella experter har en annan syn på förvaltningen än jurister och allmänadministratörer. De är lojala mot sin yrkesgrupps normer och sina yrkeskollegor och saknar den klassiska byråkratens lojalitet mot den politiska ledningen. De anser att de sitter inne med sanningen, att utomstående inte förstår deras vetenskapliga kunskaper och att professionella experter har rätt att verka med en hög grad av autonomi (Mellbourn 1979: 53 och 175 citerad i Sundström 2003: 44). Professioner ställer krav på autonomi och stängning gentemot andra professioner (Brante 2014, kap 3). De återskapar sig själva genom kontroll av vilka deras företrädare blir och av vilka värden de bygger sin världsbild på. Yrkessammanslutningar bygger sanningsregimer och lierar sig med mäktiga affärsintressen (Brante 2014: 294, 330). När jordmånen är god kan professionen ta problemformuleringsprivilegiet över sitt fält och därmed dominera tänkande och praktik (Brante 2014: 330-331).

Det är inte expertrollen i sig som är problemet utan kunskapssynen, att det inom alla områden finns olika uppfattningar om vad som är rätt och fel, men att bara *vissa* kunskaper anses giltiga inom den professionella utbildningen, som utgår från vissa värden och bortser från andra, och att de har ett kunskapsmonopol och ett kunskapsövertag gentemot politikerna. (Brante 2014: 45) Det handlar inte heller om manipulation, utan om att de ser sina kunskaper som mer 'sanna,' än politikernas förslag. De reagerar på politikernas förslag genom att komma med ännu mer och detaljrikare information och hänvisningar från prestigefyllda organisationer och tidskrifter inom experternas område (Sundström 2003: 45-46). Han citerar Jacobsson 1984: 145 och Jacobsen 1997: 117).

Maktdimensionen *professioner* ger sig också till känna. Det är de ledande arkitekterna Sven Markelius och Uno Åhrén som agerar. De lyckas även förändra byggnadsstadgan så att deras profession fick en stark ställning i byggnadsnämnderna som från 1931 skulle bestå av professionella från byggnadsfacket. Även det är en förändring som de får igenom med hjälp av Stockholms Byggnadsförening som pläderar för det i sitt remissvar med det mest långtgående förslaget. Det är inte första gången som Byggnadsföreningen föreslog det. Det gjorde de redan 1909 och där arkitekten Wilhelm Klemming skrev remissvaret. Han ville ha tydligare skrivningar om fackkunskap i byggnadsnämnden. Skrivningen om att sådana krav må införas i byggnadsordningen och att sådan sakkunskap bör vara företrädd i nämnden vill han ändra till att "sakkunskap under *alla* förhållanden *skall* finnas hos en nämnd som, skall döma öfver byggnads estetiska, tekniska och hygieniska beskaflenhet" (Stockholms Byggnadsförenings protokoll 1908-1913 Mötet 14/10 1909). Hans uppfattning här liknar det som beslutades 1931. Byggnadsföreningen föreslog ännu starkare skrivningar än de som kom in i 1931 års Byggnadsstadga. Stockholms Byggnadsförening har långtgående synpunkter. De ville skärpa kompetenskraven så



att två av de tre ledamöter som fullmäktige skulle utse skulle vara byggmästare, och att den tredje skulle ha goda insikter i sociala frågor (Justitiedepartementets Konseljakt: Remissvar nr 42 Stockholms Byggnadsförening: 15-16).

## Hur ska skeendet tolkas?

Hur har de modernistiska arkitekterna kunnat påverka Stockholms Byggnadsförenings ställningstaganden i stadsbyggnadsfrågor? Kan deras medverkan i Byggnadsföreningen bidra till att förklara det snabba genomslag som de modernistiska arkitekterna fick för sina idéer i propositionerna om Byggnadsstadgan och Stadsplanelagen?

Hur ska vi nu tolka det som sker i Stockholms Byggnadsförening? Finns det skäl att tala om en palatsrevolution? Min genomgång av föreningens protokoll visar att för att vara en modernistisk sådan ligger 1924 väl tidigt. 1927 däremot har så många modernistiska arkitekter valts in, att de har haft möjlighet att påverka skeendet. Medlemsmötet om remissvaret på 1928 års förslag till Stadsbyggnadslag ägde rum i oktober 1928. Vid det mötet presenterade samtidigt Sven Markelius sitt alternativa förslag till höghusbebyggelse på Gärdet.

Det man kan säga är att regeln om tidsbegränsade mandatperioder, som infördes 1924 ökar möjligheten för de yngre arkitekter som blir medlemmar att komma in i styrelsen. När P-O Hallman vid 1900-talets början var ordförande, så var han stadsplanedirektör i Stockholm. Det är i vår tid fortfarande vanligt att stadsbyggnadsdirektörerna i Stockholm fungerar som ordförande i Stockholms Byggnadsförening (Stockholms Byggnadsförenings medlemsmatrikel 2016: 31, t.ex. Hans Wohlin, Ulrika Francke och Ingela Lind). Men Sven Markelius var inte stadsplanedirektör i Stockholm. Han var underordnad tjänsteman vid Byggnadsstyrelsen och kunde ändå bli vald en kort tid efter sitt inval till först sekreterare och sedan ordförande i Byggnadsföreningen.

Vi kan också konstatera att de modernistiska arkitekterna aktivt använder Stockholms Byggnadsförening för att sprida sina idéer. De fick igenom ett tidskriftsprojekt där Stockholms Byggnadsförening var med och startade *Byggmästaren* där Uno Åhrén blev redaktör för Arkitekturdelen. Eva Rudberg beskriver i sin doktorsavhandling hur han aktivt använder sin redaktörspost för att förespråka de modernistiska idéer han omfattar (Rudberg 1981). De sprider även sina idéer aktivt genom de många föredrag av internationellt ledande modernister som hålls med Le Corbusier och Walter Gropius i spetsen i samarbete med tidskriften. Ett referat av Le Corbusiers föredrag trycktes i *Byggmästaren* nr 5 1933.

Mot det kan anföras att det finns likheter med perioden innan. Under P-O Hallmans ordförandeskap så är det den tidens stadsplaneidéer som diskuteras på medlemsmötena. P-O Hallman presenterar de stadplaneprojekt som då är aktuella med trädgårdsstäderna och storgårdskvarteren. Men det som skiljer



perioderna åt ligger i intensiteten. Palatskuppen, tidskriftsprojektet med Uno Åhrén som redaktör och detta att de modernistiska arkitekterna bjuder in så många internationella modernister har en omfattning som kraftigt skiljer sig från perioden innan.

Skeendet har en kumulativ karaktär. Är det som sker i Stockholms Byggnadsföreningen en kombination av en själveroderande process för den tidigare rådande institutionen som förespråkade trädgårdsstäder och storgårdskvarter och en självförstärkande process för den modernistiska institutionen som är kumulativ?

### EN SJÄLVERODERANDE PROCESS FÖR TRÄDGÅRDSSTADSIDÉERNA

I en själveroderande process så försvagas självförstärkningen över tid för varje steg och det blir allt svårare att upprätthålla status quo. Orsaken kan vara att institutionen börjat bli försvagad och gradvis sönderfaller (Faletti & Mahoney 2015: 222). Det kan bero på inre erodering, yttre tryck eller extraordinära händelser (Jensen 2006: 359–360).

Händelseutvecklingen i Byggnadsföreningen kan ses som en gradvis nedbrytning av den tidigare institutionen, med ett stadsbyggnadsideal baserat på den låga och täta staden med trädgårdsstäder och slutna kvarter. Den generationen dominerade Byggnadsföreningen fram till första världskriget. Då faller Byggnadsföreningen samman. Medlemstalet faller till 200. Det är först i slutet av 1910-talet som Byggnadsföreningen kvicknar till liv igen. Det vi ser är alltså ett tydligt generationsskifte (Faletti & Mahoney 2015: 222)

De modernistiska arkitekterna utmanade sina föregångare med effektivitetsargument. De hävdade att den tidigare generationens stadsbyggnadsidéer var traditionsbundna och anklagade dem för godtycke. Wilhelm Klemming, som var en framträdande förespråkare för trädgårdsstäder i sina inlägg i Byggnadsföreningen på 00 och 10-talet, riktar nu kritik mot dem i sitt tal på Fastighetsägareförbundets kongress 1928. Han åberopar en och samma paragraf i Gross Berlins bestämmelser 1909, 1916 och 1928. Men kontexten den framförs i varierar och yrkandet kan därför tolkas i enlighet med både de äldre idéerna om trädgårdsstäder och de nya modernistiska idealen från tjugotalet. Denna omsvängning kan tolkas som en anpassning till styrkan i argumentationen hos de dominerande modernisterna. Starka medtävlanen kan få aktörer att byta sida (jfr Pierson 2015: 137–138 ff). Fastighetsägareförbundet fick 1928 de modernistiska arkitekternas stöd för det motstånd de hade riktat mot byggnadsstadgeförslagen i decennier.

I Byggnadsföreningens remissvar på SOU 1928:5 ställer de modernistiska arkitekterna sina egna idéer i kontrast till den tidigare epoken, med den låga och täta staden, genom att efterlysa objektiva kriterier. De hävdar att deras idéer bygger på vetenskapligt förhållningssätt. Exploateringsstalet t.ex. räknar de fram ur ett matematiskt förhållande mellan våningsytan och markytan i ett område.

Den bestämmelse som Teknologföreningen fick in i Byggnadsstadgan 1931 om att avståndet mellan byggnaderna skulle vara minst lika stort som husens höjd bygger också på en matematisk beräkning som hämtats från ledaren för Bauhaus, Walter Gropius. Byggnadsföreningen nämner inte det i sitt remissyttrande, men det är besläktat med deras sätt att räkna ut exploateringstalet. Argumentationslinjen har från modernisternas sida karaktären av marginalisering av ståndpunkterna hos de tidigare epokernas arkitekter (jfr Pierson 2015: 137-138 ff).

Jag kunde i min avhandling visa hur de gick till angrepp mot den äldre generationen som förespråkade trädgårdsstäder och storgårdskvarter, och hur de systematiskt anklagar dem för godtycke i sina remissvar och i debattartiklar. Vi kunde se hur Axel Eriksson beskriver Hallmanepoken på det sättet i 100-årsjubileumsskriften och hur han argumenterade för kortare mandatperioder i styrelsen 1924 i det som han själv kallar för en palatsrevolution utifrån ett påstående att den äldre generationen var för traditionsbunden. Det framgår särskilt tydligt när man läser mötesprotokollen från 1924. Det innebär i sin tur att de modernistiska arkitekterna som grupp började få ett genomslag i byggnadsföreningen innan de ännu hade utvecklat sina idéer fullt ut.

### **EN SJÄLVFÖRSTÄRKANDE PROCESS FÖR DE MODERNISTISKA IDÉERNA**

I en självförstärkande process styr den inledande händelsen in de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande (Faletti & Mahoney 2015: 221-222). Professioner kan ta kommandet över sitt fält, dominera tänkandet och praktiken och få problemformuleringsprivilegiet (Brante 2014: 331).

Man skulle kunna säga att de modernistiska arkitekterna kunde börja bygga upp sitt inflytande i samband med stadgeförändringen 1924. Att de överhuvudtaget lyckades förändra stadgarna kan lika gärna ha varit en slump. Men det innebar att de stärkte sitt inflytande bit för bit. Det lade grunden till det som hände sedan när Markelius först blev sekreterare i styrelsen 1928, året efter att han blev medlem, och sedan ordförande 1930. Därigenom fick de resurser (Pierson 2015: 134 ff), resurser som övergick i kraftiga resursflöden när de 1928 fick igenom tidskriftsprojektet i samarbete med Teknologföreningen, där Markelius också var aktiv. De fick en plattform att aktivt föra ut sina idéer. Vi har sett att Åhrén introducerade exploateringstalet i *Byggmästaren* 1928, samma år som remissvaret på SOU 1928:5, och hur Markelius fick visa sitt höghusprojekt på samma medlemsmöte som remissvaret behandlades. Åhrén fick plats i kommittén som skrev remissvaret tillsammans med byggmästaren Olle Engkvist. De tog kommandot över sitt fält (Brante 2014: 331).

Tidskriften *Byggmästaren* nådde byggmästare och arkitekter över hela landet. Inom Byggnadsföreningen byggde de upp sina positioner genom att systematiskt bjuda in de internationella modernistiska stjärnorna till gemensamma

möten mellan Byggnadsföreningen och Teknologföreningen. Sven Markelius blev ordförande 1930 och kunde därmed bana väg för den utveckling som kom på 1930-talet. Därmed kunde de börja dominera tänkandet och praktiken (Brante 2015: 331).

Jag tolkar det som skedde som ett tydligt exempel på det som Faletti och Mahoney beskriver som en självförstärkande process: den ”styr den inledande händelsen i de kommande sekvenserna i en tydlig riktning som tar sig uttryck i att processen växer, ökar i omfång över tid och blir mer framträdande” (2015: 221-222). Händelseutvecklingen, som börjar med stadgeförändringen, är tydligt *kumulativ*.

## Referenser

- Andersson, Catrin, 2004. *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson, Birgitta, 1977. *Idealbostad eller Nödbostad. Det moderna flerfamiljshusets idéutveckling studerad i Göteborg*. Statens råd för byggnadsforskning, Avdelningen för byggnadsplanering. Diss, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.
- Andersson, Monica, 2009. *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bengtsson, Bo, 2006. ”Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den ska lösas”, s. 11-44 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Bengtsson, Bo, 2010. Andersson, Monica, 2009. *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Litteraturgranskning, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4.
- Brante, Thomas, 2014. *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Cappoccia, Giovanni, 2015. ”Critical Junctures and institutional Change”, s. 147-179 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faletti, Julia G. & Mahoney, James, 2015. ”The comparative sequential method”, s. 211-239 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel, 1980. *Power/Knowledge*. Brighton, Sussex: Harvester Press.
- Gullberg, Anders, 2001. *City – drömmen om ett nytt hjärta. Moderniseringen av det centrala Stockholm 1951-1979, Del 1-2*. Stockholm: Stockholmia Förlag.
- Jensen, Lotte, 2006. ”Bostadspolitiska regimer, förändringstryck och stigberoendets mekanismer”, s. 359-376 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Mahoney, James, 1999. *Uses of Path Dependence in Historical Sociology*. Speech at the 1999 annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 1-2.

- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change", in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2015. "Introduction. Comparative-historical analysis", s. 3-38 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 2000. "Not Just What but *When*: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development*, nr 14 (Spring 2000), s. 72-92.
- Pierson, Paul, 2000. "Dr. Seuss and Dr. Stinchcombe: A Reply to the Commentaries", *Studies in American Political Development*, nr 14 (Spring 2000), s. 113-119.
- Pierson, Paul, 2015. "Power and path dependence", s. 123-146 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Rudberg, Eva, 1981. *Uno Åhrén. En föregångsman inom 1900-talets arkitektur och samhällsplanering*. Diss., Statens råd för byggnadsforskning, T11:1981.
- Rudberg, Eva, 1998. "'Bygget' - ett trivsamt mästerverk av Markelius", s. 12-27 i Synnemar, Erik (red.), *Stockholms byggnadsförening. Tiden 1948-1998*. Byggförlaget.
- Ruonavaara, Hannu & Bengtsson, Bo, 2006. "Stigberoende i bostadspolitiken - slutdiskussion", s. 377-392 i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Égalité.
- Rådberg, Johan, 1988. *Doktrin och täthet i svenskt stadsbyggande 1875 - 1975*. Diss., Statens råd för byggnadsforskning, Rapport R11:1988.
- Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", s. 1-39 in Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds), 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streck, Wolfgang, 2015. "Epilogue: comparative-historical analysis: past, presence, future", s. 264-288 in Mahoney, James & Thelen, Kathleen (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar. Reultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Diss., Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

## Analyserat material

### RIKSARKIVET

Justitiedepartementets konseljakt 1931, 13 mars, punkt 78, Remissvar utkast  
Byggnadsstadga 1930.

Justitiedepartementets konseljakt 1931, 29 maj, punkt nr 86, VII Remissvar SOU 1928:5.

Justitiedepartementet, ingående diariet, 1928, huvudserie C117:89.

Justitiedepartementet, ingående diariet, 1929, huvudserie C:117:90.

### RIKSDAGSBIBLIOTEKET

1874 års Byggnadsstadga.

1909, Betänkande med förslag till byggnadsstadga för riket.

1919, Bostadskommissionens utredningar XII. Betänkande med förslag till Kungl.  
Byggnadsstadga.

1920, Stadsplanelagskommitténs betänkande med förslag till stadsplanelag och  
författningar, som därmed hava samband.

1920, tryckt 1921. Utredning om bostadssociala minimifordringar. Betänkandet  
Praktiska och hygieniska bostäder.

SOU 1928:5. Betänkande med förslag till Stadsbyggnadslag och författningar, som  
därmed hava samband.

SOU 1945:63. Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande Del I. Allmänna riktlinjer  
för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne- och bidragsformer.

SOU 1947:26. Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande Del II Saneringen av  
stadssamhällebas bebyggelse. Organisationen av låne- och bidragsverksamheten.

Prop. 1931:79. Förslag till Stadsplanelag.

Prop. 1931:192. Förslag till Byggnadsstadga.

### STOCKHOLMS BYGGNADSFÖRENING ARKIV

Stockholms Byggnadsförening. Kallelsekort åren 1884-1928.

Stockholms Byggnadsförening. Kallelsekort, åren 1928-1948.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1908-1913.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1914-1924.

Stockholms Byggnadsförening. Protokoll från medlemsmöten, 1925-1932.

Stockholms Byggnadsförening. 100 år. Stockholm 1948.

Stockholms Byggnadsförening. Tiden 1948-1998. Jubileumsåret 1998. Stockholms  
Byggnadsförening 150 år. Redaktör Karl-Erik Synnemar. Byggförlaget.

Stockholms Byggnadsförening. *Den bärande stommen. Mötesverksamheten 1948-  
1998.* Byggförlaget.



# Samhällsplaneringens demokratiska utmaning

*Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet*

Michele Micheletti

## Abstract

How and why does urban planning challenge local governance? This article develops a theoretical model for studying the interplay among citizens, politicians and bureaucrats in urban planning processes. It incorporates insights from several research fields and addresses key issues in renewal controversy: citizen participation; government responsiveness and planning's political legitimacy. The model is applied in a preliminary study of the renewal of the Slussen area in Stockholm. This renewal controversy shows similarities with other planning controversies in Sweden and abroad. But an important difference is the dominant role played by expert citizens (former high level politicians, civil servants and other professionals) who have employed their work experience and networks to oppose the city's plan; many continue to protest even after their ideas have been voted down in Stockholm City Council and rejected by courts. Preliminary results show weaknesses in the interplay between expert citizens, politicians and bureaucrats in this case of urban renewal.

## Inledning

För varje stad är samhällsplanering en av politikens viktigaste uppgifter. Samtidigt förekommer det ofta kritik mot hur städer förbereder, beslutar om och genomför enskilda stadsbyggnadsprojekt. Medborgare (kommuninvånare) framför kritik som går ut på att politiker struntar i vad allmänheten tycker och att de i stället tar hänsyn till andra intressen när de beslutar om byggprojekt. Kritikerna menar också att samhällsplaneringen sköts på ett teknokratiskt (expert- och elitorienterat) sätt och saknar transparens och rättvisa (Della Porta 2015; Salet 2007). Men det är inte bara medborgare som kritiserar samhällsplaneringen. Längre har samhällsvetare ifrågasatt hur städer hanterar sina stadsbyggnadsprojekt och hur politiker och förvaltningen förhåller sig till det medborgarmotstånd som ofta uppstår mot enskilda projekt. Planeringsstrider är närmaste oundvikliga menar vissa forskare (ex. Pløger 2004) eftersom

Michele Micheletti är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: [michele.micheletti@statsvet.su.se](mailto:michele.micheletti@statsvet.su.se)

konflikterna orsakas av svagheter som är inbyggda i den lokala representativa demokratin (Gualini 2015; Rabrenovic 2009; Hager 2007).

Varför är det så? Varför leder förnyelseprojekt ofta till konflikter och anklagelser om kommunalt vanstyre? För en statsvetare berör dessa frågor den lokala demokratins politiska legitimitet, det vill säga hur väl de etablerade processerna fångar upp medborgerliga synpunkter (input) inför politiska beslut och hur väl städer implementerar dessa beslut (output) (Swyngedouw 2014; Gualini 2014; Flyvbjerg m fl. 2003; Walter-Rogg m fl. 2015; SOU 2013:34). Frågorna handlar också om medborgarnas förtroende för den offentliga politiken. Det är därför viktigt att rikta uppmärksamheten på medborgarnas, politikernas och förvaltningens roll i förnyelseprojekten. Just dessa aktörer utgör kärnan i den lokala demokratin (Erlingsson & Wänström 2015). Hur hanterar dessa nyckelaktörer planeringsmotsättningar och varför leder deras agerande emellanåt till att öka snarare än att minska spänningar i planärenden (Sørensen & Torfing 2005; Mourato m fl. 2014)?

För att svara på dessa frågor behöver vi analytiska verktyg för att studera hur samspelet mellan medborgare, politiker och tjänstepersoner ser ut och utvecklas över tid. Utgångspunkten för denna uppsats är att samspelet mellan dessa aktörer är avgörande för hur planprojekt uppfattas, beslutas och genomförs. Uppsatsen inleds med en kort översikt över relevant forskningslitteratur som lyfter fram teoretiska och empiriska insikter från tidigare forskning om samspelets betydelse. Det teoretiska avsnittet tar fasta på dessa insikter i relation till typiska utmaningar för förnyelseprojekt, nämligen kanalisering av medborgaropinion, beslutsfattares lyhörddhet och frågor om politisk legitimitet i beslut och processer. Här presenteras en teoretisk modell som inspireras av den tidigare forskningen om samhällsplaneringen och hur stora samhällsförändringar (framförallt globalisering, nyliberalisering och individualisering) inverkar på den representativa demokratin. Därefter diskuterar jag varför Slussenstriden är ett lämpligt studieobjekt för en preliminär undersökning som tillämpar den teoretiska modellen. Uppsatsen avslutas med några reflektioner om de preliminära resultaten och några uppslag för fortsatt forskning om lokala planeringsstrider.

## **Insikter från forskningen om samhällsplanering**

Större delen av forskningslitteraturen om samhällsplanering kommer från ämnena stadsplanering, offentlig förvaltning och policystudier. Dessa forskningsområden har främst fokuserat på hur politiska beslut i planeringsärenden genomförs. Forskningen brukar likställa stadsförnyelse med policygenomförande och därmed utfalls- eller outputsidan av politiken (Sapotichne m fl. 2007). För det mesta står förvaltningens agerande i fokus. Det betyder att medborgardeltagande i stadsplaneringen studeras genom fall av ”användare” eller



”berörda parter” (Callahan 2007; Forester 2006), till exempel genom undersökningar av hur dessa grupper engageras i förvaltningsstyrd verksamhet såsom planeringssamråd men ibland även tillfällen för medborgardialog och mer interaktiva deltagandeformer såsom ”participatory governance arrangements” (Tahvilzadeh 2015; Tahvilzadeh & Kings 2015; Lindholm m fl. 2015). Forskare har också undersökt hur denna form av medborgardeltagande bidrar till att öka planeringsprojektens demokratiska kvalitet och drar slutsatsen att bidraget är försumbart (Gualini 2015; Swyngedouw 2014; Coaffee & Healey 2003). En rad faktorer förklarar varför det är så. Dåligt utformade deltagarevenemang och överdrivna förväntningar om möjligheter till inflytande gör exempelvis att den mest använda deltagarmetoden, planeringssamråd, blir ett trivialt och symboliskt forum för medborgarnas deltagande och inflytande. Studier visar också att förvaltningen brukar styra samråden alldeles för hårt (Cornwall 2004; Fung 2015; Arnstein 1969). Forskare drar därför slutsatsen att de hittills använda metoderna för medborgardeltagande snarast förvärrar situationen. Dagens metoder har en tendens att förstärka planeringens tekniska och expertbetonade (teknokratiska) karaktär och därmed provocera fram känslöyttringar och prestigestrider. Dessutom brukar de ge mer inflytande till särskilda intressen såsom ”nimbies” (Not In My Back Yard-grupper) och välartikulerade medborgare från samhällets toppskikt. Det är därför inte förvånande att forskare anser att de gängse metoderna inte hjälper städer att skapa politisk legitimitet och förankring för sina planeringsprojekt. Insikten från denna forskning är att deltagarmetodernas karaktär brukar vara en stark underliggande orsak till planeringsstrider. Således är det viktigt att studera hur planeringssamråd och andra aktiviteter för medborgerligt deltagande utformas och kommuniceras till allmänheten. Det är även viktigt att undersöka vad allmänheten och andra aktörer förväntar sig av dessa aktiviteter (Jones 2003; Gualini 2015).

Planeringsforskningen har inte ägnat så mycket uppmärksamhet åt medborgarnas eller politikernas roll i tidigare skeden av planeringsprocessen, det vill säga när frågan kommer upp på den politiska dagordningen och innan de politiska besluten om detaljplanerna har fattats. Men det är förvånande att även andra forskningstraditioner har bortsett från betydelsen av det politiska spelet inför parlamentariska beslut (politikens inputsida) i planeringsprocesserna. Tills helt nyligen har få socialrörelseforskare ägnat sig åt de grupper och nätverk som mobiliserar motstånd inför politiska planeringsbeslut i stadsbyggnadsfrågor (Della Porta 2015). Den ökade och utbredda mobiliseringen mot planeringsbeslut i olika länder världen över (exempelvis Brasilien, Kina, Tyskland, Italien, Spanien och Turkiet) har lett till ett nyväckt intresse bland dessa forskare. Men även problem med de traditionella parlamentariska metoderna för opinionsbildning inom partier och vid valrörelser har skapat nytt forskarintresse för protestformer som nu betraktas som ännu viktigare sätt för medborgare att kommunicera sitt politiska missnöje (Bischof 2015). Rörelseforskare

undersöker motståndare på ett flertal sätt, bland annat deras motivation för engagemang, relation till platsen i fråga samt deras handlingar och deras uppfattningar om planering i stort och smått. De beskriver vilka medborgare som har gjort motstånd mot exempelvis förnyelsen av Stuttgarts centralstationsområde ("Stuttgart 21", S21) och hur staden hanterade det våld som utvecklades i samband med protesterna. När det gäller S21 menar forskarna att striderna illustrerar de legitimitetsproblem som ofta förekommer i planeringsprocesser (Gualini 2014; Thaa 2013; Rucht m fl. 2010). Studier av stadsförnyelsemotstånd i andra tyska städer (Walter-Rogg m fl. 2015), markanvändning i Sydeuropa (Della Porta & Piazza 2007; Gualini 2015; Gualini m fl. 2014), kontroversiella stadsförnyelseprojekt i Storbritannien (Blakeley & Evans 2009), omvandlingen av Gezi Park/Taksimtorget i Istanbul (Yörük & Yüksel 2014) och motsvarande händelser i svenska städer har också haft medborgarnas förtroende för planeringsprocesser och politisk legitimitet som underliggande tema.

Urbanrörelseforskningen har ett delvis annat perspektiv på samhällsplaneringskonflikter. I stället för att uppmärksamma mobiliseringsfaktorer betonar de sådana makrofaktorer som ökande ojämlikheter inom städer och medborgarnätverk såsom "reclaim the city" som vill "återta staden" från främmande och icke-lokala intressen som orsaker till planeringsmotstånd. Gentrifiering och globaliseringsprocesser står ofta i fokus som vanligt förekommande makrofaktorer i nya trafikprojekt, bostadsprojekt och ikoniska arkitekturprojekt. Lokala gräsrotsgrupper (byalag), husockupanter och nimbyrörelser uppmärksammas också (Pickvance 2003; Castells 1983; Stahre 2004, 2009, 2014; Mayer 2009). En allmän och återkommande insikt från både social- och urbanrörelseforskningen är att förnyelsekonflikter ofta blossar upp som en "flashpoint of citizen disaffection" som "confounds politicians and the media" (Wagenaar 2015). Men likt stadsplaneringsforskningen i stort har inte rörelseforskarna systematiskt studerat samspelet mellan stadens medborgare, politiker och tjänstepersoner.

Samma sak gäller forskningen om svenska planeringsstrider. Men indirekt kommer samspelet fram i studier av till exempel samhällsplaneringen i Stockholmsregionen. Tidig forskning beskrev det viktiga stadsförnyelseinitiativet i Klarakvarteren i centrala Stockholm (som inleddes under 1940-talet och pågick fram till 1970-talet) som bestående av en stark politisk vilja med "timely compromise and decision" utan "lengthy disputes and deadlocks" (Calmfors m fl. 1968:v; Anton 1969). Men denna uppfattning kom att revideras när forskare började studera de byalag som växte fram och uttryckte motstånd mot detta och senare stadsförnyelseprojekt. Bra exempel här är "Almstriden" kring omvandlingen av Kungsträdgården (en mycket populär park i Stockholms innerstad) och "Dennispaketet" (ett stort trafikomläggningsprojekt i Storstockholm) (Anton 1975; Wohlgemuth 1997; Stahre 2014; Karlsson & Tenfält 2011; Isaksson 2001). Tolkat utifrån ett urbanrörelseperspektiv handlade dessa planstrider om motstånd mot politikens bristande lyhördhet för medborgerlig kritik och

oro över hur staden skulle utvecklas i framtiden. Helldén (2005) menar också att stadens politiker missbedömde stockholmarnas känslor för de lokala värden som var förknippade med platsen Kungsträdgården och missuppfattade motståndet som ett mediedrev. Mer nutida svenska förnyelseprojekt bidrar med andra intressanta forskarinsikter. En undersökning om Globenområdets utveckling i Stockholm under 1980-talet visar sålunda att samhällsplaneringen faktiskt kan gå smidigt till. Planeringsstrider är därför inte något given utveckling. Nyckeln till framgång är att lokala politiker kan möta varandra för att se hur meningsmotsättningarna kan överbyggas. Genom kompromissvillighet kan prestigekonflikter och låsningar i planeringsärenden undvikas. Men även andra faktorer spelar en viktig roll, exempelvis platsens karaktär och typen av finansieringskällor (Sahlin-Andersson 1992, Wærn 2015:96). I Globenfalllet var platsen inte laddad med lokala känslor som Kungsträdgården och staden bekostade förnyelsen utan finansiering från privata aktörer. Nya studier av stadsförnyelse i Göteborg och Stockholm lämnar ytterligare forskningsinsikter. De visar att lokala politiker och tjänstepersoner inte har lärt sig mycket från tidigare planstrider och framför allt inte när det gäller kritiken mot de metoder som används för medborgardeltagande. I stället utmärks deras agerande av traditionellt planeringstänkande som kännetecknas av stark betoning på utfalleffektivitet (det vill säga effektivt genomförande) och tilltro till traditionella parlamentariska kanaler för att hantera olika opinionsyttringar kring byggprojekt. Städer har därmed inte lärt sig att använda nyare och öppnare (deliberativa och interaktiva) metoder för att få in allmänhetens synpunkter. De kan också vara skeptiska till mer oorganiserade och mindre förvaltningsstyrda deltagandetekniker ("popular spaces", Cornwall 2004), som forskare menar är viktiga för att skapa tilltro till planeringsprocesser och deras politiska legitimitet (Tahvilzadeh & King 2015; Tahvilzadeh 2015; jmf Mourato m fl. 2014). "Teknokratiskt" är den term som forskare ofta använder för att karaktärisera städernas sätt att planera. Flera av de ovan nämnda faktorerna har troligen spelat i roll plankonflikten kring Slussens omvandling (Nilsson 2014; Stahre 2014).

## **Insikter från forskning om de stora samhälls- förändringarnas politiska effekter<sup>1</sup>**

Flera forskare hävdar att stora samhällsförändringar kan försämra eller försvaga medborgarinflytandet och även förändra maktbalansen mellan politiker och tjänstepersoner i planeringsprocesser (Flyvbjerg m fl. 2003; Campbell & Marshall 2010; Cooke & Kothari 2001; Gualini m fl. 2014). Framför allt verkar globalisering, nyliberalisering och individualisering spela en viktig roll i

1 Detta avsnitt bygger på en forskningsansökan med bidrag från Anders Lidström, Ulrika Mörth, Martin Qvist och Göran Sundström och kommentarer från Jonas Tallberg.

planeringsprocesser, bland annat genom att inverka på hur medborgare, politiker och tjänstepersoner agerar i planärenden. Globaliseringen och nyliberaliseringen skapar ofta en governance-kontext som kan ändra stadsbyggnadsprocessers karaktär. De ger andra än lokala aktörer mer makt i lokalpolitiken och ändrar på så vis den roll som lokala politiker, lokala tjänstepersoner, lokala intressen och stadens medborgare (det vill säga den breda allmänheten) spelar i stadsplaneringen. Exempel på andra aktörer som lyfts fram i litteraturen är privata investerare och globala intressenter. Dessa två stora samhällsförändringar kan föranleda städer att betona global konkurrens över lokala värden och påverka lokalpolitikens demokratiska förankring och allmänhetens insyn i planeringsprocesser genom den roll som icke-lokala och icke-offentliga aktörer ges i planeringsärenden. Globaliseringen och nyliberaliseringen kan med andra ord inverka på förtroende och tillit för hur beslut fattas och även för hur beslut genomförs (Sager 2009; Sellers m fl. 2013; Hansen 2010; Khakee 2005).

Intressant i detta sammanhang är att planeringslagar i Sverige och utomlands inkommerat vissa nyliberala idéer i form av NPM (new public management) som delegerar makt och ansvar från politikerna till förvaltningen och ibland även privata aktörer. Medborgardeltagande ska enligt plan- och bygglagen (PBL) åstadkommas genom lagstadgade institutionella arrangemang såsom planeringssamråd som ligger under förvaltningens ansvar eller genom utökade möjligheter till att rättsligt överklaga politiska beslut. Dessa utvecklingstendenser i nyliberaliseringen och individualiseringen andas har en benägenhet att förminska politikernas och de politiska partiernas roll i samhället (Forsell 2015; Sehested 2009; Blücher 2014; Hansen 2010). Kort uttryckt bidrar dessa förändringar till att ansvaret för och makten över planeringen flyttas från politikerna till förvaltningen och domstolarna. Nyliberala idéer påverkar även hur den lokala förvaltningen fungerar. Förvaltningsuppgifter kan bli föremål för upphandling som kan gå till internationella konsulter och andra aktörer (såsom arkitektfirmor) som saknar kunskap om den lokala omgivningens känslomässiga förhållande till vissa platser och byggnader. De kan också ha bristande förståelse för svensk politisk kultur. Utan denna kunskap och förståelse kan utomstående aktörers handlingar reta upp känslor och mobilisera motstånd inom den lokala allmänheten.

Därför frågar sig forskare som granskar dagens planeringsprocedurer om stadens representanter är tillräckligt kompetenta, lyhörda och skickliga när det gäller att hantera de utmaningar som globaliseringen och nyliberaliseringen medför i samhällsplaneringen och den lokala representativa demokratin. Uttryckt i statsvetenskapliga termer är frågan om lokala politiker och tjänstepersoner har utvecklat färdigheter i så kallad "metastyrning" (meta-governance), det vill säga om de har innovativa och proaktiva demokratiska verktyg och förhållningssätt för att hantera de utmaningar och konflikter som samhällsförändringarna ofta föranleder när det gäller att styra en stad (Sørensen & Torfing 2005; Sørensen 2004, 2006).

Forskningen lyfter också fram en annan samhällsförändring, nämligen individualiseringen eller personifieringen i politiska sammanhang. Studier visar att denna förändringsprocess har betydelse för medborgarnas tilltro och lojalitet till partier, politiker och förvaltning. När tilltron till partiers och politikers förmåga att representera allmänheten och lösa politiska problem minskar så ökar ofta intresset för utomparlamentariskt deltagande ("subpolitik") (Beck & Beck-Gernsheim 2002; Micheletti 2010). Exempel på subpolitisk verksamhet inom stadsplaneringen omfattar bildande av medborgarnätverk för motstånd mot enskilda förnyelseprojekt, skapande av utomparlamentariska "popular space" socialamedieplattformar för att mobilisera opinion, inlämnande av motförslag (alternativa planförslag) och även aktiv användning av rätten att överklaga politiska beslut (Cornwall 2004; Blücher & Graninger 2006).

Problematiskt är att just dessa möjligheter ofta utnyttjas av inflytelserika medborgare som har god förmåga att uttrycka sina intressen. Men denna grupp speglar inte alltid allmänheten i stort. Samhällsvetare diskuterar om denna grupps engagemang gynnar demokratin eller inte. Vissa forskare hänvisar bakåt, historiskt, när de lyfter fram dessa privilegierade medborgare som demokratin förkämpar (jfr Verba 2003) och så kan det också vara inom dagens stadsplanering (Martinez 2011). Andra forskare hänvisar däremot till studier som finner att välartikulerade och politiskt självsäkra medborgare endast speglar ett nimbysentiment som inte tar hänsyn till den breda allmänhetens intressen (Fischer 1993). Ytterligare en grupp av forskare resonerar lite annorlunda. De undrar om de politiskt välartikulerade och mobiliserade medelklassmedborgarna inte i själva verket är ett illavarslande tecken på en framväxande, allmän oro över städernas oförmåga att hantera planeringsfrågor på ett demokratiskt sätt. De fruktar att den representativa demokratin har fastnat i ett teknokratiskt och okänsligt sätt att handskas med samhällsplaneringen. Just denna slutsats har varit viktig i analysen av motståndet från så kallade "Wutbürger" i S21-planstriden. Här tolkar samhällsvetare dessa förargade medborgare som en grupp som uttrycker mer övergripande och grundläggande kritik mot hur den lokala representativa demokratin fungerar i dag, och S21 blir det exempel som de använder för att beskriva problematiken (Thaa 2013; Rothmund m fl. 2014; Novy & Peters 2013; Gualini 2015). Annan forskning utgår ifrån den växande roll som "expertmedborgare" ("expert citizens", Bang 2005; Li & Marsh 2008) spelar i politiken. Dessa människor, som tillhör olika professioner, utnyttjar de färdigheter, den kunskap och det politiska kapital som de har erövat genom sitt yrkesliv för att utmana det lokala politiska etablissemangets beslut och agerande. Frågan är om de mest liknar demokratin förkämpar eller nimbyaktivister eller kombinerar båda två teoretiska figurer. Just denna grupp, som annars inte i stor utsträckning brukar delta i samhällsprotester, har varit synnerligen aktiv i motståndet mot Slussens omvandling och de har fortsatt sin kamp även efter att Stockholms kommunfullmäktige fattat sina avgörande beslut och efter att deras överklaganden har avslagits i olika domstolar.

Sammanfattningsvis ställs andra forskningsfrågor om man studerar planeringen från ett representativt demokratiperspektiv. Då står nyckelaktörerna och deras förhållningssätt till varandra (samspelet mellan dem) i huvudfokus för forskningen. Hur påverkar de stora förändringarna politikernas uppfattning om sin roll som förtroendevalda och hur de ska förvalta denna roll i samhällsplaneringen (jmf Erlingsson & Wänström 2015)? Hur kapabla är politikerna att ta kommando över tekniska och komplicerade planeringsärenden och utforma proaktiva och flexibla mekanismer som kan lösa upp spänningar innan de utvecklas till en öppen konflikt? Kort sagt, hur väl är de rustade att utveckla metastyrning i planeringsärenden? Men det handlar också om att studera hur förvaltningen hanterar osäkra, otydliga eller föränderliga politiska viljor som kan uppstå när partierna har svårt att veta hur de ska representera sina väljare och allmänheten. Förändringarna hjälper möjligen även till att förklara varför expertmedborgare är så envisa i sina krav. Det är likväl viktigt att undersöka om enskilda individer (politiker, tjänstepersoner, framträdande motståndare) främjar eller hindrar konstruktiv problemlösande (Teaford 1996), det vill säga hur väl de involverade aktörerna kan samarbeta för att hantera en hel rad problem som uppstår under ett byggprojekts gång.

## **Teoretisering av samspelet mellan nyckelaktörer i stadsbyggnadsprocesser – tre ansatser**

Nu är det dags att sammanfoga dessa insikter från tidigare forskning med tre teoretiska ansatser för att utveckla en modell för att undersöka hur den representativa demokratins nyckelaktörer samspelar i planeringsprocesser. Flera steg av interaktion mellan aktörerna antas ingå i detta samspel, som antingen kan utvecklas i riktning mot mer samarbete eller mer konflikt. Vilka faktorer och mekanismer kan förklara motstånd, stadens (politikernas och förvaltningens) lyhördhet för motståndsytringar och varför motståndare inte ger upp striden? Först diskuterar jag *politisk möjlighetsstruktur* (political opportunity structure, POS), sedan *politisk lyhördhet* och därefter vad som teoretiskt krävs för *medborgarnas acceptans av offentlig politik* (beslut och processer). Avslutningsvis diskuteras kort hur teorierna kan omvandlas till forskningsfrågor för att studera medborgares, politikernas och tjänstepersoners samverkan i planeringsprocesser.

*POS-forskningen* identifierar fyra faktorer som förklarar varför förnyelseprotester uppstår och hur och när de uppträder. Den första, som i litteraturen kallas "öppenhet i institutionaliserat politiskt system" (Guigni 2009; Meyer & Minkoff 2004), handlar om de officiella möjligheterna för medborgardeltaktighet i politiska processer. I planeringen handlar det vanligtvis om lagstadgade deltagandemöjligheter och därutöver ytterligare kanaler som städer erbjuder medborgare. Möjligheter utöver de lagstadgade samråden kan ta sig olika uttryck, exempelvis som offentliga möten, konsensusinriktade samtal, fokusgrupper,

folkomröstningar – eller som i S21 en medling som sändes live på tv mellan de berörda parterna för att vädra de meningsmotsättningar som uppstod i planeringsprocessen. Att studera förekomsten av – och kvaliteten i – de kommunala möjligheterna för så kallat ”inbjudet deltagande” kan klargöra vilka demokratiska kvaliteter som finns i deras utformning och schemaläggning och om de har haft betydelse för allmänhetens tilltro till beslutfattandet bakom byggprojektet. Den här faktorn bidrar också till att dra slutsatser om politikernas och tjänstepersoners förmåga till metastyrning. Har de varit flexibla och proaktiva för att, när det behövs, öka medborgarnas delaktighet i planeringsprocessen?

Den andra viktiga POS-faktorn, som här benämns ”subpolitiskt skapade deltagarmöjligheter”, uppstår när medborgare finner egna vägar in i offentlig politik för att kunna framföra sitt missnöje med politiska beslut och processer (Blakeley & Evans 2009). Motståndare kan exempelvis bestämma sig för att utnyttja valrörelser, omröstningar i beslutande församlingar och interna partisammankomster som ett möjlighetsfönster (”window of opportunity”) för att mobilisera stöd och få medieuppmärksamhet för sin sak. Forskningen visar att särskilt goda mobiliseringsmöjligheter finns när inre konflikter gör partiernas ställningstaganden mer oförutsägbara och sårbara för kritik. Under sådana omständigheter strävar motståndarna efter att forma allianser med enskilda politiker eller partifalanger (Meyer & Minkoff 2004). Och det kan hända att utnyttjandet av just sådana möjlighetsfönster har blivit allt viktigare i dag i och med individualiseringens konsekvenser för partipolitiken.

Den tredje förklaringsfaktorn är ”public resonance” (ungefär ”diskursivt meningsskapande”). Här betonas betydelsen av uppfattningar och meningsskapande. Hur en fråga diskuteras offentligt och hur de delaktiga aktörerna allmänt uppfattas har visat sig spela en roll i hur politiska konflikter utvecklas. Därför är det viktigt att studera hur nyckelaktörerna beskriver en fråga (deras problemformulering av vad som står på spel) och hur de bedömer varandra (Bröer & Duyvendak 2009; Giugni 2009). Utifrån ett stadsplaneringsperspektiv innebär det exempelvis att avgöra om och hur de olika aktörernas problembeskrivning liknar och skiljer sig från varandra. Inbegriper de idéer om lokala värden – som samhörighet med den aktuella platsen – och/eller andra värden som har att göra med ekonomisk tillväxt och stadens globala konkurrensförmåga? Viktigt är också att studera hur nyckelaktörerna ser på varandra. Uppfattar till exempel stadens representanter motståndare som nimbies vars synpunkter lätt kan avfärdas eftersom de är mot alla förslag som innebär förändring av deras närområde? Bedömer motståndarna staden representanter som enbart inriktade på ekonomisk tillväxt och inkompetenta och okunniga vad gäller de lokala värden som står på spel?

Den fjärde förklaringsfaktorn, ”rådande strategier” (”prevailing strategies”, Della Porta m fl. 2006), är mindre utvecklad och har mest använts för att studera polisens agerande vid protestaktioner. Men den är viktig även i vårt



sammanhang eftersom den uppmärksammar nyckelaktörernas standardförfaranden eller strategier för att möta varandra samt om och hur sättet att bemöta varandra utvecklas under samspelets gång. I vad mån är förutfattade meningar, politisk prestige och stelbenta eller föråldrade rutiner inom partierna och förvaltningen hinder i vägen för konstruktiv dialog och problemlösning? Denna sista förklaringsfaktor gäller aktörernas förmåga att förvandla olika uppfattningar till konstruktiva bidrag i planärenden, och därmed hur metastyrningskompetensen i verkligheten ser ut.

*Beslutsfattarens lyhörddhet*, den andra teoriansatsen, handlar om de förtroendevaldas lyhörddhet inför medborgaropinionerna och hur de väger olika uppfattningar gentemot varandra (Morales 2014). Hur uppfattar de politiska representanterna de åsikter som kommer fram genom samrådsförfarande, opinionsmätningar, partiernas egna kontakter med allmänheten och motståndarnas subpolitiska agerande? Har de förutfattade meningar om de olika sätten att kanalisera medborgaropinion och hur påverkar deras avvägningar deras sätt att fatta beslut? Anser politiker att röststarka minoriteter ger uttryck för en allmän opinion (Wutbürgertesens) eller endast representerar särintressen (Nimbytesens)? Och hur handskas de med meningsyttringar som framkommer sent, efter att besluten är fattade, eller som förändras över tid? Här kan man tänka sig olika grader av lyhörddhet – från obefintlig till betydande.

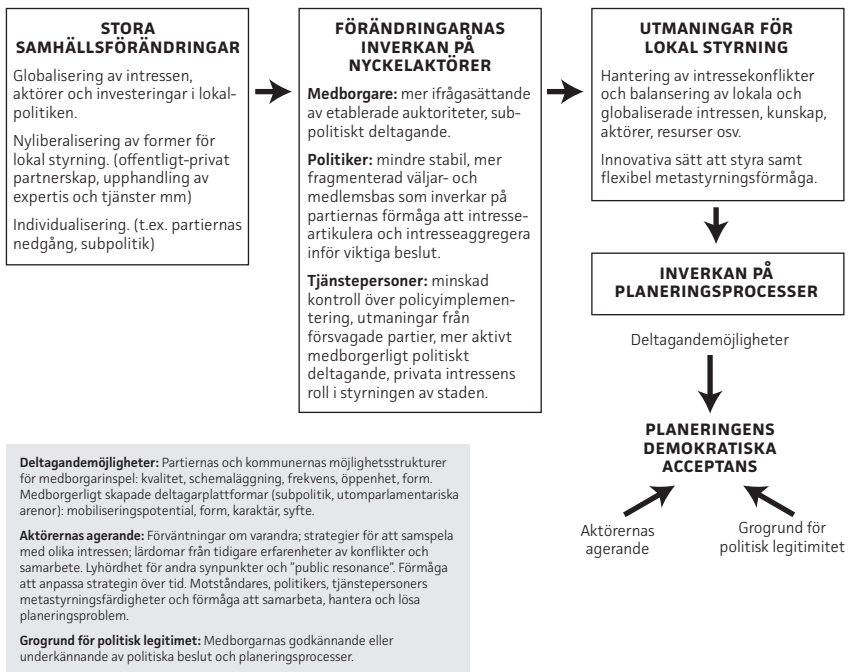
Den tredje och sista ansatsen hjälper oss att teoretisera *medborgarnas acceptans av offentlig politik* och *politiskt legitimitetsskapande* i samband med förnyelsebeslut och planeringsprocesser (Nadeau & Blais 1993; Esaiasson 2011; Anderson m fl. 2001). Denna faktor erbjuder ytterligare två hypoteser som förklarar varför stadsplaneringsprojekt utvecklas till stora konflikter. Den första hypotesen testar huruvida motståndare accepterar ett politiskt majoritetsbeslut som legitimt, även om det betyder att de själva drabbas av en politisk förlust. Accepterar eller förkastar de att majoriteten fattar ett enligt deras uppfattning felaktigt beslut – eller kort uttryckt om de är bra eller dåliga förlorare? Den andra hypotesen utforskar legitimitetsfrågan på ett djupare sätt. Den undersöker om motståndarna har förtroende för planeringsprocessen, det vill säga om de tycker att den har gått till på ett rättvist och juridiskt korrekt sätt. Frågan är om motståndarna anser att planeringsprocessen är förenlig med de underliggande värdena inom det representativa demokratiska styrelseskicket. Här kan stadens sätt att erbjuda möjligheter för medborgarna att delta i stadsförnyelseplaneringen (möjlighetsstruktur) och dess metastyrningsförmåga ha betydelse för medborgarnas förtroende för planeringsprocessen i sin helhet.

Sammanfattningsvis ringar de tre teoriansatserna in viktiga mekanismer för att svara på frågor om hur nyckelaktörerna deltar i planeringsprocesser, förhåller sig till varandra, uppfattar beslutsfattandet och hur och varför de kan fastna i särskilda tankesätt och beteenden. Teoriansatserna bidrar med uppslag till hur spänningar som ger upphov till strider kan identifieras liksom vem och vad



som kan utlösa dem. Figur 1 visualiserar det teoretiska resonemanget. Första delen i den teoretiska modellen anger hur de tre stora samhällsförändringarna (globalisering, nyliberalisering och individualisering) antas påverka lokalpolitiken. I nästa ruta beskrivs vilka effekter de antas ha på den lokala demokratis nyckelaktörer (medborgarna, politikerna och tjänstepersonerna). I den tredje rutan formuleras två slags allmänna utmaningar som dessa förändringar skapar för kommunal styrning. De tar fasta på förmågan hos nyckelaktörerna att hantera olika intressekonflikter samt deras sätt eller förmåga att utveckla innovativ styrning och konstruktivt samarbete. I modellens nedersta del sätts förändringarnas effekter och utmaningar in i ett stadsplaneringssammanhang. Här operationaliseras det interaktiva och dynamiska samspelet mellan medborgare, politiker och tjänstepersoner i termer av 1) medborgarnas möjlighet till deltagande, 2) aktörernas förväntningar och lyhörddhet och 3) medborgarnas acceptans av majoritetsbeslut och planeringsprocesser. Det teoretiska antagandet är att det finns en interaktion mellan modellens huvudkomponenter. Aktörernas syn på varandra kan påverka hur möjlighetsstrukturer uppfattas, utvecklas och utnyttjas och även deras förmåga och villighet att tillsammans försöka lösa intressekonflikter. En viktig poäng i modellen är att motståndarna också har ett ansvar för att spela en konstruktiv roll. Planeringens demokratiska acceptans är därmed också avhängig av motståndarsidans agerande. I fallet Slussen gäller det främst de expertmedborgare som bildade kärnan i motståndet. Bidrog de till att förvandla Slussens förnyelseprojekt till en planeringsstrid?

Figur 1. Teoretisk modell över samhällsförändringarnas dynamiska inverkan på hur städer styrs



## Stadsbyggnadsprojektet Slussen<sup>2</sup>

### VARFÖR FALLET SLUSSEN?

Flera skäl motiverar valet av Slussen som utgångspunkt för att testa den teoretiska modellens användbarhet för att studera planeringsstrider. Flera experter inom samhällsplaneringen anser att Slussenprojektet är ”vår tids mest kritiserade projekt” (t.ex. Wærn 2015:10). Likt andra komplexa förnyelseprojekt rörande välkända och omtyckta platser i samhället och som lett till starkt motstånd (jfr de tyska exemplen) följde Slussenmotståndet inte de konventionella ideologiska konfliktlinjerna. Istället splittrade det flera politiska partier internt. Staten och närliggande städer har också lagt sig i Slussens ombyggnad; projektet har inte bara varit en angelägenhet för Stockholms stad. Motståndare har dessutom ifrågasatt både politiska partiers, enskilda politikernas och förvaltningens agerande och bedömningar. De har klagat på stadens sätt att kommunicera och visat lågt förtroende för förnyelseprocessens politiska legitimitet – både på input- och outputsidan. Motståndet har fördröjt och i viss mån förändrat stadens planering. Liksom i andra jämförbara fall önskar flertalet motståndare en bättre samstämmighet mellan stadsplaneringen och framtida visioner om stadsutvecklingen i stort. Dock skiljer sig Slussen från andra internationellt välkända planeringsstrider. Framförallt ledde inte motståndet till våldsamheter; polisen var sällan involverad i händelserna. Fallet utspelas också i en mer konsensusartad politisk kultur som sätter stort värde på samarbete. Svensk politik präglas dessutom av relativt högt valdeltagande, starka politiska partier, väl-informerade medborgare, tillit till politiska institutioner och ett mindre konfliktorienterat civilsamhälle (Clarke & Mayer 1986; Lidström & Sellers 2011; Grönlund & Milner 2006; Christensen m fl. 2002; Tahvilzadeh 2015). Särskilt anmärkningsvärt och utmärkande är även den dominerande roll som expertmedborgare kom att spela i motståndet mot Nya Slussen.

Omvandlingen av Slussenområdet kännetecknas också av viktiga förändringar i Stockholms politiska vardag. Stockholm har som andra städer i Sverige

2 Max Rosendahl, master i statsvetenskap vid Stockholms universitet, har samlat in tillgängliga officiella handlingar om Slussens planeringsärende (se Slussen-handlingar 2015), hjälpt till att sammanställa en kronologi över processen (som inte ingår i denna artikel), kommenterat utkast till beskrivningen av Slussenprocessen som ingår i denna artikel, bidragit med uppgifter om motståndet och gjort ett första utkast till översättning av den engelska versionen till svenska. Jag har bearbetat hans översättning. Monica Andersson har också bidragit med uppgifter till kronologin. Moa Beskow, master i etnologi vid Stockholms universitet, och Merette Boland, master i kulturgeografi vid Stockholms universitet och numera samhällsplanerare vid Sweco, har låtit mig ta del av det intervjuarbete som har ingått i deras studentuppsatser, bidragit med text för beskrivningen av Slussenprocessen och kommenterat tidigare versioner av denna uppsats. Moa Beskow har också bidragit med information om motståndets omfattning och karaktär. Deltagare i ECPR:s General Conference, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Stockholmsymposiet Urban Renewal Projects: Complexity, Controversy and Democratic Challenge (RJ-finansierat) och arbetsseminariet Politik och förvaltning vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, har bidragit med värdefulla kommentarer. Tack alla för konstruktiva synpunkter!

och i andra länder påverkats av de tre ovan nämnda samhällsförändringarna, vilkas inflytande har blivit mer framträdande under Slussens förnyelseprocess (1989 och framåt) (Nilsson 2014; Stahre 2014). Under denna period har Stockholmspolitikerna kommit att alltmer betona stadens behov att konkurrera globalt inom olika områden. Stockholms stad har även gått igenom betydande förändringar i sitt politiska system. Liksom i andra svenska städer har majoritetsstyren blivit vanligare. Det har påverkat relationen mellan partierna vid makten (majoriteten) och partierna i opposition (minoriteten). Det innebär att oppositionen inte är delaktig i det dagliga politiska arbetet, vilket kan påverka deras insyn i och förståelse för olika projekt (såsom stadsförnyelse) som löper över olika mandatperioder och tar årtionden att genomföra. Därtill har flera jämna val inneburit att nya politiska majoriteter kommit till makten. Dessutom genomfördes betydelsefulla politiska omorganiseringar parallellt med Slussenprocessen i syfte att stärka den politiska kontrollen över stadsförvaltningen, särskilt på stadsplaneringsområdet (Malmsten & Norberg 2014). En förvaltningsreform mer inriktad på NPM har också genomförts.

### **SLUSSENS FÖRNYELSEPROCESS I KORTHET**

Slussen är en unik och strategiskt viktig geografisk plats mellan två vattendrag, Mälaren i väst och Saltsjön i öst och sammanlänkar de olika öarna som utgör det centrala Stockholm. Den är också Stockholms historiska födelseplats. Dess ikoniska konstruktion från 1935 (en klöverbladsformad trafikkarusell) har varit både passionerat älskad och avskydd. Den internationellt välkände arkitekten Le Corbusier prisade den som innovativt modernistisk när den byggdes. Andra beklagade att den var alltför funktionalistisk och okänslig mot områdets lokala historia. Konstruktionen ingick som del av det svenska riksintresset eftersom den representerade det moderna välfärdssamhällets arkitektur, som emellertid också har kritiserats för dess drastiska förändring av Stockholms innerstad under efterkrigstiden. Dessa kontrasterande synsätt på Slussen har spelat en roll i planeringsprocessen. Andra frågor, såsom Slussens funktionalitet som en centralnod i länets trafiksystem, dess kommersiella kontra kulturella värden samt Stadsmuseets belägenhet har också varit viktiga. Under planeringsprocessen har klimatförändringarna (höga vattenstånd i Mälaren och översvämningssrisker) också uppmärksammats i ökad utsträckning.

Slussens senaste omvandlingsprocess påbörjades 1989 när Stockholms stads gatukontor rapporterade om allvarliga underhållsbehov i klöverbladskarusellen. 1991 genomfördes en idétävling, vars avsikt var att belysa spänningen mellan å ena sidan att förnya Slussen helt och hållet och å andra sidan att utgå från klöverbladet. Frågan om nybyggnad *eller* anpassning ("bevarande") har varit central i den politiska debatten om Slussens omvandling. Den ekonomiska krisen under tidigt 1990-tal och nya beräkningar om framtida trafikflöden (då Dennispaketet var aktuellt) bidrog till att stadens politiker inte gick vidare

med något förslag. I samband med valet 1998 och den nya regerande borgerliga majoriteten (M, FP, KD) återuppväckte de tekniska förvaltningskontoren frågan genom sina förnyade utredningar. Medborgarna blev också mer direkt delaktiga. Det genomfördes en opinionsundersökning och en remiss av nya, framarbetade förslag. Detta förberedande planeringsarbete utmynnade i en andra formgivningstävling 2003, efter att en ny politisk majoritet (S, MP, V) tillträtt året innan. Då tävlingen enbart genererade olika nybyggnadsförslag beslöt politikerna att utveckla ett referensalternativ, som byggde på en anpassning av klöverbladskonstruktionen, i avsikt att därefter bestämma planeringens inriktning. År 2005 fattades ett enigt kommunfullmäktigebeslut om att inleda den formella planprocessen. Året därpå fick Stockholms stad en ny politisk majoritet (M, FP, KD, C) som kom att ansvara för Slussens förnyelse fram till 2014.

Plan- och bygglagen (PBL) föreskriver samråd, utställningar och remisser under planprocessen. Det innebär att myndigheter, intresseföreningar och närboende lokala aktörer med flera direkt måste engageras i ombyggnadsärendet. Efter ett första samråd 2007 röstade Stockholms stadsbyggnadsnämnd för nybyggnadsalternativet kallat "Nya Slussen"; klöverbladskonstruktionen gavs upp. Fem internationella arkitektfirmor blev sedan inbjudna till en tredje tävling för att presentera en utvecklad och bearbetad plan för Nya Slussen.

År 2009 röstade Stockholms kommunfullmäktige för att utöka medlen för projektet. De tekniska nämnderna beslöt också att anlita vinnaren av tävlingen, den internationella arkitektbyrån Foster + Partners. Medborgare som var kritiska mot planidén Nya Slussen började mobilisera sig. Det växte fram organiserade nätverk och alternativa planeringsförslag (motförslag) lades fram. Motståndarna började också överklaga de politiska besluten och utveckla andra sätt att göra sina röster hörda (se nedan och fotnot 8). Staden anordnande ytterligare möjligheter för medborgardeltagande (ett plansamråd 2010 och en utställning 2011) innan ett nyvalt kommunfullmäktige antog planen efter olika revideringar. Under tiden intensifierades motståndet.

Vissa politiska partier har påverkats och splittrats internt mer än andra av de framväxande protesterna mot Nya Slussen. Ett par månader före omröstningen i fullmäktige 2011 om att anta detaljplanen för Slussenområdet meddelade Socialdemokraterna att de inte längre kunde stödja förslaget. Intern oenighet delade också andra partier. En opinionsmätning som staden gjorde ungefär en månad före omröstningen visade dock att 65 % av de boende i Stockholm stödde planen, men endast 38 % av de boende i närområdet (Markör 2011). Motståndarna var aktiva i opinionsbildningen och medierna rapporterade flitigt om samhällseliters och kändisars engagemang i protestaktionerna. På dagen för omröstningen samlades ett flertal motståndare utanför Stadshuset för att uttrycka sitt missnöje med politikernas bristande lyhördhet inför den mobiliserade medborgaropinionen samt stadens sätt att handskas med planeringsprocessen. Förslaget om Nya Slussen antogs med en knapp majoritet: 51 ledamöter

mot 48. Motståndarna återopade sedan den snäva majoriteten som skäl för att intensifiera sin kritik av beslutet.

Efter omröstningen fortsatte motståndet genom rättsliga överklaganden, sofistikerade motförslag (framförallt Plan B och Ny syn på Slussen), social media-aktivism, en (misslyckad) namnunderskriftskampanj för att få till stånd en lokal folkomröstning, nätverksbyggande och andra sätt att påkalla uppmärksamhet till sin kamp. År 2012 mobiliserade aktivisterna mot kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för Slussens bussterminal, en fråga som hanterats i en separat planprocess. Trots det fortsatta missnöjet och mediebevaktningen av motståndet fick frågan obetydlig uppmärksamhet inför 2014 års val. Få partier ville lyfta den i valrörelsen. Det återuppväckta Stockholmspartiet, som kampanjade mest intensivt mot Nya Slussen, fick mindre än en procent av rösterna. Valet hösten 2014 ledde till en ny politisk majoritet (S, MP, V, Fi), där två partier (S och MP) redan tidigare hade varit internt splittrade i frågan. Majoriteten valde att tillfälligt stoppa omvandlingen för att låta en oberoende expertgrupp utvärdera processen och beslutet. Expertgruppen fann att beslutsprocessen hade varit övervägande sund. Men motståndarna kritiserade rapporten och överklagade den med argumentet att gruppen inte tillsatts i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Förvaltningsrätten gav 2015 staden bakläxa men Kammarrätten gav senare, 2016, staden rätt. Socialdemokraterna och Miljöpartiet fortsatte under våren 2015 att debattera frågan internt. Trots att dessa partier fortfarande var splittrade om Nya Slussen röstade kommunfullmäktige med betydande majoritet i september 2015 för att fortsätta enligt det tidigare beslutet. Planen för bussterminalen var vilande efter att 2014 ha upphävts i Mark- och miljööverdomstolen; efter ett nytt samrådsförfarande fattade kommunfullmäktige beslut om planen den 20 mars 2017. I dagsläget har Slussenområdet rivits och nybyggnaden planeras vara färdig till 2025. Ett flertal motståndare har dock fortsatt sin opposition i form av överklaganden och offentliga möten. Bland annat kritiserar de formerna för stadens plansamråd, planprocessens brist på öppenhet och politikernas och tjänstepersoners kompetens och förmåga. De har också riktat kritik mot hur den representativa demokratin inom Stockholms stad fungerar i praktiken.

### **STADENS MÖJLIGHETSSTRUKTUR FÖR MEDBORGARDELTAGANDE**

En viktig lärdom från tidigare forskning är att en otillfredsställande politisk möjlighetsstruktur, i form av undermåliga planeringssamråd, ofta utlöser motstånd och andra typer av utomparlamentarisk mobilisering. Planeringssamråd i Sverige syftar till att ge medborgare möjlighet att få mer information och att kommentera förnyelseplanen. Men forskare som har undersökt liknande planärenden framför ofta kritiska synpunkter på planeringssamrådets utformning och tidsmässiga placering. De diskuterar även behovet av bättre metastyrning av planeringsprocesser eller innovationer i den politiska möjlighetsstruktur

som tillämpas i planeringsfrågor, exempelvis genom mer flexibla arrangemang för deltagande och vägar att inkludera fler lokala perspektiv och röster (t.ex. Tahvilzadeh & Kings 2015; Tahvilzadeh 2015; Lindholm m fl. 2015). Vilka möjligheter erbjöd Stockholms stad sina medborgare att delta i projektet Slussen?

Precis som alla svenska städer måste Stockholms stad följa PBL.<sup>3</sup> Det är där stadgat att städer ska bjuda in berörda aktörer i en planeringsfråga för att delta i remissförfarandet. Offentliga aktörer, intresseföreningar (särskilt miljöintressen), företag och boende i närområdet betraktas som sakägare, vars synpunkter formellt efterfrågas. PBL ger också andra intressenter samma möjlighet men utan en formell inbjudan. Praktiskt taget vem som helst kan skicka in remiss-synpunkter. Lagen stipulerar vidare användningen av andra möjlighetsstrukturer, inklusive samråd med sakägare och allmänhet innan avgörande beslut om detaljplan fattas. För större projekt som Slussens omvandling rekommenderas ytterligare möjligheter såsom modellbygge och andra visualiseringstekniker samt offentliga diskussionsmöten mellan sakägare och de ansvariga för förnyelseplanen. Idag anses andra former av medborgardialog utöver dem som specificeras i lagen som viktiga för att skapa legitimitet kring byggprojekt. Men forskningen visar att städer inte använder dem särskilt ofta i sitt planarbete (SOU 2014; SKL 2013; Tahvilzadeh 2015).<sup>4</sup> Detta gäller också för Nya Slussen (Stockholms stad 2017).<sup>5</sup> En preliminär analys av Slussens förnyelseprocess visar att Stockholms stad, med ett noterbart undantag (avsaknad av lagstadgade samråd för den första detaljplanen för den nya bussterminalen), följde PBL:s bestämmelser för medborgardeltagande. Staden höll de nödvändiga remissförfarandena, samråden och utställningarna. Flera arkitekter och andra expert-medborgare utöver de berörda sakägargrupperna deltog i de möjligheter som staden hade skyldighet att erbjuda. När det till exempel gäller programsamrådet 2007 uttryckte de flesta deltagare inte någon särskild synpunkt men de som tog till orda var medlemmar i sociala nätverk engagerade i Slussens förnyelse; några blev senare välkända motståndare. Plansamrådet 2010 och utställningen 2011 var annorlunda utformade eftersom den då aktuella planen var mer konkret. Båda var öppna längre än vad lagen krävde och lockade enligt Stockholms stads förvaltning ett imponerande antal besökare (10 000 respektive 20 000). De frågor som restes om Nya Slussen handlade om ifall de planerade byggnationerna skulle blockera utsikter och vyer, men också om hur filerna på huvudbron skulle utformas, hur omfattande påverkan på områdets kulturmiljövärden skulle bli, var bussterminalen skulle placeras och hur kostnadskalkylerna för projektet såg ut. Vissa inskickade brev hävdade att planförslaget stred mot

3 Mette Boland har bidragit med insikter om PBL:s krav på städers byggprojekt.

4 Slutsatsen bygger också på resultat från Fredrik Carlssons (master i statsvetenskap, Stockholms universitet) analys av data från Demokratiutredningen.

5 Se även PWC:s revisionsrapport "Granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen" (Stockholms stad 2017).

PBL. Andra verktyg för deltagande än de i lagen föreskrivna var kommunens utnyttjande av opinionsmätningar, en webbsida introducerad 2010, ett par allmänna informationsmöten, ett mindre "open space"-evenemang för inbjudna deltagare, YouTube-filmer om planen och sedan 2014 en permanent utställning över området.

Staden lät genomföra opinionsmätningar vid flera tillfällen (1998, 2010, juni och november 2011, maj och november 2012 samt 2013). Mätningarna visade en stabil majoritet för förnyelsen bland de tillfrågade, men också ett vikande stöd över tid, särskilt bland äldre och de närboende. Opinionsmätningen kort före omröstningen i kommunfullmäktige 2011, som visade att 63 % av stockholmarna stödde en ombyggnad av Slussen, spelade en roll i debatten inför beslutet (se avsnitt nedan). (En Sifo-undersökning som Svenska Dagbladet (2011) låtit göra i juni visade att endast 41 % var positiva till stadens nybyggnadsförslag och att kvinnor var mer negativa än män.) En undersökning genomförd av staden hösten 2013 visade att av de respondenter som svarade att de hade kunskap om planen var 43 % överlag positiva, 34 % negativa och de resterande 22 % utan åsikt. Ålder spelade åter en roll: de yngre var mer positiva till Nya Slussen, de äldre mer negativa. Intressant nog visade det sig att de som hade en negativ inställning till planen också var negativa till stadens sätt att informera om planen.

Sammanfattningsvis visar denna första analys att staden gjorde vad PBL föreskriver och var mer generös än vad lagen krävde angående tidslängden och formatet för samråden. Men sättet som samråden genomfördes på väckte kritik, en kritik som återkom senare, i överklagandena efter kommunfullmäktigebeslutet 2011 (detaljplanen för Slussens omvandling) och 2012 (detaljplanen för den nya bussterminalen). Även om de olika rättsinstanserna avfärdade de flesta överklagandena slogs det fast att staden begått flera formella misstag vid samråden om bussterminalen, vilket ledde till att 2012 års antagandebeslut senare upphävdes. Staden erbjöd några extra möjligheter för medborgarligt engagemang men använde inte de mer interaktiva metoder som fanns att tillgå (se fotnoten för exempel).<sup>6</sup> Intrycket är att staden mest satsade på att skapa möjligheter för att distribuera information och sedan ta reda på hur väl informationsspridningen fungerade. En första slutsats är att staden satsade mest på de obligatoriska samrådsmöjligheterna för att få in synpunkter och tog lätt

6 Exempel på andra verktyg är interaktiva möten mellan medborgare, politiker, tjänstepersoner och planerare, open space-events där deltagare (och inte staden) bestämmer diskussionsämnen, vandringsturer vid förnyelseplatsen (som en motståndare genomförde men inte staden), öppna hus och mobila enheter, workshops och social media-kommunikation (YouTube-klipp, Facebook-sidor, bloggar, datorspel, appar mm.) som ger medborgare fri tillgång till information, dokument och funktioner för att uttrycka sin åsikt om planeringsförslag. Städer kan också samla uppfattningar genom intervjuer, fokusgrupper och generellt genom att främja medborgarnas möjligheter att diskutera planeringsförslag på allmänna platser.



på allmänna råd från Sveriges Kommuner och Landsting att bruka andra mer innovativa och interaktiva sådana (SKLs webbsida om medborgardialog<sup>7</sup>).

### **MEDBORGARREAKTIONER PÅ STADENS MÖJLIGHETSSTRUKTURER**

I enlighet med de teoretiska förväntningarna skapade medborgare som var missnöjda med stadens agerande sina egna subpolitiska eller utomparlamentariska fora för att därigenom öka sin delaktighet. De bildade särskilda nätverk för Slussenfrågan (så kallade enfrågegrupper i samhällsvetenskaplig litteratur), utnyttjade gängse protestverktyg för att mobilisera stöd<sup>8</sup> samt inlämnade och publicerade egna, ofta sofistikerade motförslag. Tillgänglig forskning visar att motståndare delar vissa drag (Beskow 2015; Boland 2011). De var för det första ofta äldre, något som också framgick av stadens och andras opinionsundersökningar. Av dessa var några politiskt aktiva i 1960- och 1970-talens aktiviströrelser och hade även erfarenhet från motstånd mot andra stadsförnyelseprojekt i Stockholmstrakten. Ett annat utmärkande drag är att de flesta i motståndet är expertmedborgare. Flera arkitekter, stadsplaneringshistoriker, civilingenjörer, advokater, framgångsrika större och mindre företagare, förvaltningschefer, tidigare rikspolitiker och lokala politiker, ministrar och generaldirektörer, journalister, publicister, universitetsprofessorer och populärkulturella kändisar ingick i motståndet. Deras engagemang har fått uppmärksamhet av media. Medan stödet från kändisar (som skådespelare, författare, musiker och välkända kockar) och andra välkända expertmedborgare har bidragit till att lyfta frågan offentligt ("public resonance") har motståndets koppling med "kultureliten" också lett till funderingar över hur väl det återspeglar Stockholmares allmänna syn på Slussens omvandling. Några intervjuade aktivister har beklagat frånvaron av fler "vanliga" medborgare och även engagerade representanter för föreningslivet. Intressant nog anser de inte att deras elit- eller expertåsikter saknar stöd bland allmänheten. Från intervjuerna och observationstillfällena har det också framförts att motståndets åldersprofil förklaras av att yngre medborgare saknar civilturage och protesterfarenhet från 1960- och 1970-talen eller att yngre människor satsar på sina egna karriärer snarare än på samhällsengagemang (se t.ex. Beskow 2015). I olika sammanhang har motståndare också anfört att yngre människor aldrig har sett Slussen i dess glansdagar, vilket de själva har gjort, och att de yngre därför inte har förstått hur fin platsen skulle kunna vara om

7 <https://skl.se/demokratileddningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>

8 De demonstrerade i anslutning till officiella events, kontaktade och uppvaktade politiker, tjänstepersoner och journalister, kallade kontinuerligt till offentliga möten, fortsatte att skriva debattartiklar för dagstidningar och sociala media samt använde opinionsinstitut för att mäta opinionen (2013, 2014). Några har försökt demonstrera sin styrka och generera medial uppmärksamhet genom namninsamlingar och vykortskampanjer. De försökte men misslyckades med att mobilisera det nödvändiga stödet (70 000 namnunderskrifter) för en lokal folkomröstning, en idé som Miljöpartiet föreslog i stadens politiska nämnder samt stadsdelsnämnder år 2000.



den återskapades. Ett antal engagerade motståndare avvisar även andras positiva uppfattningar om Nya Slussen som okunniga eller irrelevanta.

Varför dessa expertmedborgare med god erfarenhet av den representativa demokratins funktionssätt inte har varit mer framgångsrika i att påverka inriktningen för förnyelseprocessen är en fråga som inte kan besvaras helt i denna uppsats. Men en trolig förklaring är att de inte var eniga i sin kamp. Medan de var överens om sitt motstånd mot Nya Slussen var de inte helt överens om anledningen till motståndet och än mindre om det föredragna alternativet. Två starka, konkurrerande alternativ (motplaner) figurerade i debatten: Plan B och Ny syn på Slussen. Förespråkare för Plan B vill ha en rekonstruktion av klöverbladsutformningen (det så kallade "bevarandevalternativet") och att den skulle klassas som världsarv. Plan B vann Stockholms Arkitektförenings pris 2014; motiveringen var att det uppmuntrade till en informerad och konstruktiv offentlig debatt om Slussenområdets förnyelse. Det andra alternativet, Ny syn på Slussen, gick ut på att staden skulle gräva ner tunnelbanan i en tunnel under Söderström för att öppna vattenspeglarna och därmed återskapa Södermalmstorg på en naturligt låg nivå. Även detta motförslag har blivit prisbelönt.

Olika argument mot Nya Slussen har återkommit hos motståndarna. Bland de mest frekventa är följande: planens estetiska okänslighet för områdets kulturarv; konstruktionens bristande funktionalitet; dålig lösning på problem med stigande vattennivå, avsaknad av offentliga mötesplatser samt trafiklösningen. Men även kritiska röster om stadens bristande hantering av planprocessen utifrån ett rättsligt perspektiv och hur staden använde och valde procedurer för medborgardeltagande har hörts upprepade gånger under planeringens gång. Flera motståndare och även de politiska partier som var emot Nya Slussen har hävdade att majoritetskoalitionen mellan 2006 och 2014 inte var tydlig och öppen nog att ange de korrekta kostnaderna för projektet. Några av motståndets klagomål rör också direkt förändringar i Stockholms politiska system och berör de stora samhällsförändringarnas konsekvenser för hur Stockholms stad styrs. Två exempel är de effekterna som övergången till majoritetsstyre (koalitionsstyre) medför och att vissa NPM-reformer öppnade upp för icke-lokala aktörer att vinna upphandlingar. Flera kritiker menar att denna politiska utveckling hotar Stockholms lokala identitet och hindrar en fungerande lokal demokrati.

En del motståndare har försökt utnyttja varje tillfälle att rättsligt överklaga beslut, något som är mycket intressant givet det faktum att det rör sig om expertmedborgare med god förståelse för hur den representativa demokratin fungerar i praktiken. Alla motståndare är dock inte överens om att överklaganden är en bra metod. De menar att överklaganden flyttar frågan bort från den politiska arenan, där det kan finnas tillfälle (ett möjlighetsfönster) att bilda allianser inom internt splittrade partier för att införa ändringar i planen. Intressant är även att motståndet mot Nya Slussen mötte motstånd i formen av en YIMBY (Yes In My Backyard)-rörelse (bildad 2007). YIMBY-anhängare har

ansett att Nya Slussen-motståndarna har förhindrat en nödvändig stadsförnyelse i Stockholmsområdet. Detta nätverk betraktar Slussen-motståndet som ett nimbsyndrom som drivs av äldre pensionerade människor från kultureliten som har tid att ägna sig åt Slussenfrågan. De hävdar att motståndet återspeglar en elitistisk oro, en allmänt negativ syn på all stadsplanering och att motståndarna varken representerar allmänhetens eller yngre människors uppfattning om områdets framtida utveckling. Av dessa skäl mobiliserade YIMBY-nätverket stöd för en reviderad version av Nya Slussen. Dess företrädare har även anklagat stadens politiker för att vara konflikträdna och visa svag politisk vilja (Boland 2011). Synpunkter på stadens svaga politiska vilja har också förekommit i andra debatter om varför Slussenprojektet blev en planstrid<sup>9</sup> och i revisionsrapporter från Stockholms stad (Stockholms stad 2016, 2017).

Den första analysen av de officiella handlingar som vi har samlat in (Slussen-handlingar 2015) visar tydligt att stadens deltagandemöjligheter men även viktiga beslut inom kommunfullmäktige skapade ett missnöje som orsakade motståndets mobilisering (se även Beskow 2015; Boland 2011). I synnerhet samrådet 2010 ser ut att ha varit en protestväckarklocka. Planens visualisering och modellering gjorde att Stockholmare för första gången tydligt kunde se omfattningen av förnyelsen; en motståndare beskrev att hon och andra blev "vettskrämda" (Beskow 2015: 23). Också oenighet inom och mellan de politiska partierna om Nya Slussen innebar ett möjlighetsfönster för mobilisering. Handlingarna visar också att olika motståndsgupper föredrog vissa påverkansstrategier framför andra. Några nätverk såsom Föreningen Bevara Slussen (bildad 2010) försökte mobilisera allmänheten i syfte att övertyga staden om att det fanns ett brett missnöje mot Nya Slussen, även om det inte framgick av opinionsundersökningarna. Nätverket Nacka Värmdöbor för Slussen (bildat 2013), med stöd från kända personer som musikern Benny Andersson, genomförde sin egen opinionsmätning som ledde till en offentlig debatt i samband med en artikel på DN-debatt eftersom den innehöll en partiskt formulerad fråga som det anlidade opinionsinstitutet snabbt kallade "olycklig" (Andersson m fl. 2013; Novus 2013; Dagens Opinion 2013).<sup>10</sup> Andra motståndsnätverk, i synnerhet det som gick under benämningen Plan B (bildad 2012), liksom andra viktiga motförslag, till exempel, nätverket Ny syn på Slussen (bildat 2006), var mer inriktade på att övertyga staden om att det fanns bättre planförslag än Nya Slussen.

Intressant är att få äldre och etablerade föreningar var engagerade. Det fanns dock vissa undantag. Några, exempelvis bostadsrättsföreningar i området, skickade in remissvar medan andra, som studieförbund (framförallt ABF)

9 Till exempel vid ett samtal bland experter och berörda aktörer som SNS (Studieförbundet för näringsliv och samhälle) anordnade den 18 augusti 2014. <http://www.sns.se/kalender/framtidens-planprocess-lardomar-fran-slussen/>

10 Frågans lydelse var "Vilket av följande alternativ skulle du föredrag": Nya Slussen för 8 miljarder, Riva och bygg upp Slussen som idag plus att bygga ut, Det spelar ingen roll; Vet ej.

anordnade studiecirklar, debatter och upplät sina lokaler för motståndarnas mötesverksamhet. Annars tog de inte officiell ställning för eller emot de olika förslagen. Ett fåtal föreningar var aktivt engagerade i motståndet, i synnerhet Samfundet S:t Erik och Kungliga akademien för de fria konsterna (Konstakademien, bildad 1735). Samfundet S:t Erik bildades 1901 för att mobilisera intresse och sprida information om Stockholms kulturhistoriska arv och värna om stadens framtida utveckling. Det har skickat in remissvar, skrivit öppna brev till ledamöterna i kommunfullmäktige och de berörda nämnderna samt anordnat seminarier, öppna hearings och möten om stadsplanering. Tidigare under förnyelseprocessen förespråkade Samfundet S:t Erik rekonstruktion eller bevarande men senare ändrade man ståndpunkt till att ta ställning för att tunnelbanan mellan Gamla Stan och Slussen skulle grävas ner. Ordföranden i Samfundet S:t Erik har varit en av de fem så kallade idealisterna bakom förslaget Ny Syn på Slussen (se ovan). Konstakademien har genom åren ställt ut olika förnyelseförslag, stött en liknande Plan B-lösning och antagit en mycket mer konfrontativ hållning i debatten än Samfundet S:t Erik.

### **HUR LYHÖRD VAR STADEN FÖR MOTSTÅDARNA OCH DERAS ARGUMENT?**

Här ger jag en inblick i hur politiker och tjänstepersoner försökte få in synpunkter från allmänheten och hur de uppfattade och svarade på motståndarens kritik. Först kan man konstatera att stadens politiker tänkte sig remissförfarande och planeringssamråd som de främsta sätten att informera och engagera medborgare i Slussens omvandlingsprocess. Detta slogs fast rätt tidigt i processen, som i kommunfullmäktige 2004 då gatu- och fastighetsborgarrådet Roger Mogert (S) (numera stadsbyggnads- och kulturborgarråd) svarade på en fråga från en moderat politiker om hur staden skulle öppna upp för medborgardeltagande och om den tänkte ordna offentliga möten för att informera om kostnader, investeringar, säkerhet och tillgänglighet i området under byggtiden. Borgarrådet sa att staden skulle genomföra både remissomgångar och samråd. Han uttryckte även förhoppningen att föreningar skulle spela en viktig roll i att sprida information och anordna möten för att hjälpa Stockholms invånare att bilda sig en egen uppfattning om hur Slussen skulle förnyas (KF 2004). I korthet gavs föreningslivet uppgiften att skapa mer innovativa möjligheter för en mer öppen och förutsättningslös medborgardialog. Staden skulle med andra ord följa lagens föreskrifter om planeringsprocessen men inte mycket mer. Och så, med få undantag, blev det också.

Under senare år har staden i sina rapporter och uttalanden hävdat att den har lyssnat till medborgarna. De berörda tjänstepersonerna vidhåller att de modifierade storleken på byggnader och deras placering efter kritiken från medborgare och motståndare. Stadens politiker understryker att de också har lyssnat. För en statsvetare är debatten i kommunfullmäktige i samband

med 2011 års antagandebeslut särskilt intressant. Den handlade bland annat om vilken typ av opinion som förtjänar mest gehör. Valet stod mellan stadens genomförda samråd och opinionsmätningar å ena sidan och det organiserade motståndet mot Nya Slussen å den andra. Den politiska majoriteten och oppositionen skilde sig åt om vilken av opinionsyttringarna som skulle väga tyngst. Stadsbyggnadsborgarrådet Regina Kevius (M) hänvisade först till de olika utställningarna för att betona majoritetens öppna attityd till allmänhetens uppfattning och diskuterade hur planen var gediget utvärderad och utredd. Hon påminde om att en enig stadsbyggnadsnämnd 2007 röstade för att gå vidare med Nya Slussen. Hon diskuterade medborgarnas delaktighet vid senare samråd och utställningar, redovisade hur staden hade reviderat detaljplanen efter kritik (gällde konsekvenserna för sikten från land och vatten) och underströk att stadens politiska minoritet hade röstat för planförslaget 2010. Hon sa "vi kan inte vänta längre" med att fatta beslut eftersom den fysiska konstruktionens förfall "är allvarlig" (KF 2011:91). Andra politiker från den politiska majoriteten tillade att den representativa demokratin handlar om mer än att endast lyssna på dem som "höjer sin röst utan att också lyssna på dem som inte talar lika högt", något som framgick av opinionsmätningen strax före detta viktiga beslutstillfälle (se ovan), samt att hålla sig kritisk till mediedebatten som påstår att politiker "kör över den allmänna folkviljan" (Erik Slottner, KD, KF 2011:84). Oppositionen resonerade annorlunda. Miljöpartiets ledare Daniel Helldén, som var en bestämd motståndare till Nya Slussen, hävdade att just denna opinionsmätningens centrala fråga var vagt formulerad och inte kunde användas som bevis för allmänhetens syn på Nya Slussen (KF 2011: 85).<sup>11</sup> Tomas Rudin (S, oppositionsborgarråd) anförde "att svara ja på en fråga i undersökningen är väl inget konstigt alls, men att ta det till intäkt för att säga att ni har ett stöd för att genomdriva förslaget är att vara mer än lovvärt tondöv" (KF 2011:86). Han menade att det var viktigt att lyssna på den framväxande opinionen i media, demonstrationer, namnsamlingar, den som framkom via uppvaktningar med mera – det vill säga den opinion som kom fram genom utomparlamentariska handlingsmöjligheter. Annars befarade han att staden kunde förvänta sig en rad överklaganden om kommunfullmäktige klubbade Nya Slussen; detta skulle försena den nödvändiga förnyelsen av området ytterligare. Oppositionen uttryckte även sin frustration över finansborgarrådet Sten Nordins (M) sätt att kommentera kritiken mot planförslaget. Vad oppositionens partimedlemmar tyckte om planförslaget betonades inte – kanske därför att det fanns olika uppfattningar inom partierna, som visades i den Sifundersökning som Svenska Dagbladet beställde i juni 2011 och under följande år.

11 Frågans lydelse var "Vilken är din inställning till en ombyggnad av Slussen?". Svartalternativen utgjordes av en femgradig skala från mycket negativ till mycket positiv och möjligheten att ange "ingen åsikt". Attitydundersökningen genomfördes av Markör (2011).

Hur uppfattade stadsförvaltningen motståndet mot Nya Slussen? Ett par inledande forskningsresultat bidrar till att formulera ett första svar på frågan. Det förefaller rimligt att anta att staden inte var beredd på det växande medborgarintresset för Slussens omvandling och motståndarnas förmåga att mobilisera stöd, trots att man hade haft erfarenhet av liknande protester tidigare. Beslutsfattarna borde inte ha blivit tagna på sängen; Stockholms stad formulerade en kommunikationsplan redan i juni 2010, en plan som lyfte fram "identifierade hotbilder och riskfaktorer"; det fanns också en plan för att hantera olika slags kriser som kunde uppstå med Slussenprojektet (se Stockholms stad 2010: 4).<sup>12</sup> Grundtemat för kommunikationsplanen och de efterföljande, reviderade versionerna var att det var viktigt att korrekt informera allmänheten om Slussens ombyggnad. Men intrycket från intervjuer med motståndare och förvaltningspersonal är att stadens informationsansvariga gav en felaktig bild, eller kanske snarare förmedlade en falsk förhoppning om hur mycket medborgarna verkligen kunde delta i – och påverka – planeringsprocessen. En informatör verksam vid samrådet 2010 menar att det var svårt för allmänheten att veta om 2010 års visning av det reviderade planförslaget var uttryck för ett planeringssamråd eller skulle betraktas som en utställning på Stadsmuseet (Intervju 2014). Ett liknande intryck ges av några tjänstepersoner som direkt arbetade med Slussenprojektet. De noterar hur processen kunde förvirra medborgare eftersom flera olika faser av deltagande ingick in den; medborgare kunde påverka vissa beslut (som byggnader) men inte alla (som storleken på bron och antalet körfält). Några centrala tjänstepersoner anser emellertid att den inkomna kritiken från samrådet 2010 gynnade projektet. De hävdade att de lyssnade på allt motstånd men att det naturligt nog finns gränser för hur långt man kunde gå när det kommer till att ta in synpunkterna i planeringsärenden (Boland 2011).

Det framgår också av de insamlade handlingarna (Slussen-handlingar 2015) att staden svarade på inskickade medborgarsynpunkter. Men flera motståndare hävdar i intervjuer att de var missnöjda med de standardiserade svaren som skickades av konsulter kopplade till Slussenprojektet och liknar hanteringen av medborgaropinionen som teknokratisk diarieföring – ett "excelark vad folk hade åsikter om" som en motståndare uttryckte det. Andra blev positivt överraskade av att deras brev diariefördes och blev respektfullt bemötta (Boland intervjuarbetet 2011). Möjligtvis beror skillnaderna här på de olika förväntningar som fanns bland dem som skickade in kommentarerna.

Ett par år senare gav politiker och tjänstepersoner uttryck för en annan syn på motståndet. Ett viktigt och återkommande klagomål gällde stadens öppenhet för andra och mer kritiska åsikter om Nya Slussen. Ett exempel som ofta

12 Det har inte gått att få tag på krishanteringsplanen. Enligt Eva Rosman, kommunikationsansvarig för Projekt Slussen vid Exploateringskontoret, finns planen inte kvar. Hon skriver i ett e-postbrev till mig 2017-01-09 att krishanteringsplanen är ett levande dokument och den äldsta som hon hittar är från 2014.

hänvisas till i intervjuer, diskussioner och motståndarnas möten är stadens kommunikationsplan från 2010. Motståndare har gång på gång påtalat hur den förbjöd stadens representanter att diskutera projektet med dem samtidigt som den beordrade tjänstepersonerna att stödja Nya Slussen-planen innan den vann laga kraft. Liksom den politiska minoriteten var motståndarna också starkt kritiska till stadens återhållsamma policy för hur allmänna lokaler såsom Stads-museet, Kulturhuset and Medborgarhuset kunde användas för öppna möten för debatter om Nya Slussen-planförslaget (se t.ex. Kulturnämnden 2013). Motståndare ser fortfarande kommunikationsplanen 2010 och policyn om stadens lokaler som bevis för att Stockholms stad inte ville utveckla en samtalsdemo-kratisk dialog om Slussens omvandling. En statsvetare anar en ”rådande strategi” som staden brukade för att hantera kritisk opinion.

Dokumentunderlaget för denna uppsats visar även hur utmanande motståndets anklagelser kunde vara – i synnerhet när stadens representanter angrips för att inte följa de demokratiska spelreglerna, att vara ovilliga att lyssna på kritiska röster och att inte se till att processen var tillräckligt transparent. Vad som särskilt har irriterat de ansvariga politikerna och tjänstepersonerna och lett till starka och snabba reaktioner var antydning om att staden konspirerade med privata intressen för att genomföra Nya Slussen. Konspirationsteorin har rests upprepade gånger under planeringsprocessen och har lett till några tämligen upphettade meningsutbyten mellan berörda politiker och motståndare (t.ex. Svenska Dagbladet 2015; Althén 2011; Lindh m fl. 2011; Valeskog & Settergren 2016). Ordväxlingen har inte främjat ett gott samarbetsklimat.

En mer reflekterande bild framkommer i intervjuerna med några av nyckeltjänstepersonerna, nämligen (dåvarande) projektchefen Mårten Frumerie och planarkitekten för Slussens förnyelse, Martin Schröder.<sup>13</sup> De menar att Slussen-processens karaktär och graden av medborgardeltagande var annorlunda och mer intensiv än andra stora förnyelseprojekt i Stockholm och att den särskilt under senare projektår var medialiserad, omstridd, diversifierad och komplex. Allt detta, menar de, komplicerade hela planeringsprocessen. Projektchefen tror att det oväntat kraftiga motståndet har att göra med områdets karaktär som central och laddad plats i Stockholm, eftersom alla har en personlig relation till Slussen. Planarkitekten betonar att motståndarnas engagemang var till nytta för projektet; det synliggjorde motsättningarna och gav staden bättre underlag för sitt beslutsfattande, något han menar att man bland annat kan se i genomförandet av planen. De berörda tjänstepersonerna menar också att Slussen har varit ett ovanligt öppet projekt för medborgarinflytande sett utifrån PBL:s krav. Men samhällsplanerare inom Stockholms stad, som inte aktivt arbetat med projektet, anser att staden borde utveckla mer innovativa metoder att nå ut till allmänheten. Hur den kommunicerar planeringsärendet offentligt och

13 Max Rosendahl genomförde de korta intervjuerna 2014-11-19 och 2015-01-26.

vilka metoder som kan bidra till att fånga kritiska röster tidigare i processen anses som högt prioriterade frågor.<sup>14</sup> Andra håller med (Stockholms stad 2017).

### **MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ STADENS LYHÖRDHET**

Ett tidigt och fortfarande återkommande klagomål är att politikerna inte har mött motståndarna vid offentliga och öppna möten utöver stadens egna arrangemang. Intervjuade motståndare hävdar att de vid upprepade tillfällen har inbjudit lokala politiker att debattera Slussenprocessen men att politikerna inte har velat medverka. Ett viktigt undantag diskuteras i nästa avsnitt. Således verkar även denna grundläggande form av öppenhet eller lyhördhet utöver de möjligheter som krävs av PBL ha varit ovanlig. "Slussenprocessen visar på vad som händer när det kvalificerade samtalet uteblir", skriver arkitekten Rasmus Wærn i boken *Bygge och bråk* (2015: 30). Resursstarka expertmedborgare med lång politisk erfarenhet menar också att stadens representanter uppträdde nonchalant, försökte manipulera deras åsikter genom top-down-kommunikationsstrategier, missförstod eller vantolkade deras remissvar och inte skötte sig på ett demokratiskt acceptabelt sätt. En motståndare intervjuad 2011 sa att politikerna inte har känslor för Stockholm och att de endast bryr sig om sin egen karriär, pengar och makt och att tjänstepersonerna inte ville att medborgare skulle störa deras arbete och därför undvek kontakt med dem (Bolands intervjuarbete 2011). Några motståndare går så långt som att beskriva klimatet på stadens möten och andra kontakter med politiker som infekterat och konfliktfyllt. De hävdar bestämt att politikernas hållning har påverkat den allmänna debatten negativt, liksom förutsättningarna för staden och motståndarna att mötas i en konstruktiv diskussion. Denna bild av frånvarande politiker, som saknar expertis och som söker undvika kontakter med allmänheten, och tjänstepersoner, som föraktade motståndarnas synpunkter kan fortfarande skönjas i dagens kvardröjande debatter om Slussens omvandling, liksom andra stadsbyggnadsprojekt i Stockholm såsom Nobelcentret och Slakthusområdet. I teoretiska termer kritiserar motståndarna Stockholms stad för att inte visa god metastyrningsförmåga.

### **NYA SLUSSENS POLITISKA LEGITIMITET**

Vilka uppfattningar och förhållningssätt hade motståndarna i förhållande till politikerna och tjänstepersonerna och hur villiga var de att lyssna på olika åsikter och att samarbeta för att komma ur de politiska låsningar som präglade Slussenstriden? Hur såg, med andra ord, deras metastyrningsförmåga ut? Här berör jag kort motståndarnas bedömning av de viktiga beslut som fattades i planeringsärendet och deras syn på de procedurer som användes för att förbereda

14 Svar på min fråga vid symposiet "Att planera och bygga för en varierad stad", Färgfabriken 2015-02-19.



och fatta dessa beslut. Vad som är uppenbart i det tillgängliga empiriska materialet är att stora delar av motståndet förkastar de beslut i kommunfullmäktige som godkände Nya Slussen. Dessutom fortsätter en flertal motståndare att hänvisa till att endast tre röster avgjorde omröstningen om detaljplanen 2011. Kanske menar de att sådana viktiga beslut som bestämmer Stockholms utseende för en lång tid framåt och kräver stora kommunala investeringar behöver bygga på bred politisk konsensus eller åtminstone en större eller kvalificerad majoritet.

Politisk legitimitet har en annan viktig grund, nämligen tilltron till den representativa demokratins arbetssätt. Den teoretiska tankegången är att ett beslut godkänns även om den politiska majoriteten fattade, enligt motståndarna, "fel" beslut eftersom den bygger på legitima procedurer. Hur står det till i Slussenfallet? Från det empiriska materialet står det klart att motståndarna använde procedurargument i flera överklaganden till rättsliga instanser. Frågan är om de gjorde det eftersom de var gångbara och tillgängliga argument som kunde hjälpa dem att vinna tid och fördröja planeringen, eller om de har principiella invändningar mot hur planeringsprocesser fungerar i Stockholm i dag eller om båda motiveringarna spelar in. Vissa motståndare hävdar att de överklagar till rättsinstanser eftersom staden inte har varit öppen och lyhörd, det vill säga tillräckligt orienterad mot samtalsdemokrati. Här anar man en inställning som gör gällande att staden borde ha lyssnat mer på just deras expertmedborgarsynpunkter framför andras. Över tid har idéer om bättre regelstyrning av kommunerna, bättre rutiner för interna diskussioner inom partierna, vidareutbildning av politiker och tjänstepersoner i samhällsplaneringens komplexitet, klarare ansvarsfördelning mellan politiker och förvaltning samt bättre mediebevakning också framförts i motståndarnas granskning av Slussenprocessen.<sup>15</sup> Oavsett om de uppträder som Wutbürger, som vill höja stadsbyggnadsprojektens och planeringsprocessernas kvalitet, eller som nimbies som vill hävda ett särintresse och bevara en byggnad som de vurmar för utgör motståndarna mot Slussen en utmaning för Stockholms lokalpolitik. Det är inte konstigt att Slussenprojektet har beskrivits som Sveriges nutida mest kritiserade projekt där "nästan alla särintressen en stad kan innehålla" krockar med varandra (Wærn 2015:26).

## Avslutning

Stadsbyggnadsprojekt kan väcka starka känslor bland allmänheten och drar i vissa fall till sig mycket medieuppmärksamhet. Politiker, tjänstepersoner och

15 Till exempel. "Debatt om Slussen och demokratin" med expertmedborgarna Olle Wästberg, Inga-Britt Ahlenius, Kerstin Wickman, Ola Andersson, Göta Blücher, Richard Murray, Stina Oscarsson (ABF-husets, Stockholm, 23 maj 2016, anordnad av Föreningen Bevara Slussen).



medborgare har mycket att lära av tidigare samhällsplaneringsprocesser och i synnerhet det motstånd som växer fram kring projekt som har med kända lokala platser att göra. Samspelet mellan dessa tre nyckelaktörer i den lokala representativa demokratin är ofta komplext och dynamiskt. Viktiga faktorer för att undersöka denna komplexitet och dynamik formuleras i en teoretisk förklaringsmodell, som lyfter fram insikter från tidigare forskning om betydelsen av välfungerande strukturer för en öppen och lyhörd debatt samt betydelsen av nyckelaktörernas villighet till flexibilitet och initiativtagande för att låsa upp de spänningar och intressekonflikter som ofta utvecklas under planeringsprocessens gång. Med hjälp av modellens faktorer kan forskare ge svar på frågor om varför planeringsprocesser leder till stridigheter och varför det ofta är svårt att skapa en grogrund för bred acceptans för byggprojekt. Den preliminära studien av Slussenprocessen visar klart vad som kan hända när samspelet saknar några av modellens viktiga komponenter. Framför allt har nyckelaktörerna inte visat tillräcklig beredvillighet att ompröva egna och andras uppfattningar. Det gäller motståndare, politiker och tjänstepersoner. Viktigt att inte glömma är att medieaktörerna spelar en viktig roll när det gäller den diskursiva inramningen av planeringsprocesser och aktörer. Intrycket är också att stadens representanter inte har lärt sig särskilt mycket av tidigare planstrider. Politiker har inte funderat tillräckligt på hur de som förtroendevalda kan skapa bättre fungerande dialog med medborgare som både är positivt och negativt inställda till byggprojekt. Istället har de mer eller mindre överlämnat denna viktiga uppgift till förvaltningspersonalen. Anmärkningsvärt i Slussenfallet är att stadens främsta politiker med ansvar för planeringsärenden inte har tackat ja till att diskutera Slussens omvandling när motståndare har frågat dem. Men här kan man även undra om motståndarnas sätt att kritisera och anklaga politikerna inte har spelat en roll i förtroendevaldas beslut att inte komma till deras möten. Samtals-tonen under och efter det enda mötet (mars 2016) uppmuntrade inte till en konstruktiv dialog mellan politiker och motståndare. Som forskningen visar är en bra dialog särskilt viktig när allmänheten har en känslomässig relation till platsen för byggprojekt (Johansson & Sernhede 2003; Franzén 2005; Durnová 2015; Isaksson 2001; Forester 2006) och när det spekuleras om vilken roll som utländska privata aktörer utan kännedom om platsers lokala värden spelar i planprocessen. Så var fallet vid Slussen.

Men för att veta exakt hur och när Slussens omvandling trappades upp till en planstrid behövs djupare studier. Framförallt behöver vi mer kunskap om de tre nyckelgruppernas agerande, deras motiveringar för sitt handlande och inte minst om deras sätt att förhålla sig till varandra. Intervjumetoden är här central. Viktigt för att kunna beskriva och analysera nyckelgruppernas handlingsutrymme är även frågor om hur de ser på den roll som de stora samhällsförändringarna och de lokala förändringarna har spelat i Slussenprocessen. En särskild studie bör ägnas åt de expertmedborgare som inte accepterade

kommunfullmäktiges beslut. Hur rättfärdigar de sin hållning? Här kommer de två legitimitetsskapande faktorerna till pass. Eftersom motståndarna vid upprepade tillfällen har lyft fram den knappa majoriteten för Nya Slussen i kommunfullmäktige är det viktigt att studera hur kritikerna ser på planeringens legitimitet. Skulle de ha uppfattat ett beslut som gällande och legitimt om Nya Slussen hade röstats ner av en knapp majoritet? Så vitt jag vet har ingen ställt den frågan till dem. Vidare är det viktigt att veta hur motståndarna förhåller sig till andra stockholmare, exempelvis de yngre och de som inte bor i Slussens närhet, som inte har haft samma negativa syn på Nya Slussen. Hur ser de på denna "majoritetsopinion"? Eller tror de att deras expertmedborgarliga uppfattning står högre än andras, och i så fall varför? Som diskuterades i teoriavsnittet berör sådana frågor samhällselitens politiska roll och vilken betydelse den ska ha i den representativa demokratis beslutfattande. Slutligen behöver vi granska samspelet mellan förtroendevalda och förvaltningspersonal för att jämföra deras syn på planeringsprocessernas utformning och demokratiska kvaliteter.

För att dra lärdomar från Slussenstriden bör de berörda aktörerna få tillfälle att tillsammans med forskare reflektera över vad som har hänt. Fokusgrupper är ett sätt att gå till väga. Temat kunde vara aktörernas syn på planprocessen samt deras uppfattningar om varandra, andra viktiga aktörer, de politiska besluten samt samråd och andra metoder att göra medborgare delaktiga. Ett annat viktigt tema är aktörernas syn på den lokala demokratis sätt att hantera samhällsplaneringen. Forskningsmässigt ännu intressantare skulle vara att få representanter för nyckelaktörskategorierna att mötas, minnas och reflektera tillsammans över hur, när och varför Slussens omvandling utvecklades till en planstrid. Just sådana forskningsinsatser kan bidra med detaljerad och systematisk kunskap om hur spänningarna i planprocessen utvecklades och hur nyckelaktörerna förstår varandras ställningstaganden och agerande.<sup>16</sup> På så sätt kan statsvetenskaplig forskning lämna bidrag till idéer för hur planeringspraxis kan utformas i framtiden.

## Referenser

Althén, Kajsa, 2011. "Så fördes politiker och medborgare bakom ljustet",

*Dagens Nyheter*, 7 december, <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbedbatt/sa-fordes-politiker-och-medborgare-bakom-ljustet/>.

Andersson, Benny, Gardell, Christer & Settergren, Ole, 2013. "Stockholmarna vill att Slussens utseende bevaras", *DN Debatt*, 13 juni, <http://www.dn.se/debatt/stockholmarna-vill-att-slussens-utseende-bevaras/>.

16 Riksbankens Jubileumsfond har beviljat medel för ett kommunikationsprojekt som har inslag av reflekterande samtal. "Nya Slussen. Dialog och reflektion kring samhällsplaneringens demokratiska utmaningar", <http://anslag.rj.se/sv/anslag/52582> n.

- Anderson, Christopher J. & Tverdova, Yuliya V., 2001. "Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies", *International Political Science Review* 22 (4), s. 321-338.
- Anton, Thomas J., 1969. "Policy-Making and Political Culture in Sweden", *Scandinavian Political Studies* 4, s. 88-102.
- Anton, Thomas J., 1975. *Governing Greater Stockholm: A Study of Policy Development and System Change*. Berkeley: University of California Press.
- Arnstein, Sherry R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), s. 216-224.
- Bang, Henrik, 2005. "Everyday Makers and Expert Citizens", s. 159-179 i Newman, Janet (red.), *Remaking Governance: People, Politics and the Public Sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth, 2002. *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.
- Beskow, Moa, 2015. *Nya Slussen, protester och motstånd. En etnologisk undersökning av motståndet mot Nya Slussen*. Stockholms universitet, Etnologiska institutionen, Kulturrvetarprogrammet.
- Bischof, Daniel, 2015. "How Do Parties Respond to Protests? The Effect of Protest on Party Agendas after the Fukushima Meltdown". Paper, Midwestern Political Science Association Annual Meeting, Chicago.
- Blakeley, Georgina & Evans, Brenda, 2008. "Who Participates, How and Why in Urban Regeneration Projects? The Case of the New 'City' in East Manchester", *Social Policy & Administration* 43 (1), s. 15-32.
- Blücher, Gösta, 2013. "Planning Legislation in Sweden – a History of Power over Land-use", s. 47-57 i Lundström m fl. (red.).
- Blücher, Gösta & Graninger, Göran (red.), 2006. *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.
- Boland, Merette, 2011. *Slussen – Mine, Yours, Ours?: A Case Study on Citizens' Engagement and Emotions in the Planning Process*. Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen.
- Bröer, Christian & Duyvendak, Jan Willem, 2009. "Discursive Opportunities, Feeling Rules, and the Rise of Protests Against Aircraft Noise", *Mobilization: An International Quarterly* 14(3), s. 337-356.
- Callahan, Kathe, 2007. "Citizen Participation: Models and Methods", *International Journal of Public Administration* 30(11), s. 1179-1196.
- Calmfors, Hans, Rabinovitz, Francine F. & Alesch, Daniel J., 1968. *Urban Government for Greater Stockholm*. New York: Praeger.
- Campbell, Heather & Marshall, Robert, 2000. "Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many", *International Planning Studies* 5(3), s. 21-344.
- Castells, Manuel, 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per & Wise, Lois R., 2002. "Transforming Administrative Policy", *Public Administration* 80(1), s. 153-178.
- Clarke, Susan E. & Mayer, Margit, 1986. "Responding to Grassroots Discontent: Germany and the United States", *International Journal of Urban and Regional Research* 10(3), s. 1468-2427.

- Coaffee, Jon & Healey, Patsy, 2003. "My Voice: My Place': Tracking Transformations in Urban Governance", *Urban Studies* 40(10), s. 1960-1978.
- Cooke, Bill & Kothari, Uma, 2002. *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, Andrea, 2004. "Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation", *IDS* 35(2), s. 1-10.
- Dagens Opinion, 2013. "Novus pudlar om Benny Anderssons Slussenundersökning", 13 juni, <http://www.dagensopinion.se/novus-pudlar-om-benny-anderssons-slussenundersokning>.
- Della Porta, Donatella, Peterson, Abby & Reiter, Herman (red.), 2006. *The Policing of Transnational Protest*. Aldershot: Ashgate.
- Della Porta, Donatella & Piazza, Gianni, 2007. "Local Contention, Global Framing: The Protest Campaigns against the TAV in Val di Susa and the Bridge on the Messina Straits", *Environmental Politics* 16(5), s. 864-882.
- Della Porta, Donatella, 2015. *The Contentious Politics of Big Infrastructural Projects*. Föredrag, <http://protestinstitut.eu/2015/02/13/vortrag-the-contentious-politics-of-big-infrastructural-projects/>.
- Durnová, Anna, 2015. "Planning through Emotions: Political Lessons from the Controversy Between 'Fat Cats' and 'Stupid Activists' over Rebuilding Brno Railroad Station", s. 259-78 i Gualini (red.).
- Erlingsson, Gissur & Wänström, Jan, 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter, 2011. Electoral Losers Revised – How Citizens React to Defeat at the Ballot Box", *Electoral Studies* 30, s. 102-113.
- Fischer, Frank, 1993. "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise – from Theoretical Inquiry to Practical Cases", *Policy Sciences* 26, s. 165-187.
- Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils & Rothengatter, Werner, 2003. *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. New York: Cambridge University Press.
- Forester, John, 2006. "Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations", *Journal of the American Planning Association* 72(4), s. 447-456.
- Forsell, Håkan, 2015. "The Urban Master Plan". Föreläsning vid seminariet "Att planera och bygga för en varierad stad", Färgfabriken, Stockholm, 19 februari.
- Franzén, Mats, 2005. "Mellan stigma och karisma. Stureplan, Sergels torg och platsens politik", s. 136-52 i Abrahamsson, Christian (red.), *Staden*. Stockholm: Tidskriftsföreningen Fronesis.
- Fung, Archon, 2015. "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review* 75, s. 513-522.
- Grönlund, Kimmo & Milner, Henry, 2006. "The Determinants of Political Knowledge in Comparative Perspective", *Scandinavian Political Studies* 29(4), s. 386-406.
- Guigni, Marco, 2009. "Political Opportunities: From Tilly to Tilly", *Swiss Political Science Review* 15 (2), s. 361-368.
- Gualini, Enrico, 2014. "Cycles of Contention and the Planning Process: Agonistic Pluralism and Social Mobilization against Stuttgart 21", s. 59-79 i Gualini, Enrico, Morais Mourato, João & Allegra, Marco (red.), *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin: Jovis Verlag.

- Gualini, Enrico, Morais Mourato, João & Allegra, Marco (red.), 2014. *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin: Jovis Verlag.
- Gualini, Enrico (red.), 2015. *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York: RTP Library Series, Routledge.
- Hager, Carol, 2007. "Three Decades of Protest in Berlin Land-Use Planning, 1975-2005", *German Studies Review* 30(1), s. 55-74.
- Hansen, Gro S., 2010. "Ensuring Local Community Interests in Market-Oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians", *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, s. 714-732.
- Healey, Patsy, 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Hellén, Daniel, 2005. *Demokratin utmanas: almstriden och det politiska etablissemanget*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics, Department of Political Science, Stockholm University.
- Intervju 2014. Helena Hede Skagerlind, 3 september. Informatör samråd 2010.
- Isaksson, Kajsa, 2001. *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Science.
- Johansson, Thomas & Ove Sernhede (red.), 2004. *Urbanitetens omvandlingar: kultur och identitet i den postindustriella staden*. Göteborg: Daidalos.
- Jones, Peris S., 2003. "Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?", *Urban Studies* 40(3), s. 581-601.
- Karlsson, Börje & Tenfält, Torbjörn, 2011. *Från almsstrid till trängselskatt. De stora slagen om Stockholm*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- KF (Kommunfullmäktige), 2004. Fråga 6. Öppet möte om Slussen. Yttranden 2004-10-04. Anförande 52, 54. Yttranden vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 4 oktober. Tillgänglig på <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=26797>.
- KF (Kommunfullmäktige), 2011. § 23. Detaljplan för Slussen, Karl Johans torg i stadsdelen Södermalm. Yttranden vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 12 december 2011. Yttranden 2011-12-12 § 23. Anförande nr 146, 148, 150, 162. Tillgänglig på <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=36371>.
- Khakee, Abdul, 2005. "Transformation of Some Aspects of the Local Mode of Regulation in Sweden", *Planning Theory* (4), s. 67-86.
- Kulturnämnden i Stockholms stad, 2013. Skrivelse till kulturförvaltningen om ett öppet debattklimat på Stadsmuseet (Mats Berglund, MP, Ann Mari Engel V, Thomas Rudin, S) 11 november. Svar på skrivelsen om ett öppet debattklimat på Stadsmuseet. Kulturnämnden. Utdrag ur protokoll, fört vid sammanträde 2013-06-11, § 12.
- Li, Yaojun & Marsh, David, 2008. "New Forms of Political Participation: Searching for Expert Citizens and Everyday Makers", *British Journal of Political Science* 38(2), s. 247-72.
- Lidström, Anders & Sellers, Jefferey, 2011. "Governance and Redistribution in Metropolitan Areas – A Sweden-US Comparison", s. 125-45 i Herrschel, Tassilo & Tallberg, Pontus (red.), *The Role of Regions: Networks, Scale, Territory*. Kristianstad: Region Skåne.

- Lindh, Susanne, Keyzer, Karolina, Burghauser, Andreas & Schröder, Martin, 2011. "Kajsa Althén insinuerar att Nya Slussen är en konspiration", *Dagens Nyheter*, 8 december, <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbatt/kajsa-althen-insinuerar-att-nya-slussen-ar-en-konspiration/>.
- Lindholm, Teresa, Oliveria e Costa, Sandra & Wiberg, Sofia (red.), 2015. *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem and potential i samhällsplaneringen*. Stockholm: Arkus.
- Lundström, Mats Johan, Fredriksson, Charlotte & Witzell, Jacob (red.), 2013. *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för Samhällsplanering.
- Malmsten, Bo & Norberg, Lena, 2014. *Politiskt ledarskap i Stockholms stadshus*. Stockholm: Stockholmia.
- Markör, 2011. *Undersökning om ombyggnationen av Slussen*, beställd av Stockholms stads exploateringskontor i Slussen-handlingar 2015.
- Martínez, Miguel, 2011. "The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto", *International Journal of Urban and Regional Research* 35, s. 147–171.
- Mayer, Margit, 2009. "The 'Right to the City' in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements", *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 13 (2-3), s. 362–374.
- Meyer, David S. & Minkoff, Debra C., 2004. "Conceptualizing Political Opportunity", *Social Forces* 82(4), s. 1457–1492.
- Micheletti, Michele, 2010. *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Andra upplagan. New York: Palgrave.
- Morales, Laura, 2014. "A Conceptual and Theoretical Approach to Governmental Policy Responsiveness Between Elections", Paper, ECPR General Conference, Glasgow, 4–6 September 2014. Tillgänglig på <http://www.responsivegov.eu/>.
- Mourato, João Morais, Vasconcelos, Lia T. & Farrall, Helena, 2014. "Building Network Governance: Conflict as a Driver for Policy Learning in Portugal", s. 266–28 i Gualini m fl. (red.).
- Nilsson, Torbjörn, 2014. *Staden mellan vågorna: Stockholmspolitik i brytningstider 1945–2014*. Stockholm: Stockholmia.
- Nadeau, Richard & Blais, André, 1993. "Accepting the Election Outcome: The Effect of Participation on Losers' Consent", *British Journal of Political Science* 23, s. 553–563.
- Novus, 2013. Opinionsundersökning om Slussens ombyggnad. Telefonintervju mellan 27 maj och 3 juni.
- Novy, Johannes & Peters, Deike, 2012. "Railway Megaprojects as Catalysts for the Re-Making of Post-Industrial Cities? The Case of Stuttgart 21 in Germany", *Built Environment* 38(1), s. 128–145.
- Pickvance, Chris, 2003. "From Urban Social Movements to Urban Movements: A Review and Introduction to a Symposium on Urban Movements", *International Journal of Urban and Regional Research* 27, s. 102–109.
- Pløger, John, 2004. "Strife: Urban Planning and Agonism", *Planning Theory*, s. 71–92.
- Rodgers, Scott, 2009. "Urban Geography: Urban Growth Machine", s. 40–45 i Kitchin, Rob & Thrift, Nigel (red.), *The International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier.
- Rabrenovic, Gordana, 2012. "Urban Social Movements", s. 239–54 i Davies, Jonathon S. & Imbroscio, David L. (red.), *Theories of Urban Politics*. Los Angeles: Sage.

- Rothmund, Tobias, Baumert, Anna & Zinkernagel, Axel, 2014. "The German 'Wutbürger': How Justice Sensitivity Accounts for Individual Differences in Political Engagement", *Social Justice Research* 27, s. 24-44.
- Rucht, Dieter, Baumgarten, Britta, Tuene, Simon & Stuppert, Wolfgang, 2010. *Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21. Pressekonferenz 27.10.2010*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Tillgänglig på <https://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt21kurzbericht2010.pdf>.
- Sager, Tore, 2009. "Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities", *European Planning Studies* 17(1), s. 65-84.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. "The Social Construction of Projects. A Case Study of Organizing an Extraordinary Building Project – The Stockholm Globe Arena", *Scandinavian Housing and Planning Research* 9, s. 65-78.
- Salet, Willem, 2008. "Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe", *Urban Studies Journal* 45(11), s. 2343-63.
- Sapotichne, Joshua, Jones, Bryan D. & Wolfe, Michelle, 2007. "Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary between Political Science and Urban Politics", *Urban Affairs Review* 43(1), s. 76-106.
- Sehested, Karina, 2009. "Urban Planners as Network Managers and Metagovernors", *Planning Theory & Practice* 10(2), s. 245-263.
- Sellers, Jefferey, Kübler, Daniel, Walter-Rogg, & Walks, R. Alan (red.), 2013. *The Political Ecology of the Metropolis*. Essex: ECPR Press.
- SKL 2013. *Medborgardialog som del i styrprocessen*.
- Slussen-handlingar 1987-2015*. 2015. Insamling och sammanfattning av offentliga handlingar om Slussenprocessen. Sammanställd av Max Rosendal, forskningsassistent. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Stockholms stad, 2010. *Slussen. Kommunikationsplan. Januari 2010*.
- Skogheim, Raghild & Rob Atkinson, 2013. "Urban Regeneration and the Use of 'Urban Knowledge' in English and Norwegian Cities. Knowledge Producers, Interests and Inclusion/Exclusion of Knowledge", s. 35-54 i Andersen, Hans Thor & Atkinson, Rob (red.), *Production and Use of Urban Knowledge. European Experiences*. London: Springer.
- SOU 2013:34. *En effektivare plan- och bygglovsprocess*.
- Stahre, Ulf, 2004. *Den gröna staden: stadsomvandling och stadsmiljörelse i det nutida Stockholm*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Stahre, Ulf, 2009. "Stockholm's Urban Social Movements. A Study of Change, Political Influence and Global Connections", *Ethnologia Scandinavica* 39, s. 99-118.
- Stahre, Ulf, 2014. *En stad för de många eller för de få. Om allmänningar, sociala rörelser och rätten till staden i det nutida Stockholm*. Stockholm: Atlas.
- Stockholms stad, 2016. *Styrning av projektet Nya Slussen*. Projektrapport från Stadsrevisionen Nr 5.
- Stockholms stad, 2017. *Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen*. Projektrapport från Stadsrevisionen Nr 3.
- Svenska Dagbladet*, 2011. "Stockholmarna oense om nya Slussen", 20 juni, <http://www.svd.se/stockholmarna-oense-om-nya-slussen>.
- Svenska Dagbladet*, 2015. "Slussendebatten är kantad av konspirationsteorier", 3 oktober, <http://www.svd.se/politiska-slitningar-innan-slussen-klubbades>.
- Swyngedouw, Erik, 2014. "Where is the Political? Insurgent Mobilizations and the Incipient 'Return of the Political'", *Space and Polity* 18(2), s. 122-136.



- Sørensen, Eva, 2004. "Democratic governance and the Role of Public Administrators", s. 107-130 i Bogason, Peter, Kensen, Sandra & Miller, Hugh T. (red.), *Authority of Democratic Agency*. Lanham, Md: Lexington Books.
- Sørensen, Eva, 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *American Review of Public Administration* 36(1), s. 98-114.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob, 2005. "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies* 28(3), s. 195-281.
- Tahvilzadeh, Nazem, 2015. "Understanding Participatory Governance Arrangements in Urban Politics: Idealist and Cynical Perspectives on the Politics of Citizen Dialogues in Göteborg, Sweden", *Urban Research & Practice* 8(2), s. 238-254.
- Tahvilzadeh, Nazem & Kings, Lisa, 2015. "Under Pressure: Invited Participation amidst Planning Conflicts", s. 94-111 i Gualini m fl. (red.).
- Teaford, Jon C., 1996. "The Heroes and Villains of Urban Renewal", *Journal of Urban History* 22(5), s. 665-670.
- Thaa, Wilfried, 2013. "Stuttgart 21' – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?", *Politische Vierteljahresschrift* 54(1), s. 1-20.
- Wagenaar, Hendrik, 2015. Beskrivning av Gualini (red.), 2015. På bokomslaget. Tillgänglig på [http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781135007478\\_sample\\_951860.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781135007478_sample_951860.pdf).
- Valeskog, Jan (numera biträdande finansborgarråd rörande exploatering och infrastruktur) och Ole Setterberg (talesperson för Stigbergsgruppen, motståndare mot Nya Slussen), 2016. E-postväxling den 17 och 18 mars efter "Opinionsmöte om SLUSSEN 10 mars klockan 17.30 i Ljunglöfska salen, Medborgarhuset. Utfrågning av ansvariga politiker", anordnad av Bevara Slussen.
- Walter-Rogg Melanie, Zeichinger, Veronicka & Hamberg, Jasper, 2015. "Big Urban Renewal Projects in Germany – A Democratic Challenge for Elites and the Civil Society". Paper, Urban Renewal Projects: Complexity, Controversy and Democratic Challenge, Stockholm.
- Verba, Sidney, 2003. "Would the Dream of Political Equality turn out to be a Nightmare?", *Perspectives on Politics* 1(4), s. 663-679.
- Wohlgemuth, Daniel, 1997. "Medborgarsammanslutningar i nätverk – Motståndet mot Dennispaketet som fallstudie". Paper, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Wærn, Rasmus, 2015. *Bygge och bråk*. Stockholm: Atlantis.
- Yörük, Erdem & Yüksel, Murat, 2014. "Class and Politics in Turkey's Gezi Protests", *New Left Review* 89, September-October, <https://newleftreview.org/II/89/erdem-yoruk-murat-yuksel-class-and-politics-in-turkey-s-gezi-protest>.



# Välfärdsstaden återbesökt

## *Politiskt deltagande i det nya Malmö*

Tomas Bergström

### **Abstract**

Cities have developed a number of ways to secure participation from citizens in decisions about for instance the running of schools, childcare centres and care for elderly. Services of this kind are often seen as the core of welfare cities, and to secure a popular influence over the running of the services is central to questions of legitimacy. On the other hand, cities often nowadays spend time, energy and resources on facilitating investments, redeveloping run down city centres, and attracting a new class of well educated people. The latter kind of processes is often far from open, democratic and deliberative.

In a study from the early 1990s (Bergström 1993) it was concluded that the importance of city government for citizens' lives had grown immensely since early 20th century. At the same time most indicators of popular influence and democratic activity were showing diminishing values over time. Most citizens were bystanders. The question is then whether participation has become even less likely given the focus on efficient welfare production and city recovery/growth lately, concerns that has a number of traits that could be antagonistic to participation. The results show that despite extensive attempts to use e-petitions and citizen panels traditional forms of influence keep losing ground and cleavages between citizens increasingly becomes a problem.

## **Ett återbesök i välfärdsstaden**

År 1993 publicerades en studie av «välfärdsstaden» Malmö (Bergström 1993) där utvecklingen från 1920-talet och framåt i Malmö skildrades. Avsikten var att ge en bild av hur den lokala politiska makten påverkat människor i staden och hur dessa i sin tur sökt påverka den politiska makten. Studien tog alltså sin utgångspunkt i frågan vad som hände med den lokala demokratin när den offentliga sektorn vuxit och blivit allt mer betydelsefull för människors vardag (Djupsund 1977:2; Tarschys 1978:7). Staden hade ingripit i människors liv allt mer påtagligt genom olika former av välfärdstjänster som skolor och barnomsorg, transporter och infrastruktur. Familje-, vänskaps- och grannskapsrelationer som hanterat t.ex. barnpassning och äldreomsorg ersattes av anställd, skattefinansierad personal. Allt större del av inkomsterna gick därmed också

Tomas Bergström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: tomas.bergstrom@svet.lu.se

till kommunala skatter. Samtidigt, paradoxalt nog, var medborgarnas politiska deltagande i avtagande. Den enorma expansionen av kommunalt producerade välfärdstjänster förenades med ett minskat intresse för traditionell lokalpolitisk verksamhet. Politiken har inte närmat sig människorna när politikens verkningar har gjort det (Offe 1984:174). Röstande i kommunalval, medlemskap i politiska partier, deltagande i partiaktiviteter, offentliga demonstrationer, alla dessa aktiviteter minskade över tid. Medborgarna reducerades, lite drastiskt uttryckt, till åskådare. Detta är bekymmersamt om man vill hävda att det som sker i kommunerna är viktigt för vår demokrati (jfr Chandler 2010). Den lokala demokratins vitalitet på lång sikt kunde anses hotad, åtminstone det representativa systemet med politiska partier som centrala aktörer.

Sedan 1993 har utvecklingen i Malmö och andra städer på många sätt förändrats. De sägs vara aktörer i en global konkurrenssituation som handlar om arbetstillfällen och företagsetableringar (Dannestam 2009; Mukhtar-Landgren 2012). Städer söker locka till sig «den kreativa klassen» (Florida 2005) för att bli kunskapsstäder i stället för industristäder i förfall. Nya samarbeten etableras med privata företag i det som beskrivs som nätverkssamhället. Beslutsprocesser riskerar att bli mindre transparenta, beslutsmakten att förflyttas till andra platser än staden och dess territorium. Processerna är därmed inte alltid öppna, demokratiska och deliberativa. Produktionen av välfärdstjänster involverar ett stort antal aktörer förutom de kommunala. Upphandling av tjänster, privata alternativ inom skola och barnomsorg plus involvering av civilsamhällets föreningar i avhjälpan av sociala problem leder till svåröverskådlig och bristande styrbarhet. I städer som Malmö har också en påtaglig immigration ägt rum. En stor andel av Malmös befolkning kommer från länder som saknar (lokal-)demokratiska traditioner. De kan ha svårt att komma in, inte bara på arbetsmarknaden utan även i lokalpolitiken.

Detta väcker frågor om deltagandet försvårats då utvecklingen har ett antal drag som är närmast antagonistiska till tanken om brett deltagande på lokal nivå i traditionella former. Är de frågor som stått i fokus på senare tid såsom tillväxt/stadsutveckling och bästa sätt att organisera serviceproduktion mindre lämpade för inflytande via politiska partier och deliberativa processer?

Ambitionen i föreliggande artikel är därmed att vidareutveckla diskussionen från 1990-talet<sup>1</sup>. Finns fortfarande ambitioner om brett deltagande? Har den lokala politiska aktiviteten ökat eller minskat? Står medborgarna ännu mer vid sidan av det politiska spelet då eliter förhandlar fram den nya kunskapsstaden?

1 En första utveckling av resonemangen skedde i ett konferenspaper (Bergström 2010). För värdefulla synpunkter på manus vill jag tacka Gunnar Bergström, Tove Dannestam och Matts Hansson i Malmö stad liksom Dalia Mukhtar-Landgren.

## Välfärdsstadens fortsatta betydelse

Den offentliga sektorns expansion har inneburit att myndigheter allt mer ingriper i människors liv. Välfärdsstaten tar ett offentligt ansvar för medborgarnas välbefinnande och ingriper för att åstadkomma en jämnare fördelning av inkomster och livschanser. Det offentliga ansvaret förenas dock med privata valmöjligheter. I Sverige är den offentliga expansionen i stort liktydig med aktivitet i kommuner och landsting, välfärdsstaten är ovanligt lokal. Medborgarna kommer i stor utsträckning i kontakt med kommunen i rollen som serviceanvändare. Kommunen tillhandahåller bl.a. bostäder, vatten och avlopp, lokala transporter, barnomsorg, äldreomsorg och skolor på olika nivåer. Allt större del av inkomsten går också åt för att finansiera den kommunala verksamheten. År 2017 är skattesatsen 31:93, Sverigemedel 32:10 ([www.scb.se](http://www.scb.se)).

Stadens betydelse för dess invånare har inte minskat sedan 1990-talet. Malmö Stad är kommunens överlägset största arbetsgivare med 24 000 anställda (december 2015).<sup>2</sup> Av den förvärvsarbetande dagbefolkningen 2014 var därmed 25 procent av kvinnorna och 7 procent av männen anställda av staden (Malmö stad 2015a:6). En generell reflektion är att staden är viktigare för kvinnor, dels då staden tagit över tidigare obetalt arbete utfört av kvinnor i hemmet, dels som arbetsgivare när kvinnor har tagit sig in på arbetsmarknaden. Den offentliga sektorn står också för stora inkomsttransfereringar, även på lokal nivå. År 2013 var i genomsnitt 9564 hushåll i behov av ekonomiskt bistånd (Malmö Stads välfärdsredovisning för år 2013, sidan 45). Antal biståndsmottagare i procent av befolkningen 2013 var 9,3 procent (i riket 4,3 procent).

Den skillnad som finns mot tidigare årtionden har mindre med välfärdens finansiering att göra än med produktion och organisation. Inom utbildning, barnomsorg och äldreomsorg finns nu alternativ till kommunala utförare. I början av 1990-talet befann sig ungefär hälften av barnen (0-6 år) i Malmö i den kommunala barnomsorgen. Andelen av befolkningen i åldern 1-5 år som var inskrivna i förskola hade 2015 ökat till 82 procent (Skolverket Kommunblad 2015). Andelen i enskild regi var 13 procent. Andelen elever i friskolor var 2015 drygt 16 procent i grundskolan och ungefär 44 procent på gymnasieskolan (Malmö stad 2016a). De fristående alternativen har större omfattning i Göteborg men framför allt Stockholm. Oavsett förändringarna i organisation är välfärdsstaten dock fortfarande lokal och det finns all anledning att fortsatt diskutera formerna för och omfattningen av medborgarnas inflytande över denna verksamhet.

En annan utveckling i Malmö som inte är direkt kopplad till stadens egen verksamhet är ökningen av antalet högskoleutbildade. År 2015 hade 47 procent i åldersgruppen 25-64 år eftergymnasial utbildning. Det är lägre siffror än

2 Innan sjukvården uppgick i Region Skåne var staden en ännu större arbetsgivare, 1990 fanns över 33 000 anställda.

i Stockholm och Göteborg men ändå en påtaglig ökning då andelen år 1990 var 21 procent (SCB). Högre utbildning har traditionellt förknippats med välinformerade, aktiva och engagerade medborgare. Denna utveckling borde då vara positiv för möjligheterna att åstadkomma en livaktig lokal demokrati.

## Varför just Malmö?

Malmö representerar en grupp städer som ganska framgångsrikt har förvandlat bilden av en stad i industriell kris efter nedläggning av textilindustri och varv till en ny bild av staden som "kunskapsstad". Högre utbildning och arkitektur har varit byggstenar i förvandlingen. Ett antal strategier har använts såsom platsmarknadsföring och investeringar i infrastrukturprojekt (Dannestam 2009:23). En högskola med i nuläget över 20 000 studenter etablerades 1998. Öresundsbron öppnades år 2000 och skapade nya möjligheter till en regional arbetsmarknad. Västra hamnen, med bl.a. landmärket Turning Torso (designad av Santiago Calatrava), har bidragit till att Malmö inte längre ses som en tråkig industristad i förfall. Däremot är bilden lite kluven då den öppna arbetslösheten är hög och förvärvsfrekvensen låg jämfört med andra större städer i Sverige. Andelen låginkomsttagare är bland de högsta i Sverige (*Dagens samhälle* 2017, nummer 6). Några stora industrier finns inte längre. Segregation och gängkrig exponeras i massmedia. Det finns därmed, som bl.a. reportern Lars Åberg (2017) påpekat, två berättelser om Malmö. Bägge berättelserna kan bli verklighet i andra delar av Sverige.

Malmöns befolkning växte oavbrutet fram till 1970 (265 500 invånare) men kriser minskade befolkningen till 229 000 i mitten av 1980-talet. Nu växer befolkningen kraftigt igen och i slutet av 2015 fanns drygt 322 000 invånare. Tillväxten i Malmö är exceptionellt hög i jämförelse med andra städer (Salonen 2012:13). I någon mening kan Malmö ses som ett paradigmiskt fall (Flyvbjerg 2004:196), ett fall som «kraftigt belyser mer allmänna karakteristika hos samhället ifråga.» Malmö har historiskt sett också framstått som en symbol för den förverkligade socialdemokratin, ett mikrokosmos av Sverige. Malmö har däremot några särdrag som skiljer staden från jämförbara städer. Ett särdrag är närheten till Köpenhamn och därmed en speciell relation till huvudstaden i ett nordiskt grannland. Något som också särskiljer är de kommungränser som blev resultat av revideringar av kommunindelningar på 1970-talet. Malmö är en kompakt stad där omgivande villaområden tillhör andra kommuner. Många av de arbeten som skapats på senare tid går därmed till invånare i kringliggande kommuner. Malmöns problemområden är också relativt centralt belägna i motsats till många andra städer.

I artikeln kan långa tidslinjer användas genom återanvändning av den tidigare studien. Denna studie byggde på arkivmaterial, officiell statistik och intervjuer och avsåg tiden från 1920-talet till tidigt 1990-tal. Sedan dess har

några stora organisatoriska förändringar inträffat som fått vissa konsekvenser för staden. Region Skåne bildades 1999 vilket innebar att sjukvården bytte huvudman. Därutöver kommer medlemskapet i EU som förändrar spelregler för t.ex. upphandling och miljö och kan påverka möjligheterna till delaktighet och inflytande (jämför SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*). I det stora hela kan ändå meningsfulla jämförelser bakåt i tiden göras. Jag förlitar mig denna gång i stort på sekundärkällor.<sup>3</sup>

## Politiskt deltagande

Ordinary citizen's voices are now being heard very loudly in a number of countries. But the outcome depends on whether anyone is listening; when actual budgets and policies are at stake, political elites rarely listen to citizens (Pateman 2012:15).

Under lång tid har olika försök gjorts i Sverige och andra länder att vitalisera den lokala demokratin (se t.ex. Montin & Granberg 2013 kapitel 11). Det kan ske genom t.ex. "samråd, referensgrupper, webbpaneler, informationsmöten, café-dialoger, framtidsverkstäder, open space, deltagandebudgetering, rådslag och dialogforum" (Tahvilzadeh 2015:511). Avsikten är att försöka förankra beslut bättre, att åstadkomma en dialog mellan beslutsfattare och medborgare, liksom att skapa alternativa kanaler för inflytande.

Dessa demokratiska innovationer har dock utsatts för kritik:

För det första anses de inte i tillräcklig utsträckning utmana de politiska institutionerna för att engagera medborgarna. För det andra anses de inte tillräckligt inbäddade i institutionerna för att kunna påverka den förda politiken (Karlsson & Åström 2015:561).

Kommunikationen i medborgardialogerna riskerar att bli ensidig och inflytandet litet. "I bästa fall blir medborgardialoger triviala och resurskrävande processer" (Tahvilzadeh 2015:545). Deltagande demokrati kan avfärdas som en "refreshing but harmless deliberative idea" (Amnå 2006:603). Detta inte minst då fler arenor för politiskt engagemang kan utmana partiernas attraktionskraft (Kölln 2015:78f). Det finns dock motbilder av medborgardialoger där resurs-svaga grupper ges en möjlighet till ökat engagemang (Danielsson et.al. 2015).

Den tekniska utvecklingen med sociala medier ger möjlighet att pröva nya former för politisk aktivitet. En positiv tolkning av utvecklingen ser det som att trösklarna för politiskt engagemang sänks på ett sätt som öppnar för

3 Mer djupgående studier finns. Två statsvetenskapliga avhandlingar som studerar utvecklingen i Malmö efter 1990 är Dannestam 2009 och Mukhtar-Landgren 2012. En inträngande analys av ojämlikheten i Malmö görs i Stigendal 2016.

inflytande på politiken för nya, tidigare marginaliserade, grupper (Bäck et.al. 2015:657). Samtidigt kan problemen med politisk ojämlikhet t.o.m. öka (Bäck et.al. 2015: 697).

Förutom deltagande i olika former har valfrihet blivit ett påtagligt inslag i kommunal verksamhet. Medborgaren i relation till offentlig service blir här inte ett quasi-demokratiskt subjekt utan ett subjekt i egenskap av individ och konsument (Newman 2011:331). Det kan vara svårt för beslutsfattare och handläggare att söka förena de nya inslagen av marknadslogik och valfrihet med föreställningar om rättvisa och jämlikhet (Newman 2011:335). En rad delvis överlappande och konkurrerande kategoriseringar av medborgare kan identifieras med åtföljande typiska sätt att involvera dessa i beslutsfattande/serviceproduktion. Hur vi föreställer oss önskvärda roller för medborgaren får betydelse för utformningen av instrument för inflytande och delaktighet.

Tabell 1. Kategorier av medborgarskap (Newman 2011:339)

Categories of the citizen	Common involvement practices
Democratic	Representative, deliberative
Local communities	Partnership, participation
Service users	Consultation, personalization
Unheard citizens	Targeted initiatives to enhance voice
Consumerist	Choice, consultation
Young, modern	Digital, social media
Active, responsible	Co-production, delegation

Här återfinns allt från klassiska föreställningar om medborgaren som verksam i den representativa demokratin, liksom brukarmedverkan, inflytande genom val av t.ex. skola, den nya digitala verkligheten, till medborgaren som medproducent av välfärd. Slutsatsen inför den fortsatta framställningen är att det är svårt att begränsa sig till en entydig roll för medborgaren. Inflytande kan ske utifrån ett antal positioner och i en mängd former.

## Utvecklingen av lokalt politiskt deltagande i Malmö

Vi kan nu vända uppmärksamheten mot medborgarnas intresse av och deltagande i lokalpolitiken i Malmö. Vad har hänt sedan 1990-talet? Har aktiviteten i etablerade former avtagit ytterligare? Det finns ett antal tänkbara mått, här identifieras några centrala sådana med utgångspunkt att statistik finns som går att jämföra över tid.

Ett mått är valdeltagande i lokalval. Deltagandet i lokalval är förhållandevis högt i Sverige och Malmö utgör inget undantag. Redan på 1930-talet deltog mer

än 70 procent av de röstberättigade i lokalvalen. En topp nåddes i valet 1973 med 90,4 procent. Siffrorna från de senaste valen är följande:

Tabell 2. Valdeltagande i val till kommunfullmäktige

1991	82,1 %
1994	80,9 %
1998	73,0 %
2002	72,5 %
2006	73,5 %
2010	74,3 %
2014	75,2 %

Siffrorna gick stadigt nedåt i en följd av val. Även om en viss återhämtning skett är det svårt att nå tidigare höga nivåer. I vissa valdistrikt är situationen särskilt illa. I valdistriktet Östra Hermodsdal-Gullviksborg var valdeltagandet 2014 lägst i landet med 48,2 procent i riksdagsvalet (SCB 2014). I kommunvalet var siffran ännu lägre: 39,7 procent. Samtidigt uppnådde Djupadal N 93,4 procent i samma val (SKL 2014).

Att lägga en röst vart fjärde år är inte särskilt betungande. En högre grad av engagemang är att ta på sig ett politiskt uppdrag vilket naturligtvis endast en minoritet av medborgarna kan göra. Följande tabell visar utvecklingen av politiskt förtroendevalda i Malmö sedan 1990. Tabellen visar ledamöter av kommunfullmäktige och av fullmäktige valda nämnder och styrelser. (Revisorer och styrelser i kommunala bolag är exkluderade).

Tabell 3. Valda representanter i Malmö stad

	Ordinarie	Suppleanter	Totalt	Invånare/uppdrag
1990	350	321	671	349
2015	266	237	503	632

Källa: Malmö stads årsbok och kommunens hemsida

2015 fanns 503 politiska uppdrag i Malmö vilket innebär i snitt 632 invånare per position. Några politiker har flera uppdrag. Därför är antalet aktiva personer lägre.

Mängden förtroendeuppdrag var länge ganska konstant. Under 1980- och 1990-talet skedde dock en tillväxt. Nämndernas storlek ökade, särskilt antalet suppleanter. Stadsdelsnämnder introducerades vilket påtagligt ökade förtroendeposterna. På senare tid har trenden vänt. De 10 stadsdelsnämnderna ersattes 2013 av fem stadsområdesnämnder. Antalet uppdrag har återigen minskat

samtidigt som befolkningstillväxten är hög. Kvoten invånare per företrädare blir rekordstor.

Bergström (1993) visade också att deltagandet i partiernas interna aktiviteter minskade över tid, att politiska aktiviteter under icke valår var relativt sällsynta och att partitidskrifter förlorade läsare. Det finns inga indikationer på att denna trend vänt. År 1921 samlades 25 000 personer då Hjalmar Branting talade på första maj, en uppslutning som nutida organisatörer bara kan drömma om. År 1992 fanns 6 760 medlemmar i Malmö arbetarekommun (Bergström 1993:28), i slutet av 2015 hade arbetarekommunen 2 135 huvudmedlemmar (Verksamhetsberättelse 2015). Som mest, då socialdemokraterna tillämpade kollektivanslutning av fackliga medlemmar, hade arbetarekommunen kring 1970 över 70 000 medlemmar.<sup>4</sup> Det kommunala stödet till partierna har däremot ökat från 7,5 miljoner kronor 1991 till drygt 14 miljoner 2016 (uppgift från Stadskontoret, Malmö stad 2016-04-25).

En arena för lokalpolitisk debatt har länge varit dagstidningar. Även här har förändringar skett. *Arbetet* lades ned år 2000 och den återstående stora dagstidningen *Sydsvenskan* har fallande upplagesiffror. Tidningen har gått från en vardagsupplaga på 129 300 år 2005 till 95 000 år 2014 (TS Mediefakta 2015). Detta gäller pappersupplagan, räckviddsundersökningar visar en nedgång från knappt 300 000 till ca 180 000 från tredje kvartalet 2007 till 2015 (Orvesto 2015).

Malmö Stads välfärdsredovisning 2013 ger en del ytterligare information om attityder och delaktighet hos befolkningen. Andelen av befolkningen med lågt socialt deltagande år 2012 var 43 procent (tre eller färre av ett antal aktiviteter såsom studiecirkel, fackföreningsmöte, besök på bio/teater.) Andelen av befolkningen som hade lågt förtroende för samhällsinstitutioner 2012 var 25 procent för kvinnor respektive 31 procent av männen. Frågor ställdes också om delaktighet och inflytande till elever i skolår 6, skolår 9 och år 2 i gymnasiet. Ju äldre eleverna var desto mindre möjligheter ansåg de sig ha att påverka. Slutsatsen vi kan dra är att tilltron till lokalpolitiken är relativt låg och att en viss pessimism finns angående möjligheterna till inflytande. Enligt en undersökning 2016 har enbart 25 procent av de tillfrågade någon gång försökt påverka beslut som berör deras närområde (Malmöpanelen 15, hösten 2016).

## Nya inflytandeformer

Vi kan alltså inte finna belägg för ökat politiskt intresse eller aktivitet i de traditionella politiska kanalerna. Men ett antal nya vägar att påverka har skapats genom möjligheten till t.ex. lokala folkomröstningar och medborgarförslag till de politiska församlingarna. Nilsson (2005:86) benämner vissa nya deltagandeformer som *inympade* i den representativa ordningen. Dessa utmanar inte

4 Nedgång och kris för lokala partier är ett generellt mönster i Europa, se Copus & Erlingsson (2012).



det politiska systemet utan handlar framförallt om att skapa kontaktytor mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna. Malmö har satsat ambitiöst på några sådana nya deltagandeformer efter en kartläggning av vilka åtgärder som Malmö stad kan genomföra för att, med stöd av Internet och mobila tjänster, öka Malmöbornas delaktighet i kommunala frågor (Stadskontoret 2008). Malmö var t.ex. första svenska kommun att introducera e-petitioner år 2008. *Malmöinitiativet* är ett e-petitionssystem som av staden beskrivs ge möjlighet att föra upp olika frågor till debatt på webben. Den som lägger fram ett förslag kan få stöd för frågan genom att andra «skriver under» förslaget. Om minst 100 personer skriver under förslaget går det vidare till aktuell nämnd som ett informationsärende.

De tio förslag som fått flest underskrifter (per 2017-02-16) återfinns i tabell 4:

Tabell 4. Förslag i Malmöinitiativet med flest underskrifter

	Underskrifter
För en giftfri stadsmiljö!	2 813
Akut övernattningslokal åt fattiga EU-medborgare	2 636
Förbjud rasistiska organisationer och dess ideologi i Malmö stad!	2 603
Tillåt reglerad cannabisförsäljning på prov	1 872
Fyrverkeriförbud i Malmö stad	1 430
Staty av Bosse Larsson	1 135
Renovering av Beijers Parks Café	838
För barnens skull - Låt Barn till ensamma mammor finnas kvar!	743
Sakta farten Malmö - Farthinder på kvartersgatorna i stadsdelen Möllevången	710
Gör Limhamns skjutbana till ett rekreationsområde	690

Förslagets fortsatta hantering är blandad. Kommunen kan påpeka att förslaget inte rör en kommunal angelägenhet, påbörja utredning eller meddela att arbete redan pågår i förslagets riktning.

Malmö har också en medborgarpanel, *Malmöpanelen*, där ett antal representativt utvalda Malmöbor kan rådfrågas. Panelen förenas inte med ytterligare deliberativa inslag. Sedan starten 2008 har det t.o.m. 2016 förekommit 15 generella frågeomgångar. Svarsfrekvensen var inledningsvis hög, som mest 76,5 procent i mars 2009. Därefter har intresset för att svara avtagit för att som lägst i november/december 2015 hamna på 38 procent. Panelen kan svara på en mängd frågor av olika karaktär, allt från vallokalers utformning till förtroendet för kommunala grundskolor. Det kan röra sig om specifika frågor kring t.ex. hastighetsbegränsning men också allmänna frågor om inflytande och kommunikationskanaler.

I Malmöpanelen 9 (april/maj 2013) ställdes frågor om kännedom angående Malmöinitiativet. Endast 20 procent sade sig känna till detta (däremot kände 43 procent till «medborgarförslag»). Det område där det anses vara viktigast att kunna komma med förslag och lämna synpunkter i Malmö är «Stadsplanering och trafik» (Malmöpanelen 12, april/maj 2015). Man vill i första hand komma med förslag och lämna synpunkter till politiker i Malmö via e-post (71 procent). Malmöinitiativet kommer först på tionde plats bland svarsalternativen med 19 procent (Malmöpanelen 12, april/maj 2015).

I en tidig utvärdering konstaterades att båda deltagarformerna är «utformade med syfte att involvera medborgarna i policyprocesser utan att för den skull frånta förtroendevalda ansvaret för det politiska beslutsfattandet» (Åström & Sedelius 2010:3). Det är upp till partier eller enskilda politiker att fånga upp idéerna och föra dem vidare. En enkät till initiativtagarna visade att endast 13 procent fått någon faktisk respons från kommunens politiker med anledning av sina initiativ (Åström & Sedelius 2010:27). Men Malmöinitiativet fångar upp och kanaliserar ett politiskt engagemang som annars inte skulle komma till uttryck (Åström & Sedelius 2010:14). Det är enkelt att föra fram åsikter och med samma enkelhet som i Facebook gilla dem.

## En delad stad

Slutsatserna om sviktande intresse för lokal politik och låga aktivitetsnivåer måste kvalificeras på en viktig punkt. Liksom många andra städer skiljer sig förhållandena kraftigt åt mellan olika delar av staden (för en översikt av sociala och geografiska skiljelinjer i städer se van Kempen & Murie 2009). Andelen arbetslösa ligger generellt högt i Malmö, 15 procent, vilket är nästan dubbelt mot riksgenomsnittet (Malmö stad 2016b). Men förhållandena är radikalt olika i skilda delar av staden. De stora olikheterna i hälsa och levnadsförhållanden för Malmöborna ledde till tillsättandet av *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö* med ambitionen att ge förslag som leder till minskade skillnader i hälsa och förbättrade levnadsvillkor. Kommissionen lämnade en slutrapport 2013 som fokuserade på åtgärder för att minska hälsoskillnader (Malmö stad 2013).

Vi vet också att det finns stora skillnader mellan infödda svenskar och immigranter i t.ex. bidragsberoende. En del av skillnaderna kan förklaras med sysselsättning. I Malmö var 2011 75 procent av de födda i Sverige i åldern 20–64 år förvärvsarbetande. Motsvarande siffra för födda i utlandet var 43 procent. 32 procent av Malmöborna är födda i utlandet (år 2015). Motsvarande siffra år 1995 var 20 procent. Om man lägger till personer födda i Sverige med båda föräldrarna födda i utlandet har 44 procent av Malmöborna utländsk bakgrund. Immigranter har också bosatt sig i vissa områden och Malmös bostadsområden visar olika mönster i bidragsberoende. Invånare i Malmö har också olika möjligheter att göra sin röst hörd pga. utbildningsnivå och språkkunskaper.

De som mest behöver stadens service är sämst utrustade för att framgångsrikt kräva sina rättigheter. De lägsta inflytandemöjligheterna återfinns i miljonprogrammets massproducerade bostadsområden. Vi får passivitet och lågt valdeltagande i vissa delar av staden, en aktiv kreativ klass i andra delar. Tio procent av befolkningen med svensk bakgrund bor i allmännyttan men 51 procent av de utlandsfödda eller med utländsk bakgrund år 2013 (Boverket 2015).

61 procent av stadens utlandsfödda är svenska medborgare (Bokslut Befolkning 2015, Stadskontoret s 16). Endast en minoritet utnyttjar sin rösträtt. På nationell nivå var valdeltagandet i riksdagsval 17 procentenheter lägre bland utlandsfödda i valet 2014 (SCB). Valdeltagandet i kommunfullmäktigevalet 2014 för utländska medborgare (alltså inte identiskt med utlandsfödda) i Skåne län var 30,3 procent jämfört med 84,8 procent för svenska medborgare (SCB).

Utrikes födda från icke-nordiska länder är generellt markant underrepresenterade på politiska toppositioner (Folke & Rickne 2015:188 ff). I Malmö kommunfullmäktige finns ett inslag av utlandsfödda ledamöter men andelen är faktiskt i avtagande. 7 utlandsfödda valdes in i fullmäktige 2014 (av 61 ledamöter dvs. 11 procent). Som mest, efter valet 2006, fanns 21 procent utlandsfödda i fullmäktige.

Tabell 5. Antal utlandsfödda kommunfullmäktigeledamöter (totalt 61 platser)

1991	3
1994	3
1998	6
2002	11
2006	13
2010	8
2014	7

Många immigranter kommer från länder utan demokratiska traditioner. Den enskilt största invandragruppen kommer från Irak (11 000 personer).

## Några utmaningar för lokal demokrati

Varför är då medborgarna inte intresserade av lokalpolitik i de formella institutionerna? Till en del är lokal demokrati och politik kopplad till demokratin på andra nivåer (Tage Erlanders "kommunala samband"). Förklaringar till politisk inaktivitet kan därmed vara relativt generella även om välfärd organiseras och produceras *lokalt*. De förklaringar som erbjuds inkluderar t.ex. påståendet att man nuförtiden söker individuella, inte kollektiva, lösningar på problem. En annan typ av förklaring är politikens professionalisering. Politik, även på

lokal nivå, har förvandlats till en heltidssysselsättning. För att göra politisk karriär behövs utbildning, tid och tuffhet för att stå ut med en ingående offentlig granskning av aktiviteter och ibland rena hot. Politiken överläts till ett fåtal, speciellt intresserade personer. Vi får en ställföreträdande demokrati: en liten minoritet tar del i politisk debatt och maktkamper. Vi kan använda en fotbollsmetafor:

Voters no more expect to make decisions about what government should do than sports fans expect to go out on the field and play for the football team that they support (Rose 1989:53).

Men vi kan hitta andra förklaringar till vad som försvagar medborgarnas engagemang i traditionella former av demokrati, förklaringar som inte utgår från individers preferenser eller politikerrollens utformning.

Inflytande från *New Public Management* är en sådan tänkbar förklaring. Möjligheterna till styrning utmanas av det stora antalet privata aktörer och svårigheten att ha full kontroll över t.ex. upphandlingar (Nyberg 2015). Det kollektiva inflytandet ersätts till stora delar med individers inflytande genom kundval av olika slag (Feltenius & Wide 2015:592). Även om välfärdstjänsterna fortfarande finansieras gemensamt och är tillgängliga för alla så är tjänsternas innehåll inte längre enhetligt (Blomqvist 2016:41).

Antalet aktörer som är inblandade i beslutsprocesser kan vara förvirrande stort. Att involvera partners och «stake holders» på alla nivåer förvärrar problemet. Civilsamhällets organisationer har t.ex. en ökad roll i åtgärder för flyktingar, hemlösa, missbrukare etc. Organisationer har egna agendor och begränsningar i vad som är möjligt att påverka genom politiska beslut.

Avreglering och införandet av marknadsmekanismer försvårar hierarkisk kontroll. Skiljelinjerna privat-offentligt suddas ut. Välfärdproduktionen har förvandlats från ett paternalistiskt system till ett system av samproduktion, nätverkande och partnerskap. Vi har gått från en «nanny-state» till «Wikipedia government»<sup>5</sup> (Bergström 2012). Staden är en möjliggörare av välfärd, inte nödvändigtvis producent. Resultatet av utvecklingen blir splittring och konkurrens vilket leder till en förlust av central auktoritet och politisk styrning (Olsen 2005:13). Policyprocesser blir röriga, komplexa, tvetydiga och motsägelsefulla (jfr Schofield, 2001:251). Rollen som lokalpolitiker blir allt mer komplicerad. Det yttersta ansvaret finns kvar men inte riktigt de möjligheter att ingripa som forna tiders «pampar» hade.

De lokala partiernas maktbas kan urholkas. Ett mer fragmenterat system är svårare att kontrollera ovanifrån. Medborgaren med inflytande över *alla* kommunens aktiviteter ersätts av en mångfald möjligheter att påverka i egenkap av förälder, hyresgäst, kund etc. Intensiteten i preferenser återspeglas i

5 Begreppet torde ha introducerats av Laureen Collins i *The New Yorker* 25 oktober 2010 i en kommentar om den engelska regeringens program *Big Society*.

aktivitetsnivåer och inflytande. De traditionella partierna i den representativa demokratin riskerar att sidsteppas allt mer och en avpolitisering blir resultatet, något som påtalades redan i början av 1990-talet (Montin 1992:44 ff.).

Politiken har också ändrat karaktär (jfr Bergström et. al. 2008). Relativt tydliga mål har ersatts av vaga, ofta konfliktfyllda, visioner som ibland är mycket löst kopplade till organisatoriska frågor. Ett exempel är *hållbarhet* (Meadowcroft 2007). När man söker implementera sådana idéer blir svagheterna uppenbara. Sammanfattningsvis har frågan om inflytande för medborgare på lokal nivå blivit en allt mer svåröverskådlig och komplex fråga. Nya möjligheter till inflytande har öppnats, samtidigt är det svårt för medborgaren att förstå när i processer inflytande är möjligt, var besluten faktiskt fattas och vem man ska vända sig till.

## Inflytande över välfärd respektive tillväxt

Deltagandets relativt begränsade omfattning blir tydligt vid omvandlingen av Malmö genom ett antal stora projekt som Öresundsbron, Västra Hamnen och senast Malmö Live<sup>6</sup> där nyckelgrupper av starka politiker och tjänstemän driver utvecklingen (Dannestam 2009). Samverkansprocesser och beslut i nätverk tenderar att vara problematiska i termer av transparens och inflytande. Tillväxtfrågor framstår därvid som ännu mer problematiska än de traditionella välfärdsfrågorna.

I en europeisk kontext har städer varit betydligt mer fokuserade på välfärdspolitik än deras amerikanska motsvarigheter. Numera har idéer om "trickle down effects" fått stort genomslag. Tillväxt skapar välfärd och skapandet av kunskapsstäder kommer ytterst att gynna även fattiga delar av städer. Alltså följer man två spår samtidigt. I Malmö formuleras det som ett «dubbelt åtagande». Staden ska tillhandahålla god service och tillväxt samtidigt. Servicedelen fick en formulering i det ambitiösa programmet *Välfärd för alla* som fokuserade på sociala klyftor och stadens delning. Men tillväxt presenterades som länkad till välfärd, ett «dubbelt åtagande». «Det första och grundläggande åtagandet är att sörja för att alla Malmöbor har en välfärd som ger en god levnadsstandard. Det andra åtagandet är att Malmö tillsammans med Lund måste vara tillräckligt starkt för att fungera som tillväxtmotor för Sydvästskåne, Skåne och Öresundsregionen» (Ilmar Reepalu i Handlingsplan «Välfärd för alla – det dubbla åtagandet, 2004).

An important conclusion resulting from the analysis is that there was no resonance for the re-contextualization of a strong growth-oriented role per se. Instead, it had to be legitimized with references to the historically fundamental welfare-oriented discourse of local government (Dannestam 2009:285).

6 En kombination av konserthus, kongresscentrum och hotell vars kostnader vållat debatt.

Ett fokus enbart på tillväxt framstod som otillräckligt men de två spåren är också väldigt olika i den utsträckning de tillåter deltagande, debatt och politiska konflikter. Välfärden är föremål för en omfattande debatt. De politiska partierna har olika uppfattningar om servicenivåer och hur välfärden ska finansieras och organiseras. Ett antal politiska poster fokuserar till större delen på välfärden. Tillväxt hanteras av en betydligt mindre grupp personer: ledande politiker i samarbete med högre tjänstemän och privata entreprenörer. Debatten är av begränsad omfattning och konsensus eftersträvas aktivt.

Staden har utvecklat en mer komplex relation till sina medborgare. I vissa fall är ett omfattande och tidskrävande deltagande det rätta sättet att få legitimitet för beslut. I andra fall är resultatet huvudsaken, staden kan argumentera för att snabba och kraftfulla åtgärder är nödvändiga. Åtgärderna är av nödvändighet en angelägenhet för en liten och välinformerad elit och får utvärderas i efterhand i ljuset av ekonomiska snarare än demokratiska indikatorer såsom graden av öppenhet eller deltagandets omfattning.<sup>7</sup>

De redan existerande skillnaderna i potentiellt och faktiskt deltagande accentueras av den vikt som tillmäts stadsförnyelse. Tillfällen att engagera medborgarna blir än färre om beslut tas i slutna nätverk, i förhandlingar och partnerskap med privata företag. Liksom en «rescaling» skett från nationella välfärdsstater till lokala välfärdsstäder så har tillväxt blivit en fråga om global konkurrenskraft. Kommunerna har ändrat både vad de arbetar med och hur de arbetar (Mukhtar-Landgren 2009:131).

This reorientation of urban government is characterised by a shift from the local provision of welfare and services to more outward-oriented policies designed to foster and encourage local growth and economic development (Hall & Hubbard 1998:2).

Textilindustri och skeppsvarv var hörnstenarna i den gamla ekonomin. När dessa industrier hamnade i kris och slutligen lades ned var den första reaktionen från stadens sida att ersätta dem med en bilindustri. En stor industritomt i hamnen såldes till SAAB för en krona. Den fabriken lades i sin tur ned tämligen omgående. Utvecklingen öppnade ett möjlighetsfönster där nya idéer prövades (Dannestam 2009:127).

Ett nytt fokus på snabba beslut i nätverk och partnerskap kan leda till nya farhågor för den lokala demokratins tillstånd. Ett demokratiskt underskott kan accelerera. Politikerna kan komma att befinna sig i en svår situation.

The increasing number and importance of multi-centered networks bring about a loss of central authority and political steering, elected officials and administrative leaders have limited

7 Visserligen kan hävdas att t.ex. byggfrågor alltid hanterats i mindre kretsar men omformningen av staden har nu en större omfattning.

capacity to deliberately design and reform public administration (Olsen 2005:13).

Ett antal kritiska punkter kan nämnas:

- Globalisering beskrivs ofta som något av en naturlag (Watson & Hay 2004). Städer sägs vara tvungna att anpassa sig till externt givna förhållanden med små möjligheter för lokal anpassning. Den ökade konkurrensen tvingar städerna att agera på samma sätt som alla andra. Det lämnar litet utrymme för lokalt agerande. Dessa påståenden kan användas för att begränsa folkligt deltagande även om många hävdar att städer faktiskt har alternativa handlingsmöjligheter.
- Mer lösliga politiska strukturer i form av nätverk riskerar att urholka möjligheterna till ansvarsutkrävande (Pierre 1998:189). Partnerskap är inte ansvariga inför medborgarna i allmänhet. Det bristande ansvarsutkrävandet och ojämnt fördelade deltagandet är svaga länkar i förhållandet mellan partnerskap och demokrati (Elander 1999:334f.).
- Partnerskapen är ofta relativt slutna. Partnerskap med privata företag kan därför vara svårförenliga med tanken om kritisk offentlig granskning. Massmedias möjligheter till insyn är begränsade jämfört med renodlade offentliga verksamheter. En viktig del av relationer i partnerskap är också förhandlingar. Dessa har sällan öppenhet som en grundläggande princip.
- Snabbheten i beslutsprocesser ger mindre utrymme för deliberation och debatt. I en upplevd situation av tuff konkurrens mellan städer finns ingen tid för tvekan.
- Nätverk bygger på personliga kontakter. Organiserat deltagande blir mindre viktigt. Fokus är till stor del på ledarna.

De kritiska punkterna kan dock bemötas med motargument: "development partnerships may not be anything more than a valuable supplement to traditional political institutions" (Andersen 2004:19). Slutna partnerskap och ökat tempo i politiken kan förvandlas till en fördel. Mindre byråkrati och minskad offentlighet presenteras som något som får saker och ting att hända. Lobbying i huvudstaden blir mer framgångsrik om man bagatelliserar interna åsiktsskillnader. En kris kan beskrivas som *partiernas* kris, inte nödvändigtvis en kris för lokal demokrati i sig själv. Antalet partimedlemmar minskar för varje år men orsaken behöver knappast vara bristande politiskt intresse (se Kölln 2015:67). Ett tydligt ledarskap behöver heller inte betyda elitvälde. Det finns exempel där starka politiska ledare har varit inkännande och framgångsrika i att initiera omfattande politiska debatter (Bergström, Gianoli, & Rao 2010).

Utvecklingen i relationen mellan representativ demokrati och nätverk kan tolkas på olika sätt och det framväxande nätverkssamhället ses som ett hot eller en möjlighet. En positiv syn ser nätverken som komplementära arenor som erbjuder nya sätt att länka beslutsfattande till medborgare och «stakeholders» utan de begränsningar som finns i representativ demokrati och partipolitik (Klijn & Skelcher 2007:588). Nya frågor på dagordningen, såsom miljö och hållbarhet, överskrider administrativa och politiska gränser. Detta kräver nya lösningar som tillför något till men inte totalt ersätter den existerande representativa demokratin. Nätverk och partnerskap kan skapa “arenas around the periphery of the representative system that can accommodate the changed nature of society and the complex policy problems it faces” (Klijn & Skelcher 2007:596).

En negativ syn ser tvärtemot nätverken som mer eller mindre oförenliga med representativ demokrati. Det slutna beslutsfattandet, oklarheten vad gäller deras konstitutionella position, exkluderingen av aktörer utan makt och managementtankars starka inflytande ses som problematiskt (Klijn & Skelcher 2007:588 and 593).

På det hela taget verkar nätverk och partnerskap inte erbjuda lösningar på en upplevd kris i lokal demokrati även om förespråkarna är mycket entusiastiska angående deras mervärde.

The critical edge to debates in the field have also been contaminated by the normative flavour of some governance network literature, especially that which starts from the theoretical premise that networks are predominantly characterized by horizontal relationships, self-steering and pluralism, and that too easily draws an association with deliberative forms of democracy (Klijn & Skelcher 2007:605).

Också inom produktionen av välfärd har utvecklingen i Malmö liksom andra stora städer minskat möjligheterna till deltagande och offentlig insyn. En våg av entreprenader, friskolor, bolagsbildningar och överlåtande av funktioner till civilsamhället leder till ökade svårigheter för de medborgare som vill påverka stadens välfärdsproduktion i allmänhet. I stället för att agera som medborgare förvandlas de till kunder vilket är en helt annan logik.

## Slutsatser: Inflytande i olika spår

Vi kan nu försöka sammanfattande besvara de inledande frågorna som ställdes. Vi kan slå fast att ambitionerna om ett brett deltagande lever och frodas. Det är en underliggande norm i alla diskussioner om lokal demokrati att ett brett deltagande är eftersträvansvärt och Malmö utgör inget undantag. Nya instrument för ökat deltagande har introducerats på ett ambitiöst sätt.

Den ursprungliga studien konstaterade att välfärdsstaden hade expanderat och blivit allt viktigare för invånarnas vardag. På samma gång visade



indikatorerna över politiskt engagemang och aktivitet vikande siffror. Uppdateringen ger inte anledning till mer optimism. Den offentliga sektorn har slutat växa i termer av antal anställda etc. men är fortfarande viktig för medborgarnas välfärd. Samtidigt som nya former för deltagande skapats går dock de traditionella inflytandeformerna med partierna som främsta bärare kräftgång.

Medborgare av idag tycks alltså engagera sig i konkreta sakpolitiska frågor och väljer ofta bort partipolitiken. De söker former som har stor verkansgrad men som tar lite tid (Åström & Sedelius 2010:22).

Globalisering, privatisering, nätverkssamhället och andra tendenser riskerar att ytterligare försvåra möjligheterna till en livaktig lokal demokrati.

Malmö är också fortfarande en delad stad, t.o.m. i ökad omfattning. Förändrade förutsättningar för stadens verksamhet har lett till ökade svårigheter för allmänhetens insyn, brett deltagande, verkningsfull politisk styrning och ansvarsutkrävande. Från 1 maj 2017 slopas stadsområdesnämnderna och tre nya nämnder/fackförvaltningar skapas för att lösa utmaningar som arbetsmarknadsfrågor, försörjning, hemlöshet och ökande befolkning. Påtagliga brister i likvärdighet mellan olika skolor och förskolor har t.ex. påtalats av Skolinspektionen i en serie inspektioner (Skolinspektionen 2013). Klyftan mellan de delaktiga och de som står utanför har vuxit.

Inflytande sker alltmer i olika «spår» där aktivitet sker i olika former och olika utsträckning.

1. Det första spåret är den klassiska «Homo politicus», människan som samhällsvarelse. Inflytandemöjligheterna för välutbildade, resursstarka och aktivitetsinriktade är i dag *bättre* än tidigare. Det finns många nya kanaler som kan ersätta ett partisystem på tillbakagång.
2. Det andra spåret har valfrihet som kännetecken. För att återknyta till Janet Newman ser vi medborgarna allt mer som brukare eller kunder som får föra fram sina individuella önskemål via digitala kanaler. Medborgarna blir egencentrerade kunder, de resursstarka kan påverka sin vardag genom aktiva val. Inflytande på det individuella planet underlättas av marknadsinslagen. Det kollektiva inflytandet liksom inflytande på områden som inte omedelbart berör individen kan dock försvagas. Varför bekymra sig om verksamheter som man själv inte kommer i kontakt med?
3. Det tredje spåret innebär mer eller mindre frånvaro av inflytande. Olikheterna ökar, en allt större grupp står inte bara utanför arbetsmarknad utan också politiken. En sådan grupp har alltid funnits men är inte längre marginell.

Deltagandet har alltså både underlättats och försvårats på samma gång. Homo politicus har fått fler möjligheter att engagera sig. Problemet är om allt fler inte vill/kan ikläda sig denna roll. Åtgärder mot bristande aktivitet blir selektiva och riktar sig mot vissa grupper. Därmed riskerar de att förstärka bilden av «de andra». Härvidlag avviker Malmö egentligen inte från andra städer. Städer så olika som Köpenhamn, Kapstaden och Toronto har till en del samma problem och utmaningar avseende integration och inflytande för olika grupper som Malmö (se skildringar i Björkdahl & Strömbom 2015).

Men kanske behöver vi inte vara nostalgiska, även den lokala demokratin kan behöva förändras. Om människor vill vara åskådare och avstår från aktivitet i traditionella former så är de fria att göra detta. Engagemang kan ta sig nya uttryck och former. Valmöjligheter finns, sociala medier är ett forum för debatt, civilsamhället ger alternativa kanaler för aktivitet. Under en tid har fokus varit på tillväxt och effektivitet. Nu får välfärdsfrågorna ökad aktualitet, till stor del som resultat av krishantering. Malmö räknar med en befolkningstillväxt på 2,6 (tidigare 1,5) procent per år fram till 2019 (Malmö stad 2016c). Exempelvis beräknas enligt ansvarigt kommunalråd antalet skolungdomar öka med ca 8 400 elever 2016–2019 (Socialdemokraterna Malmö 2016). Det leder till behov av att bygga 17 nya skolor och anställa ytterligare 840 lärare utöver de 3 100 som redan är anställda. Här står staden och lokalpolitiken inför formidabla utmaningar. Som mål för en studieresa med de högre cheferna i Malmö stad i september 2016 valdes följaktligen också Detroit (!).

## Litteratur

- Abrahamsson, Hans, 2012. *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Amná, Erik, 2006. "Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy", *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No 4, s. 587–606.
- Andersen, Ole Johan, 2004. "Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation?", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 1, s. 1–21.
- Bergström, Tomas, 1993. "Välfärdsstaden", s. 31–93 i Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Bergström, Tomas, Hedegaard Sørensen, Claus & Henrik Gudmundsson, 2008. *Reinterpreting Implementation. Sustainable transport as a paradigmatic case*. TransportMistra's Final Scientific Conference, November 26–27, 2008.
- Bergström, Tomas, 2010. *Dual tracks? On the different levels of participation in welfare issues and questions of city development*. Paper EGPA meeting, Toulouse, September 8–10.
- Bergström, Tomas, Gianoli, Alberto & Rao, Nirmala, 2010. "Strong leadership and local democracy: rivals or potential allies?", in Daemen, Harry & Schaap, Linze (eds), *Renewal in European Local Democracies*. Wiesbaden: Springer Verlag.

- Bergström, Tomas, 2012. *Grassroots Governance in Swedish Municipalities. A Supplement or "Wikipedia Government"*. Paper EGPA meeting, Bergen, September 7-9, 2012.
- Björkdahl, Annika & Strömbom, Lisa (red.), 2015. *Divided Cities – Governing Diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Blomqvist, Paula, 2016. "NPM i välfärdsstaten: hotas universaliteten?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 118, No 1, s. 39-67.
- Boverket, 2015. *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden*. Rapport 2015:11.
- Bäck, Emma, Bäck, Hanna & Gustafsson, Nils, 2015. "Ungas politiska deltagande. Nya former och aktivitet genom sociala medier?", i *Låt fler forma framtiden!* Forskarantologi som bilaga till SOU 2015:96.
- Chandler, James, 2010. "A rationale for local government", *Local Government Studies*, Vol. 36, No. 1, s. 5-20.
- Copus, Colin & Erlingsson, Gissur, 2012. "Parties in Local Government: A Review", *Representation*, Vol. 48, No. 2, s. 235-247.
- Danielsson, Marianne, Gustafsson, Per & Hertting, Nils, 2015. "Vem vinner på medborgardialog?", i Bengtsson, Bo, Myrberg, Gunnar & Andersson, Roger, *Mångfaldens dilemman. Medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.
- Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund Political Studies 155 (diss.).
- Djupsund, Göran, 1977. *Förvaltning, intressegrupper och partier: interaktion, representation och plattform*. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi, Serie A:117.
- Elander, Ingemar, 1999. "Partnerskap och demokrati", Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83.
- Feltenius, David & Wide, Jessika 2015. "Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet? Om kollektivt deltagande i en marknadiserad äldreomsorg", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 117, No 4, s. 587-615.
- Florida, Richard, 2005. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Flyvbjerg, Bent, 2004. "Fem missförstånd om fallstudieforskning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 106, No 3, s. 185-206.
- Folke, Olle & Rickne, Johanna 2015. "Vertikal ojämlikhet i politiken", i *Låt fler forma framtiden!* Forskarantologi som bilaga till SOU 2015:96.
- Hall, Tim & Hubbard, Phil (eds), 1998. *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Karlsson, Martin & Åström, Joachim, 2015. "Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?", i *Låt fler forma framtiden!* Forskarantologi som bilaga till SOU 2015:96.
- Klijn, Erik-Hans & Skelcher, Chris, 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?", *Public Administration*, Vol. 85, No 3, s. 587-608.
- Kölln, Ann-Kristin, 2015. "Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin", i *Låt fler forma framtiden!* Forskarantologi som bilaga till SOU 2015:96.
- Malmöpanelen 15, hösten 2016.
- Malmö stad, 2004. *Handlingsplan "Välfärd för alla – det dubbla åtagandet*.
- Malmö stad, Stadskontoret, *eDemokrati Projektplan 2008*.
- Malmö stad, Stadskontoret, *Malmö stads välfärdsredovisning 2013*.

- Malmö stad, 2013. *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa. Slutrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.*
- Malmö stad, 2015a. *Arbetslöshet och sysselsättning i Malmö 2015 – en översikt.*
- Malmö stad 2015b, Stadskontoret, *Bokslut Befolkning 2015.*
- Malmö stad, 2016a. *Pedagogisk verksamhet*, <http://redovisningar.malmo.se/2015/arsredovisning-2015/verksamheterna/pedagogisk-verksamhet/>.
- Malmö stad, 2016b. *Arbetslöshet och sysselsättning i Malmö 2015 – en översikt. Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.*
- Malmö stad, 2016c. *Malmö och den nya befolkningsprognosen. Nuläge och prognos 2016-2019.*
- Malmö stad, 2016d. *Remissversion – Översyn av stadsområdesnämnderna och den sociala resursnämnden samt anknytande verksamheter med koppling till berörda nämnders verksamhet.* Stadskontoret, 2016-06-20.
- Meadowcroft, James, 2007. "Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world", *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 9, s. 299-314.
- Montin, Stig 1992. "Privatiseringsprocesser i kommunerna – teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 95, No 1, s. 31-57.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner* (fjärde upplagan). Malmö: Liber.
- Mukhtar-Landgren, Dalia, 2009. "The city (as) exhibition", i Eckart, Frank & Elander, Ingemar (eds), *Urban Governance in Europe*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Mukhtar-Landgren, Dalia, 2012. *Planering för framsteg och gemenskap: om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar.* Lund Political Studies 167 (diss.).
- Newman, Janet, 2011. "The involving public sector", *Scandinavian Journal of Social Theory*, Vol. 12, No 3, s. 331-341.
- Nilsson, Tom 2005. *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser.* Lund Political Studies 139 (diss.).
- Nyberg, Linda, 2015. "Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar. Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 117, No 4, s. 505-530.
- Offe, Claus, 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Olsen, Johan P., 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No 1, s. 1-24.
- Orvesto, 2015. *Räckviddsutveckling ORVESTO® Konsument 2007:1 – 2015:3*, [http://www.tns-sifo.se/media/586276/r\\_ckviddsutveckling\\_2007\\_1-2015\\_3.pdf](http://www.tns-sifo.se/media/586276/r_ckviddsutveckling_2007_1-2015_3.pdf).
- Pateman, Carole, 2012. "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No 1, s. 7-19.
- Pierre, Jon, 1998. "Conclusions", in Pierre, Jon (ed.), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experiences*. Basingstoke: Palgrave.
- Rose, Richard, 1989. *Ordinary People in Public Policy*. London: Sage.
- Salonen, Tapio, 2012. *Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation. En sociodynamisk analys av Malmö.* Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Schofield, Jill, 2001. "Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research", *International Journal of Management Reviews*, Vol. 3, No 3, s. 245-263.

- SKL, 2014, <http://skl.se/download/18.6102f03014b309118f2802bb/1424098811540/skl-valdeltagande-valdistriktsniva-2014.pdf>.
- Skolinspektionen 2013. *Uppföljning av tillsyn i Malmö kommun*. Beslut 2013-10-04. Skolverket, Kommunblad 2015.
- Socialdemokraterna Malmö, <http://socialdemokraternamalmo.se/wp-content/uploads/2014/10/Förslag-till-Verksamhetsberättelse-2015.pdf>,
- Socialdemokraterna Malmö, <http://socialdemokraternamalmo.se/korrekt-information-om-utmaningarna-for-malmos-skolor/>, publicerad 2016-01-28.
- Socialstyrelsen, 2014. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013*.
- SOU 2016:10, *EU på hemmaplan*.
- Statistikmyndighet från SCB, Nr 2014:283.
- Stigendal, Mikael, 2016. *Samhällsgränser: Ojämlighetens orsaker och framtidsmöjligheterna i en storstad som Malmö*. Malmö: Liber.
- Tarschys, Daniel, 1978. *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber.
- Tahvilzadeh, Nazem, 2015. "Det våras för medborgardialoger", i *Låt fler forma framtiden!* Forskarantologi som bilaga till SOU 2015:96.
- TS Mediefakta, 2015. *Upplage- och räckviddsutveckling 2005-2014*.
- van Kempen, Ronald & Murie, Alan, 2009. "The New Divided City: Changing Patterns in European Cities", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 100, No 4, s. 377-398.
- Watson, Matthew & Hay, Colin, 2004. "The Discourse of Globalisation and the Logic of No Alternative: Rendering the Contingent Necessary in the Political Economy of New Labour", *Policy and Politics*, Vol. 30, No 4, s. 289-305.
- Åberg, Lars, 2017. *Framtidsstaden: Om Sverige imorgon blir som Malmö idag, hur blir Sverige då?* Stockholm: Karneval förlag.
- Åström, Joachim & Sedelius, Thomas, 2010. *Representativ demokrati 2.0. En utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen*. Slutrapport till Malmö stad, maj 2010.



# Politiskt deltagande i stadsregioner

*Är kontexten könsneutral?*<sup>1</sup>

Jessika Wide

## Abstract

This article examines the citizens' political participation at local level in two Swedish city-regions. Theories of political participation claim that citizens' resources, motivation and networks are crucial for political activism. Other theories state that the territorial context and political institutions matter as well. This indirect effect by the context is expected to be gendered, i.e. the effect is assumed to be different for women and men. The analysis is based on survey data for 3,200 citizens in two Swedish city-regions. The effect of the territorial context is investigated on several different forms of political participation, while controlling for individual factors and political institutions. The gendered effect is investigated by interaction variables. The result is that the territorial context do have a significant effect on most forms of political participation and this effect is gendered. Individual factors have significant effects as expected while political institutions are unimportant.

## 1. Inledning

Traditionellt utgör den representativa valdemokratin grunden för den svenska kommunala demokratin. Medborgarna väljer vart fjärde år ledamöter till kommunfullmäktige och dessa valda politiker ansvarar sedan för beslutsfattandet. Synen på politik, demokrati och medborgarinflytande har dock kontinuerligt problematiserats och vidgats under de senaste decennierna. Numera ses även olika deltagardemokratiska inslag som önskvärda i den levande kommunala demokratin (Montin & Granberg 2013:130-143). Medborgarnas vidgade politiska deltagande och ökade förväntningar på tillträde till den politiska sfären syns även i ett internationellt perspektiv (Dalton & Klingeman 2007). Deltagardemokrati handlar om att medborgarna inte bara deltar i allmänna val och i övrigt överlåter politiken åt politiker, utan att medborgarna även är aktivt

1 Artikeln är skriven inom ramen för projektet Svenska stadsregioner: Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner (finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, RJ).

deltagande *mellan* valen. Detta kallas därför också för *mellanvalsdemokrati*. Förutom själva valhandlingen försöker medborgarna påverka det politiska beslutsfattandet och den kommunala verksamheten på en rad olika sätt, t.ex. genom att delta i demonstrationer och namninsamlingar, organisationer och protestgrupper eller genom att kontakta politiker, tjänstemän eller media i en politisk fråga (Esaiasson & Westholm 2006; Narud & Esaiasson 2013; Erlingsson & Wänström 2015:132-133).

Olika grupper av medborgare brukar emellertid delta i mellanvalsdemokratis aktiviteter i olika omfattning. Alla medborgare är inte lika intresserade av politik och har inte heller samma möjligheter att vara aktiva och göra sig hörda (Young 2000). Forskningen pekar på att människor behöver resurser för att engagera sig politiskt, t.ex. tid och kunskap. Dessutom krävs motivation, t.ex. missnöje med en viss politisk fråga och, tillgång till nätverk med redan engagerade medborgare. Man måste helt enkelt kunna delta, vilja delta och bjudas in att delta (Verba, Scholzman & Brady 1995). Detta styrks av studier som visar att resursstarka medborgare tenderar att vara mer politiskt aktiva än resurssvaga (Verba & Nie 1987; Oskarson 2013). Tidigare studier har också visat att kvinnor och män engagerar sig i politiken på delvis olika sätt (Verba, Nie & Kim 1978; Inglehart & Norris 2003; Kittilson & Schwindt-Bayer 2012). I Sverige visar sig detta genom att kvinnor oftare än män deltar i olika typer av manifestationer och protester, medan män oftare än kvinnor kontaktar politiker och tjänstemän samt är aktiva i politiska partier (Pettersson, Westholm & Blomberg 1989; Wängnerud 2006; Bergqvist, Adman & Jungar 2008; Adman 2009; Johansson 2010; Adman 2011). Män är också överrepresenterade bland de förtroendevalda (Wide 2015). Det finns alltså flera faktorer på individnivå som förklarar varför medborgare blir politiskt aktiva eller inte.

Samtidigt finns det även studier som visar att kontexten spelar roll för medborgares politiska deltagande. Med kontext avses den sociala omgivning där medborgaren befinner sig, t.ex. boendeort, kommun eller region. Denna omgivning antas påverka förutsättningarna för deltagandet (Grönlund 1999; Dalton & Anderson 2011). Det spelar helt enkelt roll var medborgarna bor; kontexten kan försvåra eller underlätta, respektive hämma eller motivera, deltagandet i praktiken. En faktor som har betydelse är kommunens storlek. Det innebär att vissa politiska deltagandeformer är vanligare i små kommuner, medan andra är vanligare i större kommuner. Vissa deltagandeformer gynnas av korta avstånd mellan medborgare och politiker, medan andra gynnas av en stor befolkning (Nielsen 2003, jfr. Dahl & Tufte 1973). Ytterligare en förklaring är att det finns kritiska faktorer i omgivningen som driver medborgarna till ökat politiskt deltagande, t.ex. när det uppstår missnöje med nedskärningar till följd av ekonomiska kriser (Gamson 1968; Wilkes 2004; Kern, Marien & Hooghe 2015).



## 2. Studiens syfte och utgångspunkter

I denna artikel analyseras kvinnors och mäns politiska engagemang och deltagande i Umeåregionen och Göteborgsregionen, två svenska stadsregioner. Stadsregioner består av en centralkommun (i detta fall Umeå respektive Göteborg) och ett antal omgivande kranskommuner. Kommuner i en stadsregion vävs samman genom medborgarnas rörlighet över kommungränserna (Lidström 2006; Lidström 2011; Lidström 2013). Umeåregionen och Göteborgsregionen är relativt olika till sin karaktär. Umeåregionen är större till ytan än Göteborgsregionen, men har avsevärt färre invånare och lägre befolkningstäthet. Centralkommunen i Göteborgsregionen är dessutom att betrakta som en storstad i ett svenskt perspektiv. Stadsregionerna utgör därmed skilda kontexter och antas därför påverka både möjligheter och drivkrafter för medborgarna att delta politiskt på olika sätt, närmare bestämt genom att styra vilka faktorer på individnivå som gynnar respektive missgynnar politiskt deltagande och genom att skapa olika motiv för medborgarna att engagera sig politiskt. Kontextens effekt antas dessutom vara *könsspecifik*, d.v.s. den förväntas inte vara densamma för kvinnor och män (jfr. Kittilson Caul & Schwindt-Bayer 2012:6-7). Det har att göra med skillnader mellan könen när det gäller t.ex. ansvar för hem och familj, förvärvsarbete, pendling, beroende av allmänna färdmedel och fritidsintressen (jfr. Forsberg 1996; Forsberg 1997).

Syftet med artikeln är därmed att analysera om kontexten i de två stadsregionerna har en effekt på medborgares politiska deltagande och om båda könen i så fall påverkas lika. Därmed är det möjligt att undersöka om förutsättningarna för ett aktivt politiskt medborgarskap i stadsregionernas mellanvalsdemokrati är rumsliga och könade eller om medborgarskapets villkor kan ses som neutrala. Artikeln baseras på en analys av en enkätundersökning i Umeåregionen och Göteborgsregionen. I analysen testas vilken effekt kontexten har på medborgarnas politiska deltagande vid kontroll för faktorer på individnivå samt politiska faktorer på kommunnivå.

## 3. Göteborgsregionen och Umeåregionen

Göteborgsregionen och Umeåregionen är av helt olika karaktär, med stora skillnader mellan centralkommunerna. Göteborg på Västkusten är Sveriges näst största kommun och Umeå längs Norrlandskusten den elfte största. Göteborgsregionen består av 13 kommuner och har på 3 694 km<sup>2</sup> totalt 940 000 invånare (varav 525 000 invånare i Göteborgs kommun). Umeåregionen består av sex kommuner och har på 9 304 km<sup>2</sup> totalt 142 000 invånare (varav 117 000 invånare i Umeå kommun). I Umeåregionen har kranskommunerna därmed mycket mindre befolkning än kranskommunerna i Göteborgsregionen. Befolkningstätheten är 254 invånare per km<sup>2</sup> i Göteborgsregionen och bara 15 invånare per km<sup>2</sup> i Umeåregionen. Avstånden inom och mellan kommunerna i Umeåregionen är således mycket större.

## 4. Teori och tidigare forskning

### 4.1 POLITISKT DELTAGANDE: FRÅN VALDELTAGANDE TILL MELLANVALSDEMOKRATI

I en fungerande demokrati är det medborgarna som väljer politiker i allmänna val. Politikerna är därmed ytterst ansvariga inför väljarna. Under de senaste decennierna har medborgarnas aktiviteter för att påverka politiken mellan valen fått allt större betydelse och uppmärksamhet i såväl debatt som forskning. Inom forskningen skiljs ofta mellan politiskt *engagemang* och politiskt *deltagande*. Politiskt engagemang innebär att ha intresse, kunskap och åsikter om politik. Politiskt deltagande innebär däremot att omsätta detta engagemang i aktiv handling. Detta politiska deltagande kan avse många olika typer av aktiviteter. Tidigare delades dessa upp i ”traditionella” och ”icke-traditionella” aktiviteter. Att rösta i allmänna val och att vara engagerad i ett politiskt parti kan ses som exempel på *traditionellt* politiskt deltagande i den representativa demokratin. Agerandet kopplas således till de formella politiska institutionerna. *Icke-traditionellt* politiskt deltagande avser istället medborgarnas politiska aktiviteter mellan valen. Exempel på detta kan vara att delta i demonstrationer, skriva under namninsamlingar, vara medlem i organisationer och nätverk, starta en protestgrupp, uppvakta politiker eller att kontakta media i en politisk fråga. Dessa beteckningar kan dock ifrågasättas, eftersom även icke-traditionella aktiviteter idag är vanliga och en självklar del av politiken (se t.ex. Barnes & Kaase 1979; Inglehart & Catterberg 2002; Stolle & Hooghe 2011; Narud & Esaiasson 2013; Montin & Granberg 2013).

### 4.2 POLITISKT DELTAGANDE: FÖRKLARINGSFAKTORER PÅ INDIVIDNIVÅ

I de allmänna valen i en demokrati har alla medborgare en röst och allas röster är lika mycket värda. Denna princip gäller dock inte för övriga former av politiskt deltagande. Tidigare studier och undersökningar har visat att resursstarka medborgare brukar vara mer aktiva i olika former av icke-traditionella politiska aktiviteter än vad resurssvaga medborgare är (se t.ex. Verba & Nie 1987; Esaiasson & Westholm 2006; Johansson 2010; Oskarson 2013). En vanlig utgångspunkt är att enskilda individers politiska deltagande kan förklaras med hjälp av tre olika faktorer, nämligen tillgång på resurser, motivation och rekryterande nätverk. Detta kan också beskrivas som att individer, för att delta i politiken, måste *kunna delta, vilja delta och bli tillfrågade att delta*. Resurser gör att individer *kan* delta, motivation gör att individer *vill* delta och tillgång till rekryterande nätverk gör att individer *uppmannas* att delta. Denna väl etablerade teoretiska förklaringsmodell benämns ”Civic Voluntarism Model” (Verba, Schlozman & Brady 1995).

Med *resurser* avses olika individspecifika faktorer, som tillsammans skapar praktiska möjligheter för individer att delta i politiken. Det som framförallt

anses ha betydelse är tid, pengar och kunskap. Tid och pengar gör det möjligt att delta i politiken överhuvudtaget, medan kunskap ger kännedom om hur man enklast deltar i syfte att kunna påverka det politiska utfallet (Verba, Schlozman & Brady 1995:270-272). Till detta kopplas bakgrundsvariabler som hänger samman med tillgången på resurser, såsom ålder. Äldre har t.ex. ofta mer kunskap (i form av erfarenhet) och mer tid än yngre. Dessa bakgrundsvariabler fångar även upp betydelsen av social status och att tillhöra/inte tillhöra normen, vilket är en viktig resurs i sammanhanget. Värt att betona är att pengar i sig inte förefaller vara en central resurs i en svensk kontext. Inkomst kan dock ses som en indikator på t.ex. status och livsvillkor, vilket kan påverka deltagande.

Med *motivation* avses individens vilja att delta och påverka politiken. Detta omfattar t.ex. ett allmänt intresse för politik, ett förtroende för de politiska institutionerna, en hög partiidentifikation och ett särskilt engagemang i enskilda sakfrågor (Verba, Schlozman & Brady 1995:272).

Med *rekryterande nätverk* avses medlemskap i sådana föreningar och organisationer där sannolikheten är hög att rekryteras till såväl formella politiska uppdrag som till olika politiska aktiviteter (Verba, Schlozman & Brady 1995:272-273). Det är t.ex. större sannolikhet att en medborgare som är medlem eller aktiv i miljörörelsen rekryteras till miljörörelsens aktiviteter än en icke-medlem. Generellt anses dock alla typer av organisationsengagemang öka sannolikheten för rekrytering till olika politiska uppdrag och aktiviteter, eftersom engagemanget i sig bidrar till att knyta kontakter och erhålla kunskap.

#### **4.3 POLITISKT DELTAGANDE: FÖRKLARINGSFAKTORER PÅ MAKRONIVÅ I – KONTEXT**

Faktorer på individnivå är således viktiga för att förklara medborgares politiska deltagande. Samtidigt visar forskningen även att faktorer på makronivå har betydelse. Politiska och demokratiska enheter är alltid rumsligt avgränsade. I t.ex. kommunalpolitiken är det kommunindelningen som avgör det kommunala medborgarskapet, d.v.s. vem som får och inte får delta i kommunalpolitiken som väljare och politiker. Sveriges 290 kommuner varierar kraftigt med avseende på både yta och befolkningsstorlek. Kommunerna är inte heller homogena inom sig – det kan råda stora skillnader mellan centralort och omland eller mellan olika kommundelar. Faktorer på makronivån har knappast en direkt effekt på medborgares politiska deltagande, men däremot kan de underlätta eller försvåra medborgarnas politiska deltagande, eller öka eller minska drivkraften att delta.

I denna artikel undersöks kontextens betydelse för politiskt deltagande, d.v.s. betydelsen av den omgivning eller miljö där medborgaren är bosatt. Kommunstorlek är ett exempel på en kontextuell variabel. Storleken på en kommun, både när det gäller befolkningen och den geografiska utbredningen,

anses kunna påverka politiskt deltagande såväl positivt som negativt. I en kommun med en relativt sett liten befolkning antas kontakterna mellan politiker och medborgare vara bättre än i stora kommuner, eftersom medborgare oftare känner någon politiker i en liten kommun där antalet förtroendevalda per invånare är högre. Även om så inte är fallet antas det finnas en större närhet mellan väljare och valda i små kommuner. Av samma anledning antas fler medborgare själva försöka påverka beslut i mindre kommuner. Resonemanget gäller även för kontakt med kommunens tjänstemän. Samtidigt antas en större befolkning gynna andra former av politiskt deltagande. Ett exempel är att det förekommer och genomförs fler politiska aktiviteter och det finns fler organisationer i större kommuner än i mindre. Dessutom har medborgare i större kommuner fler människor i sin omgivning, vilket ökar sannolikheten att rekryteras till olika aktiviteter (Nielsen 2003: 68-70, jfr. Strömblad 2003).

I ytmässigt stora kommuner ökar dock risken för att dialogen och kontakten mellan politiker och medborgare upplevs som bristfällig, något som främjar medborgarnas engagemang i t.ex. demonstrationer och aktionsgrupper. En förklaring kan vara att alla kommundelar inte behandlas likvärdigt och att det är svårare för partierna att aggregera alla invånarens intressen i olika kommunpolitiska frågor. Medborgare som deltar i demonstrationer, bojkotter och lokala aktionsgrupper tenderar generellt sett att vara mer negativa till hur demokratin i kommunen fungerar (Nielsen 2003: 68-74). Viktigt att notera är ändå att tidigare studier inte pekar på ett entydigt resultat gällande kommunstorlekens effekt på den lokala demokratin, varken vad gäller signifikans eller riktning (se t.ex. Kjær & Mouritzen 2003, Karlsson 2013, Denters m.fl. 2014).

Kommunens politik och administration utövas vanligtvis i kommunens "centrum", i den s.k. centralorten. Kommuner består normalt av en centralort med ett omgivande omland, som i sin tur kan bestå av såväl landsbygd som andra tätorter av varierande storlek. Att vara bosatt utanför kommunens centralort borde ha en negativ effekt på medborgarnas politiska deltagande, eftersom avståndet till såväl politiker som tjänstemän kan vara långt, både bokstavligt och bildligt. En tidigare studie visar dock att det tvärtom är centralortsbor som har mindre kontakt med politiker och tjänstemän. Dessa uppvisar också ett lägre deltagande i demonstrationer och bojkotter (Nielsen 2003: 90-99).

Genomgången illustrerar på olika sätt hur medborgarnas politiska deltagande kan variera beroende på kommunens storlek, både sett till yta och befolkning. Ju kortare avstånd till politiker och administration, desto mindre resurser torde krävas för kontakter och engagemang. Ju mer spänningar mellan kommunens delar, desto högre torde motivationen för politiskt deltagande vara. Ju fler invånare i kommunen, desto större torde chansen vara att rekryteras till politiska aktiviteter. Ur denna diskussion kan således urskiljas att kontexten på olika sätt kan påverka medborgarnas resurser, motivation och rekrytering till politiska aktiviteter. Detta resonemang sätts på sin spets i analysen av

stadsregioner. I en stadsregion finns det en centralkommun som utgör centrum samt flera kranskommuner som utgör periferin. Därutöver finns det i var och en av kommunerna en centralort samt ett omland. Centrum och periferi, som tenderar att spela roll för det politiska deltagandet, förekommer alltså i dubbel bemärkelse i stadsregionerna. Det borde vara ännu tydligare i Umeåregionen, där avstånden är större och befolkningen är mer utspridd.

Ytterligare en omständighet som fått utrymme inom forskningen, är förekomsten av olika *kritiska* faktorer i omgivningen. Detta är faktorer som kan motivera medborgarna till ökat politiskt deltagande, t.ex. i form av missnöjesyttringar. Det kan handla om ekonomiska kriser, arbetslöshet, bostadsbrist och olika nedskärningar av välfärden (Gamson 1968; Wilkes 2004; Kern, Marien & Hooghe 2015). Traditionellt sågs ekonomiska kriser som negativt för politiskt deltagande, eftersom medborgarnas resurser kan minska. Senare forskning har dock visat att det istället ökar medborgarnas engagemang och politiska deltagande genom att missnöjet med situationen ger medborgarna drivkrafter och motivation att engagera sig (Kern, Marien & Hooghe 2015).

#### **4.4 POLITISKT DELTAGANDE: FÖRKLARINGSFAKTORER PÅ MAKRONIVÅ II – POLITIK**

En annan faktor på makronivå som kan ha betydelse är politiska variabler, framförallt de politiska institutionernas utformning. Politiska institutioner är att betrakta som politikens ”spelregler”. I ett internationellt perspektiv är t.ex. valsystemets utformning viktigt; ett proportionellt valsystem har t.ex. en positiv effekt på kvinnors och andra marginaliserade gruppers politiska engagemang och intresse (Norris 2002; Kittilsson & Schwindt-Bayer 2012). Valsystemet är dock detsamma i alla Sveriges kommuner och därmed inte något som kan förklara skillnader i politiskt deltagande. Även partisammansättningen i beslutsfattande församlingar kan ha betydelse. Många partier och en stor ideologisk mångfald anses påverka medborgarnas politiska deltagande positivt. Detta påverkar dessutom kvinnor i högre grad än män, eftersom det innebär att det finns fler alternativ i politiken. Ju fler partier, desto större sannolikhet att det finns partier som reflekterar medborgarnas intressen (Dalton & Anderson 2011). Dessutom anses kvinnorepresentationen i politiken påverka medborgarnas politiska deltagande. En högre kvinnorepresentation är uppmuntrande för framförallt kvinnor att engagera sig politiskt. Samtidigt tenderar den att ge utrymme för en större mångfald av frågor politiken, vilket ytterligare uppmuntrar till ökat deltagande bland medborgarna (Schwindt-Bayer & Mishler 2005; Kittilsson & Schwindt-Bayer 2012).

#### **4.5 POLITISKT DELTAGANDE: SKILLNADER MELLAN KÖNEN**

Det finns idag inte något land, inte ens Sverige, där kvinnor och män deltar i politiken i samma utsträckning eller på samma sätt. Kvinnor är kraftigt

underrepresenterade som politiker i så gott som alla världens länder. Samma skillnader syns även när det gäller andra typer av politiska engagemang. Kvinnor uppvisar ett lägre politiskt intresse än vad män gör och deltar i jämförelse med män i mindre utsträckning i t.ex. politiska diskussioner, protester, partiarbete och andra politiska aktiviteter (se t.ex. Burns, Schlozman & Verba 2001; Inglehart & Norris 2003; Kittilson & Schwindt-Bayer 2012). Dessa skillnader syns även i Sverige, där tidigare studier har visat att kvinnor och män använder delvis olika påverkanskanaler. Kvinnor deltar oftare i olika typer av manifestationer och protester, medan män oftare kontaktar politiker och tjänstemän samt arbetar i partier. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors olika former av politiska deltagande har dock minskat över tid (Petersson, Westholm & Blomberg 1989; Petersson 1998, jfr. Wide 2015).

Det finns flera förklaringar till skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska deltagande. För *det första* har tidigare studier visat att kulturen spelar roll. Kvinnors politiska deltagande påverkas negativt av traditionella normer och attityder om kön och politik och den allmänna synen på kvinnors roll i samhället. Kvinnors politiska deltagande är högre i samhällen som präglas av jämställdhet och mer egalitära normer. För *det andra* spelar socioekonomiska faktorer roll. I ett internationellt perspektiv har kvinnor som grupp lägre förvärvsfrekvens, lägre utbildningsnivå och lägre löner än män som grupp. Tidigare studier menar att det kan förklara kvinnors mer begränsade politiska deltagande. Det överensstämmer med resonemangen om vikten av resurser ovan. För *det tredje* spelar organisationsarbete roll. Att vara medlem i olika typer av organisationer öppnar upp för möjligheter att rekryteras till såväl politiska uppdrag som deltagande i andra typer av politiska aktiviteter. Dessutom ger organisationsarbete viktiga kunskaper och erfarenheter som är till användning i politiska aktiviteter. För *det fjärde* har de politiska institutionerna betydelse. Kvinnors politiska deltagande är t.ex. högre i demokratier än i icke-demokratier. Dessutom anses andelen kvinnor med politiska uppdrag ha en viktig symbolisk effekt på kvinnors politiska deltagande genom att visa att politik är för både kvinnor och män (se t.ex. Inglehart & Norris 2003; Kittilson & Schwindt-Bayer 2012).

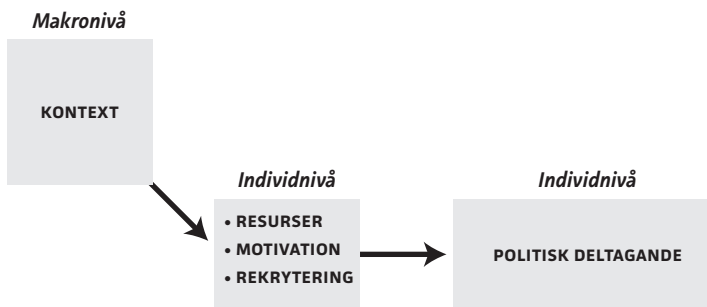
I föreliggande studie är det kontextens betydelse som ska analyseras. Tanken är att kontexten påverkar kvinnors och mäns politiska deltagande på olika sätt. Kvinnor och män lever än idag delvis olika liv. Kvinnor har i högre grad än män huvudansvar för hem och familj. Utbildningssystemet och arbetsmarknaden är i hög grad uppdelade efter kön, där kvinnor dominerar inom vissa utbildningar och yrken och män inom andra, förutom att kvinnor som grupp har lägre lön än män. Kvinnor är i högre grad beroende av den offentliga sektorn än vad män är. Kvinnor tenderar också att använda sig av allmänna färdmedel i högre grad än män. Kvinnor är underrepresenterade inom politiken såväl som på styrande poster i näringsliv och organisationsväsende. Sammantaget innebär detta att

kvinnor och män har delvis olika resurser, delvis olika motivation till deltagande och engagemang samt delvis olika tillgång till olika typer av rekryterande nätverk. Detta torde innebära att kontexten påverkar kvinnors och mäns politiska deltagande och engagemang på olika sätt.

#### 4.6 SUMMERING

Utgångspunkten är att medborgarnas bakgrund, egenskaper och meriter tillsammans skapar resurser, motivation och nätverk som leder till politiskt engagemang och deltagande i olika grad. Samtidigt är dessa förklaringsfaktorer på individnivå relativa, eftersom de troligen varierar utifrån såväl kontext som deltagandeform. Det innebär att kontexten har en indirekt effekt på medborgarnas politiska engagemang och deltagande. Kontexten antas delvis styra vilka faktorer på individnivå som gynnar respektive missgynnar politiskt deltagande i den specifika deltagandeformen. Dessutom antas effekten vara könsspecifik, d.v.s. effekten antas inte vara samma för kvinnor och män. Figur 1 visar hur kontexten antas styra resurser, motivation och rekrytering, vilket i sin tur påverkar det politiska deltagandet.

Figur 1. Studiens oberoende och beroende variabler



I artikeln är det stadsregioner som är i fokus. Närmare bestämt undersöks vilken betydelse som skilda kontexter *inom* och *mellan* stadsregionerna har för medborgarnas politiska deltagande och engagemang.

## 5. Metod och material

### 5.1 DATAMATERIAL

Uppsatsen baseras främst på en enkätundersökning, som genomfördes i Umeå- respektive Göteborgsregionen under 2009-2010. Denna enkätundersökning riktade sig till ett slumpmässigt urval medborgare i åldern 18-84 år i de två stadsregionernas 19 kommuner. Frågorna kretsade kring flera olika aspekter av

medborgarskapet i stadsregionerna. Enkäten besvarades av ungefär 3 200 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 %. En bortfallsanalys visar att kvinnor, medelålders och valaktiva är något överrepresenterade bland de svarande. Enkäten har besvarats av medborgare i samtliga kommuner, men eftersom svarsfrekvensen mellan kommunerna varierar så har svaren viktats. Enkätundersökningen har kompletterats med tre variabler på kommunnivå från SCB:s Statistikdatabas.

## 5.2 BEROENDE VARIABLER

Studiens beroende variabler mäter medborgarnas politiska engagemang och deltagande i olika former. Utifrån enkäten har tio olika indikatorer på politiskt engagemang och deltagande i kommunalpolitiken valts ut för analys. Samtliga variabler har bearbetats så att de antar värdena 1 eller 0 ("ja" eller "nej").

- **Politiskt intresse:** Hur intresserad är du av politik i [den egna kommunen]?
- **Diskuterat politik:** Har du under det senaste året talat med andra personer om politik som gäller din kommun?
- **Påverkat annan:** Har du under det senaste året försökt påverka andra personers uppfattningar om politik som gäller din kommun?
- **Påverkat beslut som fattas av politiker:** Har du under det senaste året på egen hand eller tillsammans med andra försökt påverka beslut som fattas av politiker i din kommun?
- **Påverkat beslut som fattas av tjänstemän:** Har du under det senaste året på egen hand eller tillsammans med andra försökt påverka beslut som fattas av tjänstemän i din kommun?
- **Kontaktat politiker:** Har du under det senaste året kontaktat politiker i kommun eller landsting?
- **Kontaktat tjänsteman:** Har du under det senaste året kontaktat tjänsteman i kommun eller landsting?
- **Demonstrerat:** Har du under det senaste året deltagit i demonstration?
- **Namninsamling:** Har du under det senaste året skrivit under namninsamling?
- **Partiarbete:** Har du under det senaste året deltagit i partiarbete?

## 5.3 OBEROENDE VARIABLER OCH INTERAKTIONSVARIABLER

Kontexten, som utgör studiens oberoende variabler, mäts genom fyra olika variabler. För det första analyseras effekten av tre olika dummyvariabler, som konstruerats utifrån enkäten. Dessa fångar upp om respondenten bor i



Göteborgs- eller i Umeåregionen, i centralkommunen eller i en kranskommun samt i kommunens centralort eller omland. För det andra analyseras effekten av befolkningsförändringarna i kommunen där respondenten bor, för att fånga upp om det spelar roll att det är en växande eller krympande kommun. Den senare variabeln har beräknats utifrån data i SCB:s Statistikdatabas. De oberoende variabler som testas är därmed:

- **Bosatt i kranskommun (dummy)**
- **Bosatt i Göteborgsregionen (dummy)**
- **Bosatt i centralort (dummy)**
- **Befolkningsförändring i kommunen (i procent)**

För att kunna fastslå om kontexten har olika effekter för kvinnor och män, skapas interaktionsvariabler för var och en av de oberoende variablerna och respondentens kön. Om en interaktionsvariabel uppvisar en signifikant effekt, innebär det att den oberoende variabeln har olika effekt för kvinnor och män (se Brambor, Clark & Golder 2006; Berry, DeMeritt & Esarey 2010; jfr. Kittilsson & Schwindt-Bayer 2012). Detta innebär i så fall att kontexten skapar olika motiv och möjligheter för kvinnors och mäns politiska engagemang och deltagande och att kontexten därför har en könsspecifik effekt.

#### **5.4 KONTROLLVARIABLER**

Som kontrollvariabler inkluderas variabler på individnivå som mäter medborgarnas tillgång till resurser, motiv och rekryterande nätverk i enlighet med tidigare studier. Dessutom inkluderas variabler på kommunnivå som fångar upp politiska faktorer för att säkerställa att det inte är den politiska omgivningen i kommunerna som spelar roll. De oberoende variabler som har konstruerats utifrån enkätundersökningen och som inkluderas i analysen är följande:

- Kvinna (dummy)
- Ålder
- Eftergymnasial utbildning (dummy)
- Klass (tjänstemanna- eller högre tjänstemannahem, dummy)
- Arbete (anställning, dummy)
- Intresse för nyheter om stadsregionen (1-4)
- Förtroende för politikerna i den egna kommunen (1-4)
- Nöjd med det sätt på vilket demokratin fungerar i den egna kommunen (1-4)

- Medlemskap i organisationer (index, 1-8)
- Partiidentifikation (index, 1-7)
- Hemmavarande barn 0-15 år (dummy)

Dessa kompletteras med två kontrollvariabler som fångar upp politiska faktorer på kommunnivå:

- Fraktionalisering i kommunfullmäktige (antal effektiva partier i kommunfullmäktige, beräknat enligt Laakso & Taagepera 1979)
- Kvinnorepresentation i kommunfullmäktige (logaritmerad)

## 5.5 ANALYS OCH TOLKNING

I analysen, som genomförs i Stata, skattas de oberoende variabelernas effekt på medborgarnas politiska engagemang och deltagande. Eftersom studiens beroende variabler bara kan anta två värden (1 eller 0), görs analysen med hjälp av logistisk regressionsanalys (Bjerling & Ohlsson 2010), 'logit y x'. För att korrigera för att observationerna är klustrade på kommun, skattas modellen med klusterrobusta standardfel för att korrigera för autokorrelation, 'robust cluster (kommun)' (Petersen u.å.). Alla skattade modeller har kontrollerats mot multikollinearitet vilket delvis har begränsat analysen, framförallt när det gäller variabler på kommunnivå. Bl.a. har det inte varit möjligt att inkludera antalet förtroendevalda i kommunen eller antalet fullmäktigeledamöter i kommunen, eftersom dessa två variabler har ett starkt samband med såväl region som kommuntyp.

I artikeln beaktas bara signifikanta effekter, d.v.s. effekter som är signifikanta på 95-procentsnivån. Resultaten av analysen tolkas enligt följande:

- Om kontexten *inte* har en signifikant effekt, är effekten av variablerna på individnivå generell och kontextuellt oberoende.
- Om kontexten däremot *har* en signifikant effekt under kontroll för övriga variabler, finns det något specifikt i kontexten som antingen främjar eller dämpar medborgarnas politiska engagemang och deltagande.

En tänkbar förklaring till att kontexten kan spela roll är avstånd till politiker, till tjänstemän eller till aktiviteter, vilket innebär att "kostnaden" för att delta eller engagera sig kan variera. En annan tänkbar förklaring är rumsliga fördelningskonflikter eller nedskärningar, vilket kan öka drivkraften att delta eller engagera sig politiskt. En tredje förklaring kan vara utbudet av föreningar, nätverk och organisationer, vilket innebär att tillgången till rekryterande nätverk kan variera. Med det angreppssätt som används i artikeln är det inte möjligt att visa *vad exakt* det är i kontexten som har en effekt, utan bara att kontexten har en effekt (eller inte) vid kontroll för övriga variabler.

## 6. Resultat

Resultatet av den statistiska analysen, där de oberoende variabelernas effekt skattas på medborgares politiska engagemang och deltagande, redovisas i tre olika tabeller (tabell 1-3). I den första tabellen analyseras vilka variabler som har en effekt på medborgarnas intresse för politik i den egna kommunen, om medborgarna diskuterar kommunalpolitik med andra personer samt om medborgarna försöker påverka andra personers uppfattningar om kommunalpolitik. Dessa tre former av politiskt engagemang och deltagande kan ses som relativt ”enkla” i bemärkelsen att de inte borde kräva varken någon större tidsinsats eller någon specifik kunskap. Detta innebär att tröskeln för att delta torde vara låg.

Tabell 1. Skattning av de oberoende variabelernas effekt på medborgarnas politiska engagemang och deltagande (kommunpolitiskt intresse, diskutera kommunpolitik med andra samt påverka andras uppfattningar om kommunpolitik). Ostandardiserade regressionskoefficienter från logistisk regressionsanalys

	Politiskt intresse	Diskuterat politik	Påverkat annan
<i>Bakgrundsvariabler</i>			
Kvinna	-.086	-.189	-.070
Ålder	.014**	.003	-.007***
Eftergymnasial utbildning	.294***	.451**	.322***
Arbete	-.069	.336***	.262*
Klass	.301***	.229***	-.046
<i>Motivation</i>			
Intresse för nyheter om regionen	.761***	.382***	.421***
Förtroende för kommunpolitiker	.080	-.038	-.101
Nöjd med demokratin	-.091	-.077	-.320***
Medlemskap i organisationer	.182***	.229	.241***
Partiidentifikation	.211***	.135***	.219***
Hemmavarande barn	.021	-.080	-.343
<i>Politiska faktorer</i>			
Fraktionalisering	.041	-.143	-.216
Kvinnorepresentation	-1.03	-1.116	-.870
<i>Kontext</i>			
Kranskommun	.147	.196	-.242
Befolkningsförändringar	-.207	.098	-.149
Göteborgsregionen	.360	-.955***	-.208
Centralort	.299*	.172	.137
<i>Interaktion mellan kontext och kön</i>			
Kvinna*Kranskommun	-.128	-.161	-.065
Kvinna*Befolkningsförändringar	.172	-.101	.072
Kvinna*Göteborgsregionen	.048	.365	-.163
Kvinna*Centralort	-.243*	-.291**	-.306
Konstant	446	3.747	2.749
McFadden's just. R <sup>2</sup>	0.115	0.071	0.086
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.196	0.141	0.165
n	2645	2690	2713

Signifikansnivåer: \* 0,05; \*\* 0,01; \*\*\* 0,001.

Analysen som presenteras i tabell 1 visar att flera av kontrollvariablerna har starkt signifikanta effekter. Individuella resurser – främst högskoleutbildning, klass, ålder och arbete – har en signifikant positiv effekt på såväl politiskt intresse som på att diskutera kommunalpolitik och försöka påverka andras uppfattningar om kommunalpolitik. Även de motiverande faktorerna påverkar det politiska engagemanget. Det är främst lokalt intresse, medlemskap i organisationer samt partiidentifikation som har signifikanta positiva effekter. Det framgår tydligt av analysen att det är individuella egenskaper som främst spelar roll för det politiska engagemanget i dessa former. De politiska variablerna har ingen signifikant effekt.

Samtidigt har även kontexten en viss effekt. Analysen av interaktionseffekterna visar dessutom att denna effekt är könsspecifik. *Att bo i en centralort* har en negativ effekt på både politiskt intresse och att diskutera politik för kvinnor, samtidigt som det har en positiv effekt på mäns politiska intresse. *Att bo i Göteborgsregionen* har en negativ effekt på bägge könen politiska engagemang när det gäller att diskutera politik. I dessa två kontextuella variabler ligger uppenbart något som inte fångats upp av kontrollvariablerna.

Tabell 2. Skattning av de oberoende variabelernas effekt på medborgarnas politiska engagemang och deltagande (kontaktat politiker, kontaktat tjänstemän, försökt påverka politiker, försökt påverka tjänsteman). Ostandardiserade regressionskoefficienter från logistisk regressionsanalys

	Kontaktat politiker	Kontaktat tjänsteman	Påverkat politiker	Påverkat tjänsteman
<i>Bakgrundsvariabler</i>				
Kvinna	-.279	-.074	.030	-.433**
Ålder	.012***	.014***	.008**	.010**
Eftergymnasial utbildning	.250	.261**	.339***	.340***
Arbete	.286	.245	.365*	.289*
Klass	.087	.322***	-.0366	.008
<i>Motivation</i>				
Intresse för nyheter om regionen	.385***	.307**	.230**	.266**
Förtroende för kommunpolitiker	.111	.022	.034	.002
Nöjd med demokratin	-.389*	-.271*	-.325***	-.295**
Medlemskap i organisationer	.339***	.264***	.334***	.314***
Partiidentifikation	.189***	.053*	.092***	.076***
Hemmavarande barn	.218*	.197	.326**	.448**
<i>Politiska faktorer</i>				
Fraktionalisering	.119	.186	-.008	.037
Kvinnorepresentation	-1.977	-1.082	-.512	-.357
<i>Kontext</i>				
Kranskommun	.281	.209	.251*	.076
Befolkningsförändringar	.227	.014	-.076	-.014
Göteborgsregionen	-.387*	-.207	-.037	-.330
Centralort	-.029	-.197	-.063	-.186*

*Interaktion mellan kontext och kön*

Kvinna*Kranskommun	-.046	-.272*	-.107	.077
Kvinna*Befolkningsförändringar	-.409**	-.113	-.284*	-.092
Kvinna*Göteborgsregionen	.218	.145	.266	-.180
Kvinna*Centralort	-.026	-.021	-.150	.179
Konstant	1.880	-.251	-1.307	-1.582
McFadden's just. R <sup>2</sup>	0.103	0.062	0.076	0.071
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.167	0.119	0.140	0.134
n	2713	2713	2689	2686

Signifikansnivåer: \* 0,05; \*\* 0,01; \*\*\* 0,001.

I tabell 2 redovisas analysen av vilka variabler som har en effekt på medborgarnas kontakter med politiker och tjänstemän på lokal nivå, liksom försök att påverka beslut fattade av politiker och tjänstemän på lokal nivå. Dessa deltagandeformer kan antas kräva mer resurser i form av kunskap och tid, men också mer motivation eftersom det torde handla om specifika sakfrågor. Både individuella resurser och individuella motiverande faktorer har en stark signifikant effekt. Precis som i analysen i tabell 1 har ålder, högskoleutbildning, lokalt intresse, medlemskap i organisationer samt partiidentifikation signifikanta positiva effekter. Därutöver tillkommer att nöjdhet med demokratin har en signifikant *negativ* effekt och att hemmavarande barn har en *positiv* effekt. Detta kan tolkas som att dessa deltagandeformer främjas av ett missnöje med den lokala demokratin och att speciellt föräldrar tenderar att kontakta politiker och tjänstemän. Det kan bero på att barn i sig kan innebära motiv att kontakta politiker och tjänstemän och även försöka påverka beslut. Detta kan handla om barnomsorg, skolor och fridsaktiviteter, men även om trafiksäkerhet och kommunikationer.

Ingen av de politiska faktorerna har någon signifikant effekt, men det har däremot kontexten. Att bo i Göteborgsregionen har en negativ effekt för båda könen när det gäller att kontakta politiker. Detta är alltså vanligare förekommande i Umeåregionen. Att bo i en kommun med en *negativ befolkningsutveckling* främjar kvinnors kontakt med politiker och försök att påverka politiker. Detta kan tolkas som att krympande kommuner medför större konsekvenser för kvinnor än för män och att detta ökar kvinnors drivkraft att försöka påverka politiker i någon fråga. Att bo i en *kranskommun* har en negativ effekt för kvinnor när det gäller att kontakta tjänstemän, vilket innebär att det är vanligare att kvinnor i centralkommunerna kontaktar tjänstemän. När det gäller att försöka påverka politiker har variabeln en signifikant positiv effekt för båda könen. Detta kan antas bero på en större närhet mellan medborgare och politiker i mindre kommuner. Att bo i en *centralort* har en signifikant negativ effekt på försök att påverka tjänstemän.

Tabell 3. Skattning av de oberoende variabelernas effekt på medborgarnas politiska engagemang och deltagande (deltagande i namninsamlingar, demonstrationer samt partiarbete). Ostandardiserade regressionskoefficienter från logistisk regressionsanalys

	Namninsamling	Demonstrerat	Partiarbete
<i>Bakgrundsvariabler</i>			
Kvinna	.499***	.590	.644
Ålder	-.007***	-.014**	-.004
Eftergymnasial utbildning	-.124	-.060	-.205
Arbete	.190**	.108	-.032
Klass	-.129	-.751***	.174
<i>Motivation</i>			
Intresse för nyheter om regionen	.230***	.163*	.055
Förtroende för kommunpolitiker	-.070	.027	.453***
Nöjd med demokratin	-.156*	-.164	-.531**
Medlemskap i organisationer	.255***	.226***	.355***
Partiidentifikation	.022	.174***	.501***
Hemmavarande barn	-.085	-.117	-.042
<i>Politiska faktorer</i>			
Fraktionisering	-.129	-.656*	.034
Kvinnorepresentation	-.544	.678	1.013
<i>Kontext</i>			
Kranskommun	.034	-.443	.335
Befolkningsförändringar	-.119	-.037	-.553*
Göteborgsregionen	-.110	.394	.148
Centralort	.064	.397*	.095
<i>Interaktion mellan kontext och kön</i>			
Kvinna*Kranskommun	-.057	-.042	-.933*
Kvinna*Befolkningsförändringar	.289*	-.134	.347
Kvinna*Göteborgsregionen	-.327*	-.246	-.386
Kvinna*Centralort	-.412**	.397	-.851**
Konstant	2.177	-2.748	-10.252*
McFadden's just. R <sup>2</sup>	0.034	0.060	0.150
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.082	0.113	0.230
n	2713	2713	2713

Signifikansnivåer: \* 0,05; \*\* 0,01; \*\*\* 0,001.

I tabell 3 analyseras politiskt deltagande som rör mer praktiska politiska aktiviteter av olika karaktär: Att skriva under namninsamlingar, att demonstrera och att delta i partiarbete. Att skriva under en namninsamling är ganska snabbt och enkelt, men att demonstrera och att vara aktiv i ett parti är mer tidskrävande och kan dessutom kräva kontakter och nätverk. De individuella resurserna visar sig i analysen ha en mer spretande betydelse för detta praktiska politiska arbete. Ålder har en negativ effekt på deltagande i namninsamlingar och demonstrationer. Klass har en negativ effekt på demonstrationer, vilket skulle kunnat tolkas som att det i enlighet med traditionen främst är arbetarrörelsen som demonstrerar. Även när det gäller motiverande variabler är

effekterna lägre och mer diffusa jämfört med för tidigare nämnda deltagandeformer. Tydligast är att missnöje med demokratin samt medlemskap i organisationer påverkar deltagande i dessa former. Medborgare som engagerar sig i partiarbete har inte oväntat en starkare partiidentifikation samt högre förtroende för kommunpolitiker. Därutöver har partifraktionalisering en negativ effekt på medborgarnas deltagande i demonstrationer, vilket kan tolkas som att medborgarna demonstrerar i högre grad i kommuner där socialdemokraterna som största parti dominerar i fullmäktige.

Kontexten uppvisar flera intressanta signifikanta effekter på det politiska deltagandet. *Att bo i Göteborgsregionen och att bo i centralorten* har en negativ effekt på kvinnors deltagande i namninsamlingar, men det har ingen effekt när det gäller de manliga respondenterna. Dessutom har *befolkningsutvecklingen* en positiv effekt på kvinnors deltagande i namninsamlingar. *Att bo i centralorten* har en positiv effekt på både kvinnors och mäns deltagande i demonstrationer, vilket helt enkelt kan handla om närhet till den plats där demonstrationen äger rum. *Att bo i en kranskommun och att bo i en centralort* har en negativ effekt för kvinnors men inte mäns deltagande i partiarbete. Dessutom har en negativ *befolkningsutveckling* en signifikant effekt på både mäns och kvinnors deltagande i partiarbete.

## 7. Avslutande diskussion

Den empiriska analysen av medborgarnas politiska deltagande i de två stadsregionerna Göteborgsregionen och Umeåregionen visade på flera intressanta resultat. I enlighet med tidigare forskning om politiskt deltagande så hade faktorer på individnivå generellt sett en signifikant effekt. Det är tydligt att det politiska deltagandet i stort gynnas av en god tillgång på resurser, såsom erfarenhet, utbildning och anställning. Ett intresse för lokala nyheter, medlemskap i organisationer, en hög partiidentifikation och – för vissa deltagandeformer – ett missnöje med den lokala demokratin gynnar också det politiska deltagandet. Politiskt deltagande förutsätter således både resurser, motivation och nätverk. Detta har visats i många tidigare studier och det är därför inte oväntat att detta gäller även i svenska stadsregioner. Däremot visar inte politiska faktorer någon signifikant effekt. Förklaringen kan vara att detta operationaliserades för snävt och att det är andra faktorer utöver partifraktionalisering och social representativitet som spelar roll. Tidigare studier har framförallt fokuserat på nationell nivå och jämförelser mellan länder. Det är då lättare att identifiera och inkludera centrala politiska institutioner som skiljer sig mellan länder, t.ex. valsystem, demokratiseringsgrad och styrelseskick.

Såväl individuella faktorer som de politiska faktorerna utgjorde kontrollvariabler i analysen, som främst syftade till att utforska kontextens betydelse. Stadsregioner erbjuder goda möjligheter till denna analys eftersom antalet

kommuner hålls nere på en hanterbar nivå, samtidigt som stadsregionerna innehåller tydliga spänningar mellan centrum och periferi, både i respektive kommun och i stadsregionen i helhet. Analysen visade att kontexten har en effekt på medborgarnas politiska deltagande när det gäller alla studerade deltagandeformer, utom försök att påverka andra medborgare. Analysen visar också att denna effekt för många av deltagandeformerna är könsspecifik, d.v.s. kontexten påverkar könen på olika sätt. Slutsatsen blir att det finns något i kontexten som gynnar respektive missgynnar kvinnors och mäns politiska deltagande. Detta kan handla om att kontexten försvårar eller underlättar praktiska möjligheter till politiskt deltagande, t.ex. genom geografiska avstånd i kommunen eller befolkningsstorlek. Det kan också handla om att det finns något i kontexten som ökar medborgarnas motivation och drivkraft till politiskt deltagande, t.ex. nedskärningar i den kommunala verksamheten, politiska prioriteringar eller spänningar mellan olika kommundelar. Utifrån resultatet går det inte enkelt att fastslå vilken kontext som är gynnsammast för politiskt deltagande. Dels spretar de kontextuella faktorernas effekt mellan könen, dels varierar effekten något beroende på deltagandeform. Ansatsen i denna artikel tog visserligen avstamp från tidigare forskning, men samtidigt är tillvägagångssättet ändå att betrakta som explorativt eftersom det inte går att avgöra vad exakt det är i kontexten som har effekt och varför. Därför behöver området utforskas ytterligare. Istället för att enbart fokusera på deltagandeformer kan det vara relevant att även fokusera på vilken typ av sakfrågor som väcker intresse, engagemang och motivation till politiskt deltagande i olika kontexter och hos olika grupper av medborgare.

Sammantaget visar artikeln att medborgares politiska engagemang och deltagande i flera fall påverkas specifikt av de skilda arenor som olika kommuntyper utgör och att detta kan påverka kvinnliga och manliga medborgare på olika sätt. Studien visar dock att medborgares politiska engagemang och deltagande är ett komplext fenomen där olika aspekter av deltagande påverkas av olika faktorer på olika nivåer. Studien lyfter fram att kontexten utgör en förklaring i sig och att det i vissa fall verkar råda delvis olika förutsättningar för politiskt deltagande inom och mellan olika stadsregioner.

## Referenser

- Adman, Per, 2009. "The Puzzle of Gender-equal Political Participation in Sweden: The Importance of Norms and Mobilization", *Scandinavian Political Studies* 32(3), s. 315-336.
- Adman, Per, 2011. "Investigating political equality. The example of gender and political participation in Sweden", *Acta Politica* 46(4), s. 380-399.
- Barnes, Samuel H. & Kaase, Max, 1979. *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.



- Bergqvist, Christina, Adman, Per & Jungar, Ann-Cathrin, 2008. *Kön och politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Berry, William D., DeMeritt, Jaqueline H.R. & Esarey, Justin, 2010. "Testing for Interaction in Binary Logit and Probit Models: Is a Product Term Essential?", *American Journal of Political Science* 54(1), s. 248-266.
- Bjerling, Johannes & Ohlsson, Jonas, 2010. *En introduktion till logistisk regressionsanalys*. Arbetsrapport 62, JMK. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brambor, Thomas, Clark, William Roberts & Golder, Matt, 2006. "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses", *Political Analysis* 1(1), s. 63-82.
- Burns, Nancy, Schlozman, Kay Lehman & Verba, Sidney, 2001. *The Private Roots of Public Action. Gender, Equality, and Political Participation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. & Tufte, Edward R., 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dalton, Russell J. & Anderson, Christopher, 2011. *Citizens, Context, and Choice. How Context shapes Citizens' Electoral Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. & Klingemann, Hans-Dieter, 2007. "Citizens and Political Behaviour" s. 3-26 i Dalton, Russell J. & Klingemann, Hans-Dieter (red.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*. Oxford: Oxford University Press, Oxford.
- Denters, Bas, Goldsmith, Michael, Ladner, Andreas, Mouritzen, Poul Erik & Rose, Lawrence E. (red.), 2014. *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan, 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (red.), 2006. *Deltagandets mekanismer. Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber förlag.
- Forsberg, Gunnel, 1996. "Rum med utsikter – modulationer på ett grundtema", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2, s. 15-23.
- Forsberg, Gunnel, 1997. "Rulltrapperegioner och social infrastruktur", s. 31-68 i SOU 1997:83, *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Gamson, William A., 1968. *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press.
- Grönlund, Kimmo, 1999. *Kontext, valsystem och aktivitet. Den politiska omgivningens betydelse för valdeltagandet i Storbritannien och Finland 1918-1999*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Inglehart, Ronald & Catterberg, Gabriela, 2002. "Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline", *International Journal of Comparative Sociology* 43(3), s. 300-316
- Inglehart, Ronald & Norris, Pippa, 2003. *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, Susanne, 2010. "Politiskt engagemang och deltagande: För en, för alla?", s. 55-72 i Johansson, Susanne (red.), *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Karlsson, David, 2013. "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), s. 7-28.
- Kern, Anna, Marien, Sofie & Hooghe, Marc, 2015. "Economic Crisis and Levels of Political Participation in Europe (2002-2010): The Role of Resources and Grievances", *West European Politics* 38(3), s. 465-490.

- Kittilson, Miki Caul & Schwindt-Bayer, Leslie A., 2012. *The Gendered Effects of Electoral Institutions. Political Engagement and Participation*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjær, Ulrik & Mouritzen, Poul Erik (red.), 2003. *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Laakso, Markku & Taagepera, Rein, 1979. "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1), s. 3-27.
- Lidström, Anders, 2006. "Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions", *Political Studies*, 54(4), s. 865-888.
- Lidström, Anders, 2011. "Svenska stadsregioner", s. 173-178 i Ivarsson, Andreas (red.), *Nordisk kommunforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Lidström, Anders, 2013. "Citizens in the City-Regions. Political Orientations across Municipal Borders", *Urban Affairs Review* 49(2), s. 282-306.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Narud, Hanne Marthe & Esaiasson, Peter (red.), 2013. *Between-Election Democracy. The Representative Relationship after Election Day*. Colchester: ECPR Press.
- Nielsen, Peder, 2003. *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Norris, Pippa, 2002. *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oskarson, Maria, 2013. "Att undvika en tvätredjedelsdemokrati", s. 69-86 i Strömbäck, Jesper (red.), *Framtidsutmaningar. Det nya Sverige*. Stockholm: 8tto.
- Petersen, Mitchell A., (u. å.). *Programming Advice: Stata Programming Instructions*, tillgänglig på [http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/petersen/html/papers/se/se\\_programming.htm](http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/petersen/html/papers/se/se_programming.htm), citerad 19/9, 2016.
- Petersson, Olof, 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran, 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsson.
- SCB, *Statistikdatabasen*, tillgänglig på <http://www.statistikdatabasen.scb.se>.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. & Mishler, William, 2005. "An Integrated Model of Women's Representation", *Journal of Politics* 67, s. 407-28
- Stolle, Dietlind & Hooghe, Marc, 2011. "Shifting Inequalities. Patterns of Exclusion and Inclusion in Emerging Forms of Political Participation", *European Societies* 13(1), s. 119-142.
- Strömblad, Per, 2003. *Politik på stadens skuggsida*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Verba, Sidney & Nie, Norman, 1987. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Nie, Norman & Kim, Jae-on, 1978. *Participation and Political Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman & Brady, Henry E., 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wängnerud, Lena, 2006. "Demokratin och den jämställda familjen – två oförenliga storheter?", s. 117-136 i Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (red.), *Deltagandets mekanismer. Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber förlag.

- Wide, Jessika, 2015. "Social representativitet i den lokala demokratin: Partierna som politikens grindvakter?", s. 111-162 i *Låt fler forma framtiden!. Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års demokratiutredning – delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Wilkes, Rima, 2004. "First Nation Politics: Deprivation, Resources, and Participation in Collective Action", *Sociological Inquiry* 74(4), s. 570-589.
- Young, Iris Marion, 2000. *Att kasta tjejkast. Texter om feminism och rättvisa*. Stockholm: Atlas förlag.



# 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.

## **Introduktion<sup>1</sup>**

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 samhällsproblem, 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 konfliktlösningens modeller 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 – bottnar 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 politikk nivåer. 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 apartheidsystemet 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 apartheidsystemet 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 städers 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 buffertzona 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 våldsamt 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 uppbriaga 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 knapphändig 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](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.



# Legitimering av övervakning i lokal säkerhetspolitik

Ola Svenonius

## Abstract

Video surveillance in public space is common in contemporary urban environments. It is thought to be an effective deterrent against crime and terrorism. According to evaluation research, this is a false assumption. Yet cities and transport agencies continue to invest in video surveillance programs. This article uses public transport as a starting point to compare urban security governance in Berlin, Stockholm, and Warsaw. The aim is to explain the continuing diffusion of video surveillance as a tool in urban security policy. Particular focus is attributed to local policymakers' understanding of goals and merits of video surveillance, and to the way that surveillance is legitimized. Results point towards a strong influence of privatization and commercialization of urban space in the diffusion of video surveillance. However, the degree in which citizens experience surveillance as threatening play a certain role as well, highlighting the crucial role of critical democratic citizenship.

## Inledning: Säkerhetens paradox

Staden utmärker sig under 2000-talet som en plats där osäkerhet och rädsla för många är norm snarare än undantag. Mest skäl att frukta livet i staden har kanske invånare i Caracas och San Pedro Sula, där mordfrekvensen uppskattas vara högst i världen (CCSP-JP 2016), men rädsla följer inte alltid brottsstatistiken. Även i Europas jämförelsevis säkra städer har rädslan, otryggheten, slagit rot – inte minst sedan den senaste tidens terrorattentat. Zygmunt Bauman (2006: 129f) menar att det inte är en slump att osäkerheten växer sig stark just i de säkraste miljöerna; denna "säkerhetens paradox" är rotad i en konsumtionskultur som fokuserar på individens "upplevelse" av säkerhet snarare än den faktiska utsattheten för fara. Osäkerhet kan med andra ord betyda väldigt olika saker i olika sammanhang.

Ur ett politiskt perspektiv är urban säkerhet ett mångfacetterat problem där varje situation har sin egen specifika prägel, som i regel kräver både polisiära, tekniska, arkitektoniska och sociala åtgärder (Coaffee 2009b; Persson 2014). Svaren på stadens problem både i Sverige och i övriga världen har varit varierande, men den gemensamma nämnaren är att övervakningsteknologi kommit

Ola Svenonius är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: ola.svenonius@statsvet.su.se

att spela en alltmer framträdande roll i säkerhetsarbetet (Norris 2012). Olika former av kameraövervakning är idag centrala i upprätthållandet av lag och ordning i offentliga miljöer.

## Problematisering

Övervakning är en politiskt kontroversiell praktik,<sup>1</sup> traditionellt förbunden med politisk repression och kontroll (Lyon 1994; Marx 1988). Kameror, övervakningens mest symboliska instrument, användes exempelvis flitigt på offentliga platser av den östtyska säkerhetstjänsten för att undertrycka dissidenter under slutet av 1980-talet (Wensierski 2014). I den liberala demokratin är sådan kontroll problematisk och kräver därför i regel särskild legitimering (Björklund 2013a; Kearon 2013). Flera länder i Europa har särskild lagstiftning som reglerar när kameraövervakning får ske, medan andra inordnar den under skyddet för persondata i allmänhet. I praktiken är det mest uppenbara legitimitetsanspråket att kameror verkar brottspreventivt och att det hjälper polisen i utredningar. Forskningen om övervakning betraktar dock kameraövervakningens effektivitet närmast som en (urban) myt. Omfattande utvärderingar visar på att effekterna är närmast obefintliga, och då endast giltiga under särskilda omständigheter (BRÅ 2015; Gill & Spriggs 2005; McLean, Worden & Kim 2013; Waszkiewicz 2013; Welsh & Farrington 2007). I Storbritannien, som ofta framställs som ett föregångsland i sammanhanget, börjar systemen sedan några år demonteras eftersom polisen inte anser att de lönar sig (BBC News 2015; College of Policing 2013). Men trots magra bevis för systemens effektivitet fortsätter europeiska städer alltså att bygga ut kameraövervakningen. Varför? I det nedanstående analyseras den lokala säkerhetspolitiken i Berlin, Stockholm och Warszawa. Fokus ligger på hur centrala aktörer motiverar och resonerar om denna synbarligen verkningslösa teknologi. Frågan är hur det kommer sig att övervakningen kommit att uppfattas som legitim och proportionerlig, både av allmänheten och trafikhuvudmän, lokala beslutsfattare och polismyndigheter.

Eftersom kameraövervakningens utbredning inte utan vidare kan härledas till dess brottspreventiva kapacitet blir det relevant att söka alternativa svar på varför-frågan. I litteraturen finns tre huvudsakliga förklaringsmodeller, som i och för sig inte *utesluter* att övervakningen kan vara effektiv, men som främst lyfter fram hur den kan inordnas i mer omfattande samhällsliga utvecklingstendenser, och därmed betraktas som en "naturlig" lösning på till exempel den växande rädslan för våld i tunnelbanor och andra platser.

Den första förklaringen är att övervakningen motiveras av en ökad *säkerhetisering av stadsmiljön*. Den blir ett symboliskt svar på rädsla och osäkerhet hos befolkningen (Bigo 2006; Coaffee 2009a; Graham 2009; Raco 2003).

1 Se fotnot 4 för en definition av praktik-begreppet.

Resultatet är en alltmer kontrollerad urbanitet där offentliga rum snarast ses som potentiella hot än som medborgerliga mötesplatser. För det andra kan övervakningen vara ett resultat av en *strukturomvandling av städers intäkter*, med starkare fokus på turism och "den kreativa klassen" (Brands, Schwanen & Aalst 2015; Buck & While 2015; Coleman 2004; Sharp 2014). Stadsmiljöer underordnas i ökande grad kommersiella intressen, vilket leder till mer fokus på stadskosmetik, social kontroll och exkluderande design som premierar konsumtionsstarka och -villiga befolkningssegment. Här blir övervakning ett av flera instrument för att skapa "attraktiva" stadsmiljöer. Det betyder bland annat att marginaliserade sociala grupper inte längre får tillträde till offentliga platser, eller kan använda dem på det sätt som de tidigare gjort. Således avvisas till exempel hemlösa och tiggare idag från kollektivtrafiksystem i samtliga städer som ingår i denna studie, eftersom deras närvaro anses påverka andra människors "upplevelse av trygghet". För det tredje kan övervakningen ses som ett resultat av en mer eller mindre omfattande *privatisering av offentliga platser och tjänster* (Bodnar 2015; Eick, Sambale & Töpfer 2007; Kempa, Stenning & Wood 2004). Privatisering av offentliga platser har varit en central faktor för samtida stadsutveckling, där triangeln "offentligt ägande, privata utförare, allmänt tillträde" har blivit en dominerande modell för det som kallas "privately owned public space". Transportsektorn är ett gott exempel på detta: den sköts och förvaltas i ökande grad av privata aktörer på samma sätt som – och är ofta svåra att skilja från – gallerior och inköpscentra. Fokus på konsumentupplevelse blir därför en funktion av graden av privatisering i transportsystemen, och detta är i sin tur relaterat till hur övervakning används som en del av stadens säkerhetsarbete (Lippert 2012; Töpfer 2007). Ovan citerade studier är viktiga för att förstå de strukturella förutsättningarna för den lokala säkerhetspolitiken i stort, men ger oss också verktygen att problematisera själva säkerhetsarbetet på lokal nivå, vilket annars sällan sker.<sup>2</sup> I den uppgiften ingår att analysera själva premisserna för styrningen av säkerhetsarbetet.

En aspekt av förändringen som denna artikel diskuterar är hur nya osäkerhetsfaktorer uppmärksammas och hur detta kan resultera i till exempel en ökad användning av övervakningskameror. Ett exempel är förekomsten av hemlösa människor eller tiggare i kollektivtrafiken: tidigare var detta huvudsakligen ett ordningsproblem, men idag betraktas lösdriveri generellt sett också som en osäkerhetsfaktor (Svenonius 2012). De tre förklaringsmodeller som nämns ovan – säkerhetsisering, strukturomvandling och privatisering – är med andra ord sätt att styra analysen mot förändrade förutsättningar för lokal säkerhetsstyrning. Detta kan i sin tur bidra till att belysa den kontextbundenhet som finns i vårt sätt att betrakta frågor om säkerhet och övervakning, vilket i sig är ett led i ambitionen att problematisera dessa teman.

2 Se nedan för vidare diskussion om distinktionen mellan säkerhetspolitik och säkerhetsarbete.

I det nedanstående presenteras en analys av lokal säkerhetspolitik i Berlin, Stockholm och Warszawa. Frågeställningarna som vägleder analysen är:

- Hur sker säkerhetsarbete i Berlin, Stockholm och Warszawa?
- Hur omfattande är kameraövervakningen och vem ansvarar för den?
- Hur legitimeras kameraövervakningen av de ansvariga utförarna i de tre städerna, internt i aktörsnätverken och externt mot allmänheten?
- Vilken funktion får kameraövervakningen i den lokala säkerhetspolitiken som helhet?

Tidigare forskning har visat hur polis och säkerhetsföretag använder övervakningskameror, men också att kamerorna har en socialt exkluderande effekt och att tekniken i sig kan vara betydelsefull. Desto flexiblare kameraövervakningen upplevs vara för aktörerna, desto mer används den som ett instrument i lokalt säkerhetsarbete; dock är socialt marginaliserade grupper överrepresenterade som mål för övervakningen (Germain, Douillet & Dumoulin 2011; Hempel & Töpfer 2004; Monahan 2007; Monahan & Palmer 2009; Norris & Armstrong 1999). Litteraturens empiriska fokus begränsas emellertid i regel till enskilda fallstudier i engelsktalande länder. Forskning om nord- och östeuropeiska förhållanden är en sällsynthet. Teoretiskt finns även en forskningslucka när det gäller lokala beslutsfattare och kameraövervakningen utbredning. Tesen som bildar utgångspunkten för denna artikel är att dessa personer har stort inflytande över hur övervakningen legitimeras, används och vilken plats den tar i säkerhetspolitiken i stort på lokal nivå. Nedan utvecklar jag resonemanget om legitimering och beskriver kortfattat det teoretiska ramverket för studien.

## Övervakning och legitimitet i en urban kontext

Den engelskspråkiga forskningen på området talar om *urban security governance*, med andra ord "styrning av lokalpolitiska säkerhetsfrågor". I ett svenskspråkigt sammanhang bör vi skilja mellan lokal säkerhets*politik*, vilket här förstås som en process för legitimering, förhandling och debatt på principiell nivå där en rad aktörer deltar,<sup>3</sup> och säkerhets*arbete*, dvs. den praktik (se nottetxen nedan) som aktörer i detta nätverk rutinmässigt ägnar sig åt – eller utvecklar – för att åtgärda säkerhetspolitikens problem.<sup>4</sup> Säkerhetspolitiken arbetar fram

3 Se även Mouffes definition av politik som den "ensemble av praktiker, diskurser och institutioner som försöker etablera en viss ordning och organisera den mellanmännsliga samvaron" (Mouffe 1999, 754).

4 Begreppet "praktik" kan definieras som "konventionella sätt att handla", eller mer specifikt: rutinmässiga aktiviteter som lärs in, normaliseras [org. *habitualiserat*] och utförs mer eller mindre kreativt och taktiskt av olika aktörer (Keller 2007). Säkerhetsarbete är med andra ord den vardagliga praktik som utförs för att skapa säkerhet i de olika städerna.

acceptabla lösningar på stadens problem och möjliggör således säkerhetsarbetet i sig. Detta kan ske formellt, genom reglering och policyskapande, eller informellt, genom personliga kontakter och överenskommelser. Emellertid utgår jag från att det alltid finns ett behov inom den lokala säkerhetspolitiken av att förhålla sig till både det juridiska systemet och till "offentligheten" i vid bemärkelse; därför finns ofta ett behov av legitimering av de säkerhetslösningar man väljer.

*Legitimering* av intentioner, program, policys, övervakningsinsatser etc. kan krävas när dessa inte kan begripliggöras för allmänheten med den begreppsapparatur som just då finns tillgänglig (jmf. Mörkenstam 1999, 51). Det motsvarar ett sorts retroaktivt meningssskapande av institutionella maktrelationer som, i Barkers anda, är associerat med ett visst mått av både rationellt beräkande (i termer av effektivitet) och en given moralisk självbild eller identitet (i termer av rättvisa och jämlikhet) (Barker 2001). Om inte övervakningsåtgärder legitimerades på något sätt skulle det alltså uppstå ett "moraliskt glapp" mellan den underliggande ideologin bakom den lokala säkerhetspolitiken å ena sidan, och säkerhetsarbetet å den andra (Krell-Laluhová & Schneider 2004). Säkerhetsarbete vilar ytterst på statens våldsmonopol och det är alltså här som kameraövervakningen hämtar sin bärkraft. Polisen åtnjuter med sin formella rätt till våldsutövning alltid en central roll i säkerhetsarbetet och det är ofta mycket viktigt att kunna hävda polisens stöd för nya tekniska lösningar. Aktörer "lånar" således gärna av polisens legitimitet, vilket vi ser bland annat i det Stockholmska fallet. En central fråga blir därför hur olika aktörer sammanförs och om de återanvänder andra aktörers legitimitet för egna syften. Den direkta analytiska uppgiften är att ta reda på hur de mest centrala aktörerna agerar och legitimerar sina förehavanden i respektive urbana kontext.

*Legitimering* sker då villkorliga maktrelationer förklaras och förses med moralisk eller juridisk substans. Det kan handla om hur beslutsfattare beskriver kameraövervakning och hur den motiveras med hänvisning till brottslighet eller andra faktorer. I det svenska fallet visar jag till exempel hur övervakningssystemen ingick i en mer allmän process för att organisera om hela SL:s säkerhetsarbete. Kamerorna får då vidare funktioner utöver de förmodat brottspreventiva och jag argumenterar för att detta gör dem oersättliga i det Stockholmska säkerhetsarbetet. Legitimeringskomponenten består här i hur dessa processer begripliggörs och motiveras av aktörerna, till exempel i en intervjusituation. Generellt gäller att sättet på vilket legitimering sker antas vara relaterat till normbrottet, det vill säga hur övervakningen i en given kulturell kontext uppfattas inskränka på de friheter som befolkningen har. Samma övervakningssystem kan med andra ord uppfattas helt olika av människor i Tyskland och i Polen, och således kräva olika typer av legitimering. Övervakning, som en form av maktutövning, ifrågasätts när den står i konflikt med de kollektiva narrativ som vägleder ett samhälles utveckling (jmf. Beetham 1991).

Av ovanstående diskussion framgår att frågan om säkerhetspolitiken kan brytas ned i ett antal aspekter. Dels finns det den offentliga debatten, dels regleringar och dels det informella spelet som pågår bakom kulisserna inom aktörsnätverken. Analysen i avsnitt 7 består av en redogörelse för tre fall där fokus ligger på följande delmoment:

- *Offentlig debatt*. Huruvida säkerhetsarbetet är föremål för offentlig debatt eller ej, och om det är kontroversiellt eller inte.
- *Reglering*. Vilka gränser som lagstiftningen sätter för kameraövervakning i respektive fall, samt hur aktörerna strategiskt försöker omtolka gällande regler till sin egen fördel.
- *Aktörsnätverk*. Graden av sammanhållning eller konflikt bland de aktörer som är involverade i säkerhetspolitiken och i säkerhetsarbetet.
- *Legitimering*. Hur säkerhetsarbetet – och främst kameraövervakningen – legitimeras enligt ovanstående.

Till sist ska det understrykas att legitimering av tekniska system inte behöver komma till uttryck i form av en *explicit* kommunikativ process, utan kan också uppstå i normaliseringen av säkerhetsarbetet i sig. "Trygghet", i den form som studeras här, kan jämte frånvaron av brott också ses som ett centralt värde i en *implicit* kommunikation mellan medborgare och myndigheter. Innes med flera argumenterar för att förekomsten av tekniska installationer, exempelvis övervakningskameror, förmedlar bilden av att säkerhetsarbete pågår och är något som bör tas på allvar (se Coaffee et al. 2009; Innes 2005). Effekten handlar här inte om att kameror förebygger brott (se diskussion om effektivitet ovan); här handlar det snarare om att säkerhetsinstallationer förmedlar ett implicit budskap om trygghet. På så sätt kan tekniska system indirekt ha en självlegitimerande verkan, vilket vi kommer att se nedan.<sup>5</sup> Närmast beskrivs studiens design och metodologi.

## Forskningsdesign och metod

Nedan diskuterar jag de metodval som vägledde undersökningen som denna artikel bygger på. Undersökningen är en jämförande fallstudie med en kritisk och tolkande ansats (för vidare diskussion se även Alvesson & Deetz 2000, 22; Figal 2009, 342; Svenonius 2011, 56, 288f). Jag fokuserar på säkerhetsarbete och -politik i kollektivtrafik och stadsmiljöer i Berlin, Stockholm och

5 Denna förhandling av tekniska system kan kallas "interessement process" och är en poäng influerad av Science and Technology Studies. Se t.ex. Callon 1984; Williams & Edge 1996.

Warszawa. Dessa tre fall jämförs nedan med utgångspunkt i användningen av kameraövervakning.

Den stora – och relevanta – skillnaden mellan fallen ligger i de historiska erfarenheterna av totalitära och auktoritära statskick. Övervakning är djupt associerat med repression och social exklusion (Gandy 1989; Marx 1988; Norris, Moran & Armstrong 1999). Det är att förmoda att dessa markant skilda historiska erfarenheter spelar roll i frågan om legitimering av övervakningens mest symboliska teknologi, kameraövervakningen. Jämförelsens styrka ligger här i att visa att inget givet sätt att tänka kring övervakning är mer "naturligt" än något annat och att det därför är rimligt att anlägga ett kritiskt, ifrågasättande perspektiv på existerande övervakningspraktiker, till exempel i Stockholm.

Undersökningen bygger till stor del på intervjumaterial skapat under perioden 2008-2010 inom ramen för forskningsprojektet *Balancing Integrity and Legal Security*.<sup>6</sup> I det polska fallet har en uppföljningsintervju med dataskyddsmyndigheten GODO gjorts under 2014. Intervjuer utfördes av författaren själv förutom den första rundan av intervjuer i Polen (2009), där tolk och tre andra projektdeltagare medverkade. Intervjuerna följde ett semi-strukturerat upplägg och varade mellan 60 och 80 minuter.<sup>7</sup> De byggde på en tematisk guide som intervjupersonerna hade fått tillgång till före intervjutillfället. Intervjuerna har sedan transkriberats och analyserats både manuellt och med hjälp av mjukvaran Nvivo i ett förfarande som är relaterat till kvalitativ innehållsanalys och grundad teori (Charmaz 2006; Kohlbacher 2006). Utifrån denna analys har ett narrativ om varje fall skapats. Ambitionen har varit att identifiera och tolka legitimitetsanspråk, beskrivningar av aktörsnätverkens sammanhållning och frågor om reglering. Utöver intervjuer bygger analysen även på tryckt informationsmaterial från myndigheter och företag, till exempel SL:s broschyr om Trygghetsprojektet som gick ut till allmänheten 2006. Offentliga dokument, nyhetsrapportering och information från förvaltningsportalen i Berlin (berlin.de), SL:s hemsida (sl.se), och Warszawas hemsida (warszawa.pl) ingår även i materialet. Det huvudsakliga syftet med detta "externa" material har varit att kontrollera uppgifter från intervjuerna samt att skapa en bild av den offentliga debatten om säkerhetsarbetet.

Närmast presenteras en översikt över de tre städerna, hur kameraövervakning infördes under 2000-talet och vilka aktörer som är mest centrala i sammanhanget. Därefter fortsätter texten med en presentation av det analytiska narrativ som skapades utifrån forskningsmaterialet.

6 Finansierat av Östersjöstiftelsen 2008-2010. Projektledare: Fredrika Björklund. Övriga projektdeltagare var Elfar Loftsson och Wojciech Szrubka. Samtliga då verksamma vid Södertörns högskola.

7 En förteckning över intervjuer återfinns efter litteraturförteckningen. I texten nedan refererar jag till intervjuerna med intervjupersonens institutionella tillhörighet, funktion och datum för intervjun, t.ex. "ZTM säkerhetschef 15.12.2010", vilket står för att intervjun fördes med Warszawas trafikhuvudman ZTM:s säkerhetsansvarige den 15/12-2010.

## Säkerhetsarbete i Berlins, Stockholms och Warszawas kollektivtrafik

För att få en bild av säkerhetspolitiken i de tre städerna är det viktigt att förstå de historiska och politiska sammanhangen inom vilka den tar plats. Nedan beskrivs grunddragen i Berlins, Stockholms och Warszawas kollektivtrafiksystem och säkerhetsarbetet i respektive fall. Avsnittet bildar utgångspunkt för de kommande resonemangen.

### BERLIN

På grund av Tysklands historia och politiska system har Berlin ett relativt komplicerat kollektivtrafiksystem. Före 1989 hade den östtyska administrationen hand om pendeltågsnätet (S-Bahn), som förföll under kommunistpartiets regi. Istället dominerade busstrafik i Östberlin medan Västberlin byggde ut tunnelbanenätet under efterkrigstiden. Idag består denna uppdelning, med undantaget att spårvagnstrafiken och i viss mån tunnelbanenätet har byggts ut och moderniserats sedan 1990. Under 1990-talet, när de båda förvaltningarna slogs samman, fanns därför två organisationer, med dubbla personalstyrkor på plats. Efterhand skalades bemanningen ned, vilket ledde till en veritabel avfolkning av personal i kollektivtrafiken. Framförallt i tunnelbanan infördes kameror som ett supplement till stationspersonal.

Kollektivtrafiken i Berlin är uppdelad mellan flera utförare. Regionaltåg trafikerar av *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg* (VBB), som är en beställarorganisation lik SL i Stockholm och som lyder under federal jurisdiktion. VBB koordinerar trafiken i delstaterna Berlin och Brandenburg och har ett övergripande ansvar, dock utan egentliga formella kompetenser. Pendeltåg körs av *S-Bahn Berlin GmbH*, ett dotterbolag till Deutsche Bahn (DB) som lyder under federal lagstiftning. S-bahn-trafiken upphandlas av delstaten Berlin men överses av VBB. Tunnelbana, spårväg och lokalbussar, i sin tur, trafikerar av *Berliner Verkehrsbetriebe* (BVG), som kör helt i egen regi och lyder under delstaten Berlins jurisdiktion. Med andra ord finns inte bara olika modeller för organisering av Berlins kollektivtrafik, utan även olika reglering av densamma.

Organisationerna åtnjuter en exklusiv parallellexistens och har lite gemensamt utöver biljettsystemet. De kämpar i viss utsträckning med varandra om legitimitet och inflytande i Berlin. BVG är den dominerande parten, medan VBB är viktigare i grannstaten Brandenburg. Säkerhetsarbetet i kollektivtrafiken har också det präglats av diversitet: BVG har valt en hårdare linje med separat säkerhetsavdelning (sedan början av 2000-talet), mer kameraövervakning, tuffare kontrollanter och sämre service; S-Bahn och VBB har stått för en mildare policy och införde först 2011-2012 kameraövervakning i större skala. Något tillspetsat skulle man kunna säga att VBB istället har betonat de mellanmännsliga relationerna som nyckeln till säkerhet i Berlin.



Två händelser präglade utvecklingen av säkerhetsarbetet i Berlins kollektivtrafik under 2000-talet. Den första rör BVG:s kameraövervakning. I mitten av 2000-talet utförde BVG en serie tester av kontinuerlig övervakning på utvalda sträckor (framförallt U2 och U8), men vägrade låta resultaten utvärderas av externa forskare efter att kamerorna visat sig vara mindre effektiva än väntat. Övervakningen ledde till ett stort motstånd från civilsamhället, enskilda passagerare och andra myndigheter. Kritiker ansåg att BVG:s planer var författningsvidriga eftersom det innebar ett övertagande av polisiära uppgifter. Övervakningen stoppades också temporärt men har sedan dess återupptagits.

Den andra händelsen var S-Bahn Berlin GmbH:s säkerhetskandal. Under 2009 uppdagades att S-Bahn-systemet led av åtskilliga säkerhetsproblem, framförallt gällande vagnarna. Utföraren hade dragit ned på inspektionstakten för att hålla kostnaderna nere, vilket resulterade i att ett stort antal tågsätt hade körts defekta – till exempel utan fungerande bromsar (Tagesspiegel 2009). Det var ett under att ingen större olycka hade hunnit inträffa innan situationen uppdagades. S-Bahn-trafiken upphörde helt under hela hösten 2009 och ett antal vagnar kasserades. Skandalen kostade företaget och staten Berlin stora summor och påverkade S-Bahn Berlin GmbH på så sätt att de tvingades omarbota säkerhetspolicyn från början (Neumann & Rogalla 2013; Spiegel Online 2009). Detta ledde till att kameraövervakning aktualiserades och införlivades som en central del i säkerhetsarbetet även i VBB-trafiken. Idag har BVG ytterligare förstärkt kameraövervakningen och VBB inkluderar övervakning rutinemässigt i service-beskrivningar av trafiken, men betonar inte kamerornas säkerhetsfunktion nämnvärt. Tyvärr är det inte möjligt att uppskatta antalet kameror i dagsläget, men före S-Bahn-krisen fanns det lite drygt 7000 kameror i Berlins kollektivtrafik (Svenonius 2011, 148). Idag är de dock betydligt fler.

Polisen själva har bara temporära system i Berlin i utredningssyfte och det är huvudsakligen BVG:s kameror som finns att tillgå. Det gör att BVG och polisen har en mycket nära relation, vilket jag kommer att diskutera ytterligare nedan. BVG:s konflikt med civilsamhället och dataskyddsmyndigheten, och säkerhetskandalen med S-Bahn Berlin har varit utslagsgivande på det sättet att de var för sig ledde till en minskad hänsyn till integritetsnormer som tidigare gällt. I det förra fallet utvidgades trafikhuvudmannens befogenheter i delstaten Berlins ordningslag för att möjliggöra BVG:s övervakning.<sup>8</sup> I det senare fallet övergavs policyn att hålla tillbaka kameraövervakningen till förmån för en mer expansionistisk policy där kameror installerades i samtliga fordon. Dessa händelser banade därmed väg för en ökad kameraövervakning och det är den situation som råder i kollektivtrafiken idag – kameror har kommit att spela en helt avgörande roll i säkerhetsarbetet.

8 *Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin* (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln).

## STOCKHOLM

Kollektivtrafiken i Stockholm organiseras av AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), som under 1990-talet omformades till en ren upphandlingsorganisation, dvs. helt utan egen drift. Trafiken bedrivs i dagsläget av sex entreprenörer. Den förändring som var helt utslagsgivande för säkerhetsarbetet inom Stockholms kollektivtrafik var SL:s satsning *Trygghetsprojektet*, som löpte 2005-2010. Trygghetsprojektet var en satsning som på ett genomgripande sätt skulle förändra målsättning för och styrning och implementering av säkerhetsarbetet i Stockholms kollektivtrafik. Det kom dock även att påverka långt fler aktörer än bara de som direkt berörs av kollektivtrafiken, vilket jag kommer att visa nedan. Centralt i projektet var introduktionen av avancerad övervakningsteknologi på bred front i kollektivtrafiken. Under kort tid installerades runt 20 000 kameror i SL:s utrymmen, t.ex. på stationer och plattformar och i tåg och bussar. Fram tills dess hade Stockholm varit en stad utan omfattande kameraövervakning, men införandet av de nya kamerorna, tillsammans med vägtullar (som bygger på kamerateknik) och polisens övervakning av centrala nöjesdistrikt ett par år senare, förändrade bilden. Märkligt nog fördes under den här tiden ingen som helst samhällelig debatt om övervakningens möjligheter och risker. Det var först 2008, i samband med FRA-debatten, som frågan lyftes, men då var projektet redan i full gång.

Internt föranleddes Trygghetsprojektet av stora organisatoriska förändringar där säkerhetsarbetet i stor utsträckning centraliserades och ansvaret för t.ex. kameraövervakning och väktarlicenser förlades till en ny säkerhetsavdelning. Den nybildade säkerhetsavdelningen var resultatet av en sammanslagning av två tidigare avdelningar – en med ansvar för säkerhet i teknisk bemärkelse (bränder, olyckor, etc.) och en med ansvar för kundservice (här fanns visst ansvar även för t.ex. väktare). Sammanslagningen i sig var föranledd av en korruptionsskandal där SL:s tidigare säkerhetschef på kundservice-sidan hade haft otillbörligt samarbete med vaktbolaget Falck Security (Arbetsdomstolen 2004). Dessutom hade SL sedan länge drivit en mycket hård linje mot grafiti och plankning, och trygghetsfrågorna hade en tydlig dimension som fokuserade på åtgärder mot dessa för SL oönskade aktiviteter. SL hade försökt få kameraövervakning till stånd redan runt millennieskiftet, men inte lyckats. Det var först efter att en ny säkerhetschef hade fått mer övergripande kompetenser som Trygghetsprojektet genomfördes. Behjälpligt var också att den politiska majoriteten i både Stockholms läns landsting och Stockholms kommun hade ändrats i och med valet 2006. Projektet resulterade enligt SL:s representanter i ett mer stringent och genomtänkt säkerhetsarbete och med tydligare ansvarsfördelning (SL säkerhetschef 12.8.2008).

Själva kärnan i projektet är en ledningscentral som kallas "Trygghetscentralen" eller "TryggC", som tjänar som nod för säkerhetsarbetet. Härifrån koordineras informationsflödet och väktarinsatserna. Utöver kameraövervakningen

innebar projektet ökad samverkan mellan polis och andra aktörer, och en rad diskursiva förändringar som skulle få stockholmarna att förstå vad SL syftade på med sitt säkerhetsarbete. Övervakningskamerorna har fått nya namn, de kallas nu "trygghetskameror", och resenärer har tillgång till "trygghetsnumret" vid obehag eller rädsla. "Trygghetsvårdar" patrullerar trafiken på kvällar och helger och det fanns under en tid planer på "trygghetstelefoner" liknande de som finns i Berlins tunnelbana. Dekaler informerar om att övervakning sker "för din trygghet" (SL 2006). Med andra ord blev terminologin kring trygghetsbegreppet central för SL under projektet på ett sätt som den inte varit tidigare. Detta berodde i sin tur på att SL i början av 2000-talet hade börjat samla in nya sorters data om passagerarnas "säkerhetsupplevelse" och i analyser av dessa kommit fram till att själva säkerhetsnivån i sig inte var det mest centrala, utan själva upplevelsen av densamma (Svenonius 2012). Skiftet från "säkerhet" (i betydelsen objektivet skydd mot fara) till "trygghet" (ett begrepp bredare än säkerhet för frånvaron av potentiella faror) sammanfattar i mångt och mycket den rörelse som urbant säkerhetsarbete i Stockholm har gjort under 2000-talet, där fokus flyttats från reella skaderisker till att inkludera upplevd trygghet som en minst lika central faktor.

## WARSAWA

Kollektivtrafiken i Warszawa domineras av buss- och spårvagnstrafik. Det finns dock två tunnelbanelinjer: linje 1 som löper vertikalt från norr till söder, och linje 2 som löper horisontellt från öster till väster. Likt Stockholm har Warszawa en upphandlingsorganisation som tjänar som trafik huvudman, *Zarząd Transportu Miejskiego m.st. Warszawy (ZTM)*. Pendeltågstrafik organiseras av *Polskie Koleje Państwowe SA (PKP)*, som opererar i hela Polen på samma sätt som *Deutsche Bahn* i Tyskland och *Statens Järnvägar* i Sverige. Liksom i Berlin har det funnits mycket begränsat utbyte mellan ZTM och PKP, och det är endast relativt nyligen som ett biljettsamarbete har kunnat initieras.

Warszawa står ut från Berlin och Stockholm i det att polisen och stadsförvaltningen i samarbete under lång tid har drivit en mycket expansionistisk linje beträffande kameraövervakning. Övervakningen finns förvisso i kollektivtrafiken med ca. 13 000 kameror, men dessa kompletteras av ca. 750 kameror som finns installerade på allmän plats överallt i Warszawa (City of Warsaw 2016). Övervakningen sköts dels lokalt i vardera av de 16 distrikten, dels centralt av säkerhetsbyrån *Zakład Obsługi Systemu Monitoringu (ZOSM)*, som driver ett eget övervakningscentrum. Polisen har också en egen sambandscentral med prioriterad kontroll över kamerorna (Warszawa-Polisen, Sektion 1 chef 18.12.2009). Anställda vid polisens "Sektion 1" är specialiserade på övervakningsteknik och tjänar som konsulter åt kommuner och andra som vill installera kameraövervakning.

Det speciella med Warszawas övervakningsstrategi är att den inte bara utgår från användar-orienterad detektion och efterhandskontroll av inspelat bildmaterial, utan också har egna anställda som utför "virtuella patruller" via

kamerorna för att upptäcka brott och oegentligheter, liknande polisens övervakning av Medborgarplatsen och Stureplan i Stockholm (BRÅ 2015). Detta gör systemet dyrt i drift men, enligt ZOSM, mer effektivt (Wyborcza.pl 2013). Warszawa är även intressant eftersom det, likt Stockholm, inte har funnits någon egentlig debatt kring övervakningen. Användandet av kameror är, till skillnad från Sverige och Tyskland, inte heller reglerat utan sker i ett lagtekniskt tomrum. Kopplat med hög brottsstatistik under 1990-talet, en stundtals aggressiv lag-och-ordningsdiskurs från politiska partier och höga nivåer av rapporterad upplevd osäkerhet på offentlig plats, har kameraövervakning blivit något ett marknadsföringsinstrument i Polen och tilltron till kamerors brottspreventiva förmåga är därför mycket stor (Polanska 2011; Waszkiewicz 2011). Warszawa står med andra ord för en radikalt annorlunda ansats än Stockholm och Berlin på grund av dess "Eldorado-karaktär" i fråga om övervakning (Pereira-Puga 2013). Till skillnad från de andra två städerna, där det finns ett visst mått av kontrovers eller i alla fall regelverk som måste uppfyllas, är utvecklingen i Warszawa mycket rakare. Kameraövervakningen baseras visserligen till del på en trygghetsidé liknande de i Berlin och Stockholm, men utifrån en helt annan utgångsposition. Bristen på reglering har skapat en kaosartad situation där videomaterial läcks både av polisen och av privata operatörer, och där ingen riktigt vet vem som står bakom alla kameror. Det finns även en mycket hög tilltro till tekniken, en fråga jag behandlar i följande avsnitt.

## Kameraövervakning: En effektiv metod?

Efter att ha beskrivit kontextuella faktorer i de tre städerna kommer vi nu till analysens första del, där de säkerhetsansvarigas egna beskrivningar om kameraövervakningen redovisas. Analysen går sedan vidare till att studera hur det lokala säkerhetsarbetet har behandlats politiskt.

En central aspekt i alla tre städerna är diskrepansen mellan den officiella och den informella legitimeringen. Utåt påstås kameraövervakning ha en direkt och tydlig preventiv effekt på brott, men internt är tekniken snarare en del av en större lösning; oftast anses den inte i sig vara verkningsfull. I samtliga fall utlovas effekter som inte har någon vetenskaplig grund. I en informationsbroschyr om Trygghetsprojektet från 2006 utlovar SL till exempel att kamerorna har en "våldsdämpande effekt" och BVG har enligt organisationen *Humanistische Union* länge argumenterat för att teknologin har en sorts objektiv brottspreventiv verkan (SL 2006; HU ordförande 2.3.2009). Även i Warszawa, där polisen är väl medveten om kameraövervakningens begränsningar, förs en diskussion på politisk nivå som inte rymmer något som helst tvivel om kamerornas betydelse. Istället stoltserar företrädare för ZOSM och polisens specialsektion för kameraövervakning med statistik över minskning av antalet brott med 40-70 % på de platser där det finns kameror (Milosz 2008; Warszawa-Polisen, chef Sektion 1 18.12.2010; ZOSM

operativ chef 16.12.2009).<sup>9</sup> ”Det enda problemet”, säger direktören för ZOSM, ”är att det inte finns tillräckligt många kameror” (ZOSM direktör 18.12.2009).

Enkom Deutsche Bahn/S-Bahn har varit konsekventa i att från början inte legitimera kameraövervakning som en brottspreventiv teknologi, utan har från början sett kamerornas syfte som trygghetsskapande och som ett instrument för verifikation och dokumentation av brott och vandalism (DB Station & Services säkerhetsansvarig 8.5.2010). Detta är relaterat till den starka tyska integritetsdebatten. Kommunikationschefen för BVG beskrev hur de istället för att utlova mer trygghet genom övervakning kände sig tvungna att bekräfta att ingen faktiskt tittade på kamerorna:

Kameraövervakningen är något där vi, till exempel, alltid måste påminna kunden: ”Vi övervakar inte dig, det är inte så hos oss. Det sitter ingen på andra sidan. Vi bara spelar in!” (BVG kommunikationschef 6.3.2008)

Bortsett från att även inspelning kan ses som övervakning, blir det här tydligt att den tyska debatten utgår från helt andra normer än den polska och svenska. I andra delar av intervjun medger intervjupersonen att de är medvetna om att kameraövervakningen i bästa fall fördriver problemen till en annan ort. Exempelvis försköt övervakningen av Zoologischer Garten drogtrafiken till Kottbusser Tor i en annan del av staden. Med andra ord arbetar säkerhetsavdelningarna både mot kundernas otrygghet och faktisk brottslighet i kollektivtrafiken, och i bästa fall kan de påverka en av dem.

När det gäller kameraövervakningens effektivitet anger säkerhetsansvariga i samtliga fall att skälen till övervakningen har att göra med efterfrågan från kunderna/passagerarna, emedan de själva är mer pragmatiska gällande övervakningens effektivitet (BVG kommunikationschef 6.3.2008; SenInnSport<sup>10</sup> tjänsteman 5.3.2009; SL säkerhetschef 26.2.2009; SL presschef 21.2.2010; Warszawa-polisen, Sektion 1 chef 16.12.2009; ZTM säkerhetschef 15.12.2009; ZTM presschef 15.12.2009). Det som räknas är egentligen inte den egentliga säkerheten, utan upplevelsen av säkerheten. Som svar på frågan vilka åtgärder som är effektiva svarar SL:s säkerhetschef till exempel:

Hela vårt fokus går ut på att försöka komma fram till rätta åtgärder, för det är vårt mål. Nu talar vi inte om den *faktiska* risken för händelse, utan vi talar om den upplevda, och den upplevda tryggheten, där är *en* faktor som driver – det är bemanning. (SL säkerhetschef 26.2.2009)

9 Detta är fullkomligt orealistiskt, och polisen har inte heller genomfört någon riktig utvärdering enligt vad vi erfor under intervjun med föreståndaren på specialsektionen för kameraövervakning. Siffrorna bygger på analys av anekdotisk karaktär utförd av mellanchefer inom polisorganisationen.

10 *Senatsverwaltung für Inneres und Sport* (Berlins senatsförvaltning för inre angelägenheter och idrott).

Med andra ord är det inte kamerorna som påverkar säkerheten enligt säkerhetschefens egen uppfattning. Under intervjuerna återkom hen ofta till målsättningen att höja *trygghetsnivåerna*, och alla utsagor om effektivitet riktas mot detta mål, inte den faktiska brottsligheten. Med andra ord har denna "subjektivering" av säkerheten som effekt att det också sker en relativisering av säkerhetsbegreppet. Diskrepansen mellan objektiv och subjektiv är knuten till en kommersiell logik om tillgång och efterfrågan, där kundens upplevelse är det som i grund och botten är relevant. Således är det inte orimligt att omorganiseringen av kollektivtrafiken i Stockholm som skedde under 1990- och 2000-talet, då SL blev en ren upphandlingsorganisation, i sig skapar incitament för en ökad övervakning av det offentliga rummet.

Att reducera kameraövervakningen till ett instrument bland andra när det gäller polisarbete (privat eller offentligt) kan dessutom vara ett sätt för beslutsfattare på lokal nivå att visa att de tar frågan på allvar och reflekterar över säkerhet och integritet. Premissen är att saken har tänkts igenom och att kameraövervakning inte skulle införas om det inte verkligen var nödvändigt. Således kan det signalera en grad av *professionalism* i fråga om säkerhet, att inget görs reflexmässigt utan goda kunskaper om åtgärdernas effektivitet. Denna professionalism utgör en av de brottsbekämpande institutionernas mest grundläggande källa till legitimitet eftersom det markerar proportionalitet, ansvarsskyldighet och rättssäkerhet.

Andra har tidigare beskrivit detta i termer av avvägningen mellan integritet och övervakning, och det innebär i princip alltid att integritetsintresset – som är svårdefinierat – får stå tillbaka för övervakningsintresset – som är mätbart i form av brottsstatistik (Björklund 2013b; Flaherty 1989). När beslutsfattare uttrycker sig i dessa termer lånar de med andra ord från en "extern" källa till legitimitet. Problemet – jag återkommer till detta nedan – är dock att när kameraövervakningssystem införs i dessa fall får de mycket snabbt en koordinationsfunktion, utan vilken bemanningen, som säkerhetschefen talar om i citatet ovan, skulle vara svår att genomföra. Kameraövervakning blir därmed inte bara en teknik för att visa handlingskraft utan även en förutsättning för andra delar av säkerhetsarbetet.

Införandet av kameraövervakning är också förbundet med *prestige* hos beslutsfattarna. När det har gått en viss tid i policyprocessen blir det viktigare att få igenom beslutet än att värna om effektiviteten hos de föreslagna åtgärderna (jmf. Flyvbjerg 1999). Övertron på kameraövervakningens effekter under projektets gång fick till exempel beslutsfattare i Berlin att helt bortse från externa utvärderingsresultat som pekade åt "fel" håll och övervakningsprojektet sjösattes, trots bevis på dess ineffektivitet (Hempel & Alisch 2006; HU ordförande 2.3.2009). I Warszawa stod dock än mer ytliga överväganden till grund för införskaffandet av fler kameror: enligt ZTM:s säkerhetschef var det viktigt att inte "hamna bakom" de andra. Kamerorna var *świeże sprawy*

– ”fräscha prylar” – vilket upplevdes som en viktig faktor i sig (ZTM säkerhetschef 15.12.2009). Detta visar att det inte enbart rör sig om någon fullt rationell process när övervakning ska introduceras, utan också om politisk prestige och tilltro till att tekniken i sig kommer att lösa sociala problem.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i det officiella sammanhanget inte skapas något utrymme för tvivel kring kameraövervakningens effektivitet, emedan i intervjusituationen en helt annan uppfattning kommer till uttryck. Detta gäller främst för Berlin och Stockholm, men även i viss mån Warszawa. I de flesta fall där stora effekter påvisas har tjänstemännen själva helt analogt jämfört brottsstatistik över tid eller med andra områden i staden, vilket leder till missvisande resultat. Alternativt hänvisar de till kundundersökningar som mäter trygghetsupplevelser, och det blir dessa som utgör måttet för ”faktisk” effektivitet. Nedan fortsätter analysen med en diskussion om legitimering inom aktörsnätverken.

## Styrning och intern legitimering

En av de mest framträdande skillnaderna mellan de tre fallen är hur kollektivtrafik-huvudmännen (BVG, S-Bahn Berlin/Deutsche Bahn, VBB, SL och ZTM) agerar gentemot andra myndigheter och hur de olika strategier som de utvecklar påverkar graden av samstämmighet och konflikt i aktörsnätverken. Det fall där konflikt är mest utpräglat är Berlin, medan Stockholm och Warszawa karaktäriseras av konsensus och samarbete. Detta är relaterat till regleringsstrukturer och hur kontroversiell kameraövervakningen anses vara, särskilt i relation till dess motpol – mänsklig närvaro. Det skulle kunna hävdas att i Berlin stod övervakningen, särskilt BVG:s säkerhetsarbete, för polisiär repression som ersatte den tidigare mänskliga närvaron i kollektivtrafiken. I Stockholm och Warszawa tematiseras aldrig övervakning i relation till demokratiska fri- och rättigheter. I dessa fall styr samarbetsvilja och olika grader av informalitet hur aktörsnätverken upprätthålls. För att gå in lite närmare i detta diskuteras fallen nedan var för sig. Jag jämför fallen i en mer samlad diskussion i slutsatserna.

### BERLIN

Övervakningsmaterial betraktas i Berlin som extremt känsligt av integritets-skäl och dess hantering är noga reglerad. S-Bahn Berlin GmbH är ett dotterbolag till Deutsche Bahn och är således bundet av dess säkerhetspolicy, som går under titeln ”3-S” (Deutsche Bahn 2016). 3-S står för ”Sicherheit, Service, Sauberkeit” (säkerhet, service, renlighet) och betraktas av alla aktörer som en sorts förebildspolicy som i bästa fall också borde anammas av BVG (VBB säkerhetschef 4.5.2009; LKA<sup>11</sup> tjänstemän 7.5.2009). 3-S baseras på en restrikt-

11 Landeskriminalamt, delstaten Berlins polismyndighet.



tiv användning av övervakning, där endast stationer som också inrymmer en galleria eller liknande är utrustade med kameror. Dessa kameror används av företagets servicepersonal för direkt övervakning och bildmaterialet lagras på servrar i separata utrymmen ägda av polisen dit S-Bahn Berlins personal inte har tillträde. S-Bahn Berlin kan alltså inte komma åt lagrat bildmaterial, vilket används endast för utredningar av polisen (DB Station & Services säkerhetsansvarig 8.5.2009). Deutsche Bahns säkerhetspolicy föreskriver vidare en restriktiv hållning gällande vilken information om incidenter som släpps till allmänheten. Våldsincidenter rapporteras således inte utan vidare eftersom det skulle kunna skapa ökad otrygghet bland resenärerna. Policyn är även relativt liberal i fråga om graffiti, och endast grov skadegörelse rapporteras till polisen.

Detta i kontrast till BVG, som har en helt motsatt policy och rapporterar varje fall av graffiti. Deutsche Bahns policy möter inget motstånd eftersom företaget, i Berlins dataskyddsmyndighets ögon, gör saker och ting ”på rätt sätt” (Berlin BDI chefstjänsteman 5.5.2009). Deutsche Bahn tar inte på sig några (kvasi-)polisära funktioner och riskerar därmed inte att stöta sig med den inflytelserika tyska dataskyddsmyndigheten, samtidigt som de förser polisen med en tillräcklig mängd övervakningsmaterial. S-Bahn och Deutsche Bahn är med andra ord del av ett sammanhållet nätverk där intern legitimering varken är nödvändig ur normativ eller praktisk synvinkel, eftersom 3-S-policyn ligger i linje med den tyska dataskyddslagstiftningen.

BVG, å andra sidan, tog tidigt avstånd från 3-S-modellen och anammade en säkerhetspolicy som fokuserade på omfattade kameraövervakning av insatsstrategiska skäl, och för att höja den upplevda trygghetsnivån. BVG:s agerande baserade på idén att kollektivtrafiken ur juridiskt perspektiv motsvarade vilken kommersiell verksamhet som helst, enligt den tyska principen för så kallad ”Hausrecht” (motsvarande lokala föreskrifter) (BVG kommunikationschef 6.3.2008). BVG är dock ett offentligägt företag och kollektivtrafiksystem är i tysk lag en plats dit allmänheten har tillträde. I den kontexten blev BVG:s anspråk på att tillvarata sin ”Hausrecht” kontroversiell. Det ansågs nämligen att BVG i och med övervakningen hade initierat en polisär verksamhet, som de inte hade mandat att utföra. BVG:s säkerhetspolicy, och framförallt kameraövervakningen, blev därför en instans av illegitim funktionsspridning.<sup>12</sup> Att företaget dessutom utförde övervakningen utan någon som helst information om att så skedde, ledde till en konflikt med Berlins dataskyddsmyndighet, som höll övervakningen för konstitutionsvidrig (Berlin BDI, chefstjänsteman 5.5.2009). Motsättningarna mellan BVG och dataskyddsmyndigheten fortsatte och ledde till slut till att delstaten Berlin genomförde ett *ad hoc*-undantag i dess egen polis- och ordningslagstiftning, för att på så sätt göra det möjligt att

12 *Zweckentfremdung*, eller *function creep* på engelska.



fortsätta med – och utöka – övervakningen (Abgeordnetenhaus Berlin 2007, Drs. 16/0782).

En vidare konflikt i Berlins aktörsnätverk är den mellan BVG, å ena sidan, och VBB tillsammans med Berlins polis, senatsförvaltningen för statsutveckling, civilsamhällesorganisationer och den politiska oppositionen, å den andra. Motsättningarna mellan dessa parter rörde den i den tyska kontexten så viktiga relationen mellan personal och övervakningskameror i kollektivtrafiken. BVG kritiserades under den senare delen av 2000-talet för att i alltför stor utsträckning vilja ersätta personal med kameror, vilket skulle leda till en ”avfolkning” av kollektivtrafiksystemet.<sup>13</sup> VBB:s säkerhetsansvarige kritiserar öppet BVG:s förment naiva hållning och sammanfattar sin position så här:

Alltså vår chef är inriktad på att använda kamerateknik, men har nu satt ned foten. ”Personal före kameror”. Det är rätt så förvånande hur mycket pengar som satsas [av BVG, red. anm.] på kamerateknik utan att på förhand kolla upp ”vad gör man med det här?” och ”vilken nytta för att förebygga, för prevention, finns det, om någon alls?” och om denna nytta ligger i uppkklaringsprocenten – var finns personalen som behövs så att uppkklarandet kan fungera som det skall? (VBB säkerhetschef 4.5.2009)

Liknande kritik kommer från resenärsorganisationer, forskarvärlden, senatsförvaltningen och även polisen, som inte ser att BVG verkligen bryr sig om säkerhetsfrågan utan har låst sig vid en opassande lösning (IGEB<sup>14</sup> ordförande 2.3.2009; LKA tjänstemän 7.5.2009). Den grundläggande premissen i tysk urban säkerhetsdiskurs är att mänsklig närvaro är den bästa säkerhetslösningen (se t.ex. Pro Bahn 2007). Kameraövervakning är acceptabelt så länge som den diskrepans mellan uttalad och verklig funktion, som diskuterades ovan, inte förekommer. VBB arbetade till exempel med ett projekt där långtidsarbetslösa kunde engageras som ledsagare för gamla och sjuka i kollektivtrafiken, och senatsförvaltningen för inre angelägenheter hade under samma period lanserat ett förslag som gav uniformerad personal rätt att åka gratis med kollektivtrafiken, eftersom det ansågs att deras närvaro ”utstrålade säkerhet” (SenInnSport tjänsteman 5.3.2009). Eftersom denna ”mänskliga” norm inte var del av BVG:s säkerhetspolicy uppstod konflikt om och om igen i Berlins aktörsnätverk, vilket även hämmade samarbete på andra områden. Det enda sättet som BVG kunde legitimera sin praktik var att öka personaltätheten i kollektivtrafiken. Således framstår den mänskliga kroppen som central i det tyska fallet, en projektionsyta för både teknikskepticism och historisk medvetenhet, men

13 Detta hade ju, som beskrevs ovan, tidigare haft ett stort personalöverskott och därför blev skillnaden från 1990-talet extra tydlig tio år senare.

14 Den dominerande passagerarorganisationen i Berlin.

framförallt för en sorts måttfullhetens norm i hur staden förvandlas till en alltmer kontrollerad miljö. Detta i stor kontrast till både Stockholm och Warszawa.

## STOCKHOLM

I fallet Stockholm var situationen mindre komplex och till en mycket högre grad karaktäriserad av konsensus. Det är värt att notera att flera aspekter av säkerhetsarbetet i de båda fallen liknar varandra (till exempel synen på personal i kollektivtrafiken) medan andra skiljer sig starkt åt (till exempel synen på kameraövervakning). Den stora skillnaden gentemot Berlin var att SL aldrig intog en antagonistisk position vis-a-vis andra myndigheter. Snarare var organisationen mycket strategisk i sina kontakter och hade *legitimering* av säkerhetsåtgärder med i beräkningen från projektets början – till och med på en språklig nivå, som diskuterades kortfattat ovan. Detta ledde till att SL:s Trygghetsprojekt kunde genomföras nästan helt utan motstånd eller kritisk debatt. Detta betyder emellertid inte att det inte fanns något behov för legitimering, snarare tvärt om: om vi vill förstå hur säkerhetsarbetet kom att förvandlas i Stockholm måste vi se till hur SL arbetade med att säkra lagligheten i sina lösningar, samt hur de arbetade, formellt och informellt, med en lång rad aktörer. Till sist måste vi förstå hur SL utökade säkerhetsarbetets omfattning, både konceptuellt och geografiskt, till att sträckas långt utanför kollektivtrafiken.

Under tiden som Trygghetsprojektet pågick reglerades kameraövervakning av *Lag om allmän kameraövervakning* (SFS 1998:150), som utgick från ett system med tillstånd och anmälningar. Lagen var tänkt att användas restriktivt och ett krav var att brottsnivåer skulle vara tillräckligt omfattande för att motivera inskränkningen i allmänhetens integritet (Riksdagen 1998, prop 1997/98:64). Ansvarig för tillstånd och tillsyn var de 21 länsstyrelserna. SL hade under en tid försökt få tillstånd att övervaka en av de mest utsatta stationerna i Stockholmsområdet, Zinkensdamm. Ansökan avslogs med hänvisning till att omfattningen av brottsligheten inte var tillräckligt hög för att motivera övervakningen. SL överklagade beslutet till kammarrätten och fick till slut sitt tillstånd 2004. Det intressanta med Zinkensdammsfallet är att det blev prejudicerande; med utgångspunkt i en av de mer brottsdrabbade stationerna var hela Stockholms spårssystem nu i princip öppnat för kameraövervakning (Kammarrätten Stockholm 2004; SL Infrateknik projektledare Trygghetsprojektet 4.9.2008).<sup>15</sup> Under den kommande tiden arbetade SL:s säkerhetsavdelning intensivt med länsstyrelsen i Stockholm för att formalisera ansökningsprocessen och till slut utarbetades ett sorts standardförfarande mellan SL och länsstyrelsen. Syftet från länsstyrelsens sida var inte att ifrågasätta behovet av kameror eller att dra

15 Det finns ett flertal märkliga attribut i fallet, till exempel att systemet som SL ansökte om inte alls var det som senare installerades. Inte heller problematiserade domstolen sannolikheten att teknologin skulle visa sig vara effektiv i brottspreventivt syfte. Det är vidare inte säkert att kammarrätten skulle ha godkänt det system med tusentals kameror och en ledningscentral.

integritetsintresset till sin spets. Istället ville den av tillståndsärenden redan tyngda myndigheten minimera arbetsinsatsen för SL:s många ansökningar (Länsstyrelsen Stockholm tjänsteman 24.11.2010). Tillståndsprocessen fanns beskriven i lagtexten och två faktorer var viktiga: integritetsintresset (som hade desarmerats av kammarrätten genom Zinkensdammsmålet) och närvaron av ”andra brottspreventiva åtgärder”:

Så idag... så länge de bara övervakar sina områden så får ju de tillstånd under de förutsättningarna att det är för att förebygga brott och hindra olyckor. Och att de självklart har vidtagit, de... de vidtar ju i princip samma åtgärder i- vid alla stationer, men det måste ju vara för ett visst säkerhetstänk.. för att vi ska bevilja överhuvudtaget. Så det är ju... en förutsättning. Man ska ju inte som de säger i förarbetena använda kameraövervakning som den enda åtgärden utan det ska vara i kombination med andra förebyggande åtgärder. Där har de en hel del, kan jag inte säga på rak arm men ja... det, det de gör, de har ju vanan inne. (Länsstyrelsen Stockholm tjänsteman 24.11.2010)

SL kunde alltså i samband med Trygghetsprojektet underbygga alla sina ansökningar med ett och samma åtgärdsbatteri, vilket täckte de behov som länsstyrelsen såg. Zinkensdammsmålet blev prejudicerande för tunnelbanemiljön som efter domen kunde betraktas som brottsutsatt i allmänhet (Länsstyrelsen Stockholm tjänsteman 24.11.2010). Domen resulterade i att SL inte behövde motivera varken säkerhetsintresset eller nivån på brottligheten i andra delar av tunnelbanan för Länsstyrelsen, utan kunde hänvisa till Zinkensdammsmålet. Inte heller fanns det något krav i lagen på utvärdering och återkoppling för förnyelse av tillstånden.<sup>16</sup> I varje tunnelbanestation monterades ca 25-30 eller fler kameror, beroende på storlek. Totalt finns ca 4500 kameror i tunnelbanesystemet som är direkt kopplade till Trygghetscentralen, varifrån en länk även går till polisens kriminaltekniska laboratorium, så att polisen inte behöver vara på plats för att begära ut bildmaterial.

Domen om Zinkensdamm och de välutvecklade kontakterna med länsstyrelsen utgör alltså det första steget i processen att säkra juridisk legitimitet för Trygghetsprojektets omfattande övervakning. Emedan BVG möts av skepsis i Berlin på grund av bristen på mänsklig närvaro i kollektivtrafiken är barriären i Stockholm mycket lägre. Vägningen mellan allmänhetens integritetsintresse och säkerhetsintresset har reducerats till en rent administrativ process, precis som Björklund visade i sin analys av svensk parlamentarisk debatt (Björklund 2013b).

Kameraövervakningens effektivitet, som påtalades som en så viktig faktor av VBB:s säkerhetsansvarige, har i det svenska fallet ingen betydelse. Detta tyder

16 Samma sak gäller idag under gällande lagstiftning.

på att den svenska konsensuskulturen verkar ha överbryggat behovet av moralisk legitimering av övervakningen, som är så centralt i Tyskland. Där finns det ingen anledning att arbeta med ett system om det dessutom inte är effektivt. I den svenska regleringen lämnas detta öppet. På så sätt avpolitiseras kameraövervakningen nästa helt.

Den andra faktorn som är av stor betydelse i fallet Stockholm är hur SL, genom samarbete med ett brett spektrum av aktörer, lyckades bli något av en spindel i nätet för Stockholms säkerhetsarbete. I samtliga fall finns visst samarbete med frivilligorganisationer och liknande, men i Trygghetsprojektet blir två dimensioner av samarbete extra tydliga: den goda personliga relationen till polisen och relationerna till kommunerna i Stockholmsområdet. Tidigt under arbetet med kameraövervakningen tog SL:s säkerhetsansvarige kontakt med polisens dåvarande chef för tunnelbanepolisen. Relationerna hade varit frostiga med SL under en tid, men nu ville de båda börja om på nytt. SL:s säkerhetsansvarige och tunnelbanepolisens chef skisserade tillsammans upp en ny säkerhetsinfrastruktur "över en kopp kaffe" och när det blev klart att projektet med Trygghetscentralen kunde bli av fick polisen visa sitt stöd (Polisen enhetschef 3.8.2010). Följande citat kommer från min intervju med polismannen i fråga:

Jag var med och tyckte hela tiden, både informellt och formellt. Och jag stöttade ju hela tiden, polisen stöttade hela tiden att få en trygghetscentral.

Jag hade några informella samtal med dåvarande VD:n på SL om vad jag tyckte. Bara han och jag då. Politikerna var hos mig någon gång och vi pratade om vad jag tyckte. Men de hade egentligen inga stora... alltså, vi blev inte oense direkt.

Jag fick väl uttala mig någon gång om jag tyckte att det var bra eller inte, annars var det... Det här var ju en politisk infekterad fråga också, det här med den personliga integriteten. ... Där gick de i hamn faktiskt. Vi fick ju yttra oss, men annars drev [SL] det själva, dels gentemot politikerna och dels gentemot länsstyrelsen. Det låg ju lite i tiden då också. London, Madrid, det var liksom jordmån för att öka. (Polisen enhetschef 3.8.2010)

De här citaten påtalar hur den internationella situationen kan resultera i skapandet av ett klimat där utbyggnad av övervakningskapaciteten på lokal nivå ter sig helt naturligt, även om det inte fanns någon specifik hotbild mot Sverige eller Stockholms kollektivtrafik. De visar också hur nära polisen identifierade sig med SL:s säkerhetsarbete. Av citaten, där intervjupersonen talar om relationen till SL, framgår att det var en slags vi-mot-dem-känsla där SL och polisen delade varandras åsikter. De båda cheferna blev i samband med projektet goda vänner, och med polisen i ryggen och de godkända planerna på en

ny ledningscentral stärktes SL:s position i aktörsnätverket. Detta skedde dels resursmässigt, dels utvecklade SL en omfattande kunskap, ett ”know-how” i fråga om övervakning och kunde på så sätt konsultera andra aktörer som funderade på att skaffa kameraövervakning. SL blev en central nod i Stockholms säkerhetsarbete, och den dåvarande säkerhetsansvarige beskrev situationen före Trygghetsprojektet som kaotisk, präglad av ”systematisk oordning” och med en ”otydlig ansvarsbild” (SL säkerhetschef 12.8.2008). Efter projektet kom SL, i samarbete med polisen, att koordinera inte bara de egna resurserna, utan även många andras.

Detta skedde i och med att SL utökade sin informationsinhämtning från resenäerna. En del av upprinnelsen till Trygghetsprojektet var att SL hade börjat samla in nya uppgifter från passagerarna – återkommande enkätundersökningar, intervjuer, meddelanden via hemsidan. Den nya informationen gjorde klart för företaget att det fanns människor som var för rädda för att vistas i kollektivtrafiken. Trygghetsprojektet blev den logiska följderna av den nya datainsamlingen. Lite senare finjusterades även den och SL såg nu att även om stationsmiljöerna var trygga och tågen var säkra, framstod *vägen till* kollektivtrafiken som problematisk (SL säkerhetschef 12.8.2008). Eftersom det inte låg i SL:s kompetens att utöva stadsplanering började SL att kontakta kommunerna i Stockholmsområdet för att påverka dem att göra vägarna till stationerna säkrare. SL var inte intresserat av att ansvara för säkerhet utanför sitt eget territorium, men bistod istället kommunerna med sin expertis på området. På så sätt uppstod ett ömsesidigt beroende. Grunden för detta arbete låg i SL:s expansiva nya säkerhetsretorik. Den ovan citerade polismannen igen:

Det är därför de är med och tittar på miljön utanför tunnelbanan som kanske egentligen inte är deras sak, som kanske är kommunens sak va. Med det ingår ju i den upplevda trygghetskänslan att åka kommunalt, det är därför som de är med och tittar på det då.  
(Polisen enhetschef 3.8.2010)

Även om SL inte ville ta ansvar för allt säkerhetsarbete fann det inga svårigheter att se till så att vägarna mellan station och busshållplats, till exempel, föll under SL:s ansvarsområde (SL säkerhetschef 26.2.2009). Under kort tid hade SL med andra ord byggt upp en kapacitet som var både omfattande och attraktiv för andra aktörer. Utmärkande för det Stockholmska fallet är bristen på motstånd och den mycket öppna väg som öppnades för SL i och med Zinkensdammsmålet. SL arbetar med andra ord i samma tradition som Deutsche Bahns, med deras 3-S-koncept, snarare än i linje med BVG:s konfliktfyllda säkerhetspolitiska hållning.

## WARSZAWA

Warszawa-fallet är kanske det mest extraordinära av de tre eftersom de rättsnormer om integritet som finns i Berlin och Stockholm är helt frånvarande, eller appliceras på ett mycket annorlunda sätt. De kanske viktigaste kännetecknen är bristen på reglering av kameraövervakning och okänsligheten inför integritetsproblematiken i allmänhet, i synnerhet hos de brottsbekämpande institutionerna i (Björklund & Svenonius 2013). Till skillnad från Sverige, där det finns en specifik kameraövervakningslag (SFS 2013:460), och Tyskland, där kameraövervakning anses falla in under dataskyddslagstiftningen, finns i Polen endast sektoriell reglering av kameraövervakning, till exempel vid demonstrationer och viss polisiär användning m.m. (Waszkiewicz 2011). Det är anmärkningsvärt att dataskyddsmyndigheten, *Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych* (GIODO), varken definierar kameraövervakning som liggande inom ramen för sitt arbete, eller på något sätt interagerar med dem som har ansvaret för Warszawas säkerhetsarbete (GIODO generaldirektör 2008-2015, 15.4.2014).<sup>17</sup> Istället agerar myndigheten som en lobbyorganisation på nationell nivå. På det sättet lyckades GIODO tillsammans med Ombudsmannen för mänskliga rättigheter (RPO) få det polska inrikesministeriet att initiera en regleringsprocess, som dock för närvarande står still.<sup>18</sup> Det är troligt att lagen aldrig kommer att färdigställas.

En central aspekt i det polska fallet är också den pragmatiska hållningen vad gäller övervakning i allmänhet. I Sverige och Tyskland har de fackliga organisationerna varit kritiska till övervakningen, särskilt i bussar och spårvagnar, eftersom man ansåg att det fanns risk för att chaufförerna skulle utvärderas med hjälp av videomaterialet (IGEB ordförande 2.3.2009; BVG kommunikationschef 6.3.2008; SL kommunikationsavdelningen 3.5.2010). Det förekom mycket protester i ett inledningsskede i båda städerna, och chaufförer försökte bl.a. vrida kamerorna så att upptagningsområdet försköts utanför bussen (Berlin BDI chefstjänsteman 5.5.2009). Samtidigt var man orolig för säkerhetsrisken med kontanthantering och till slut accepterade man övervakningen av säkerhetsskäl för de anställda. I Polen har denna fråga aldrig väckts. Istället är det självklart att kamerorna används till att spana på de anställda. Som svar på frågan om hur kamerorna motiverades, svarade säkerhetschefen för ZTM att säkerhetsproblemet i sig inte var något stort problem alls utan att övervakningen i kollektivtrafiken huvudsakligen var till för att kontrollera de anställdas

17 Till GIODO:s försvar bör dock tilläggas att en restriktiv förändring av deras policy gentemot kameraövervakning skulle ha mycket stora konsekvenser, både för det polska samhället och för institutionen själv, och skulle troligtvis vara omöjlig att upprätthålla. I Polen har kameraövervakningen blivit omåttligt populär, och är idag en helt normal del av stadsbilden. Vissa städer marknadsför sig själva som totalövervakade och skolor utan kameraövervakning anses inte hålla måttet (Szrubka 2013).

18 De polska beteckningarna är: Rzecznik Praw Obywatelskich, och Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

och trafikentreprenörernas prestationer. ”Säkerheten är redan hög som det är”, berättade han, ”och fler kameror skulle inte betyda någon säkerhetsvinst” (ZTM säkerhetschef 15.12.2009).

I Warszawa var det istället de kameror som är riktade inifrån fordonen och *utåt* som var viktiga. Detta är relaterat till den höga trafikdödligheten och dåliga trafiksituationen i Polen, och kamerorna som riktas framåt kan då tjäna till att friskriva sig från ansvar vid en olycka (Przybylski 2013, 9). Användandet av kameror som riktas ut från fordon på arean framför, s.k. *dash-cams*, är vanligt framförallt i post-sovjetiska länder präglade av hög korruption, men även i Polen som har ett av Europas högsta trafikdödlighetstal (Europeiska Kommissionen/DGMT 2016). Kontrollen av entreprenörer handlar om att vissa busslinjer trafikerades av företag som, för att maximera vinsten, ibland helt enkelt struntade i att trafikera linjerna (ZTM säkerhetschef 15.12.2009). Även detta verkar otänkbart i Berlin eller Stockholm, men det har förekommit i Warszawa.

Frånvaron av reglering fått stor inverkan på hur övervakning organiseras i staden. Å ena sidan finns ett mycket stort antal kameror utan känd operatör, å andra sidan är övervakningen från polisens och stadens sida mycket omfattande. Det finns med andra ord en rik flora av kameror och en nästan obefintlig transparens med avseende på ägandeskap och regler för lagring, spridning och användning av övervakningsmaterial (GIODO generaldirektör 2000-2008, 18.12.2009; GIODO generaldirektör 2008-2015, 15.4.2014). Även för övervakningen i kollektivtrafiken har regleringsfrågan stor betydelse. ZTM är inte, och behöver ej heller vara, en av de viktigare aktörerna eftersom frånvaron av reglering möjliggör för alla som vill att övervaka allmän plats. Således har de mer resursstarka aktörerna, som stadens säkerhetsavdelning och polisen, motsvarande roll som SL har i Stockholm. Polisen agerar ofta konsult år mindre städer eller enskilda stadsdelsförvaltningar och instruerar dem hur de ska använda tekniken för att garantera att gränssnittet är kompatibelt med stadens övriga övervakning (Warszawa-polisen, Sektion 1 chef 18.12.2009). Polisen behöver med andra ord i regel inte uppvakta lokala företrädare för att utöka övervakningen i områden med hög brottsbelastning eller oordning, utan blir istället själva kontaktade. Warszawas kameraövervakningssystem expanderar alltså på ett närmast organiskt sätt. Frågan om kamerors vara eller icke vara handlar här mer om finansiering än om något annat. Integritet och effektivitet är inte viktiga begrepp eftersom de inte är politiserade i relation till kameraövervakning i Polen. Detta var även sant i Sverige, men här fanns en relativt strikt reglering sedan 1970-talet (Lag om TV-övervakning, SFS 1977:20). ZTM är i sammanhanget en av de mindre betydelsefulla aktörerna och upplever inte heller att säkerhetsfrågan är det viktigaste för dem (se tidigare paragraf).

ZTM arbetar i sin tur huvudsakligen med den kommunala polisorganisationen *straż miejska*. Cheferna på ZTM beskriver deras samarbete som helt friktionsfritt. Liknande uttalanden fick vi från polisen, ZOSM och säkerhetsbyråns

direktörer. Huruvida detta är sant eller inte är svårt att avgöra men det står tämligen klart att alla de relevanta aktörerna i Warszawa delar ett och samma narrativ om styrning av säkerhetsarbetet i staden. Detta narrativ bygger på ömsesidig förståelse och informalitet, och utåt kommuniceras situationen som ett perfekt fungerande maskineri utan behov av vidare inblandning från staten genom reglering av övervakningen.<sup>19</sup> Detta är i sig intressant eftersom det visar på ett aktörsnätverk med stor sammanslutning, precis som i Stockholm, men där samarbetet inte alls på samma sätt styrs av juridiska processer och tillståndsärenden. På grund av frånvaro av formellt regelverk finns inte heller någon grund att involvera myndigheter som GIODO i säkerhetsarbetet för att på så sätt skapa juridisk legitimitet. De båda fallen är lika på så sätt att säkerhetsarbetet inte är politiserat i någon stor utsträckning.

Övervakningen legitimeras istället genom den stora dämpande effekten på brottsligheten som myndigheterna hävdar finns. Det visas också av hur t.ex. ZOSM använder sin webbportal till att kommunicera kameraövervakningens effektivitet ([www.zosm.pl](http://www.zosm.pl)). Portalen uppdateras kontinuerligt med bilder på förövare och angivelser om hur långa straff de har fått (Polen har ett av Europas strängaste rättssystem med långa fängelsestraff även för mindre förseelser (Krajewski 2004; Melezini 2006; O'Sullivan 2012)). Polisens utfästelser om upp till 70 % reduktion av brottsligheten är ett annat exempel på samma sorts legitimeringsskapande processer. Sammanfattningsvis kan situationen i Warszawa beskrivas som varande i en stabiliserad fas där institutionella normer och praktiker har etablerats och ingen vidare legitimering av systemets premisser är nödvändig, men där aktörer ändå anser det vara viktigt att kontinuerligt upprätthålla bilden av säkerhetsarbetets höga effektivitet.

## Slutsatser: Kommersialisering av offentliga rum driver övervakningen

Urbant säkerhetsarbete har kommit att till stor del bero på övervakningsteknologi och i den här artikeln har jag redogjort för utveckling och intern legitimering i tre städers säkerhetspolitik. Jag har visat att övervakningen tillskrivs en stor brottspreventiv verkan utåt men att den också alltmer legitimeras som en "trygghetsskapande" teknologi; slutligen har övervakningen även en funktion för verifikation och säkring av bevismaterial. Jag har diskuterat de olika sätt på vilka övervakningen motiveras och byggs ut och det visar sig att det finns likheter och olikheter på flera nivåer mellan de tre fallen. Rent generellt har Berlin den mest konfliktfyllda situationen, där vi ser hur övervakning anses som högst illegitim av både politiska institutioner och civilsamhället. I Stockholm

19 Se t.ex. Warszawa stads hemsida, rubriken Monitoring miejski ("Stadsövervakning"): <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/monitoring-miejski>.



och Warszawa är situationen mycket mindre politiserad än i Berlin. Berlin och Stockholm, i sin tur, har relativt strikta regleringar som hindrar polis och andra aktörer från att installera kameror på allmänna platser, förutom i särskilda fall. I Warszawa, där ingen sådan reglering finns, råder ett närmast oöverblickbart tillstånd med otaliga kameror och ingen vet vem som bedriver övervakningen. I allmänhet är situationen i Polen mer tillåtande i fråga om övervakning, vilket kan tyckas märkligt med tanke på att landet för mindre än 30 år sedan fortfarande var en socialistisk, auktoritär stat med omfattande politisk övervakning.

I Tyskland är situationen den motsatta – där tolkas övervakning utifrån just en historisk erfarenhet av totalitært förtryck och i allmänhet råder det därför en kritisk inställning till alla former av övervakning. I det svenska fallet finns medvetenheten om övervakningens problematiska karaktär kodifierad i lagstiftningen, men utöver det råder ett okritiskt och oreflekterat förhållningssätt till den mycket omfattande kameraövervakningen. Resultaten sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1. Sammanfattande jämförelse av säkerhetsarbetet i Berlin, Stockholm och Warszawa

	Debatt	Aktörsnätverk	Reglering	Legitimering
<b>Berlin</b>	Säkerhetsarbete politiserat, antagonistisk debatt med fokus på integritetsfrågor.	Pluralistiskt nätverk av en rad trafikoperatörer och -huvudmän. Fragmentariskt.	Strikt reglering av kameraövervakning, tillsynsmyndigheten driver integritetsfrågor mot förvaltning och politiska institutioner.	Rättsstatliga principer och effektivt data-skydd som leg. principer; brist på leg. främst hos BVG som upplevs som maktfullkomligt.
<b>Stockholm</b>	Ingen nämnvärd debatt, säkerhetsarbete avpolitiserat.	Konsoliderat nätverk dominerat av partnerskap mellan polis och SL.	Strikt reglering med liberal/tillåtande praxis. Tillsynsmyndighet och SL i samarbete.	Offentlighetsarbete med trygghets-terminologi; samarbetsanda inom aktörsnätverket; teknisk kompetens.
<b>Warszawa</b>	Ingen nämnvärd debatt, säkerhetsarbete avpolitiserat.	Konsoliderat nätverk dominerat av polis och Warszawa stads säkerhetsbyrå ZOSM.	Ingen reglering av kameraövervakning, inaktiv tillsynsmyndighet.	Tilltro till kameraövervakningens effektivitet; informalitet och samarbete inom aktörsnätverket.

Framväxten av kameraövervakning i nord- och centraleuropeiska urbana miljöer har främjats av nya sätt att tänka om säkerhet. Här handlar det kanske mindre om att skydda den ”kreativa klassen” som nämndes inledningsvis, utan snarare om att möta den ”säkerhetens paradox” som Zygmunt Bauman talar om i sina arbeten om flytande modernitet (Bauman 2006). I dagsläget finns en stor enighet om att medborgarna själva kräver och uppskattar övervakningen

på grund av dess trygghetsskapande effekt (som även den är högst kontextuell). Fokus ligger med andra ord inte nödvändigtvis på att förhindra brott, utan på att skapa bilden av en given miljö som säker för att därigenom öka dess kommersiella värde. Anpassningen till gallerian som förebild för offentliga miljöer är slående i kollektivtrafiken, och detta är drivande för hur aktörerna använder kameraövervakning. Det är ett prekärt företag eftersom det lika gärna kan slå bakut. Extrema händelser som terroristattacker tenderar att underblåsa rädslan för brott hos stora delar av befolkningen även i andra städer; den subjektiva känslan av trygghet är så att säga ett rörligt mål. Vidare finns en risk i att den höga tilltron till övervakningskameror får människor att tro att någon faktiskt iakttar dem – på gott och ont. I en nödsituation är det lätt att tro att hjälp är på väg, när bilderna i själva verket bara lagras utan att någon tittar, vilket är fallet med nästan all övervakning. Kameror riskerar därmed att inge en falsk känsla av säkerhet, vilket ju paradoxalt nog också är ett uttalat mål med övervakningen. Denna falska trygghet är *övervakningens tragedi*, skulle man kunna säga. Undersökningen ger stöd för att privatisering och kommersialisering av offentliga miljöer har blivit en stark drivkraft bakom spridningen av kameraövervakning.

När det gäller övervakningens funktion i aktörsnätverket är de undersökta fallen mycket intressanta. Anledningen är att övervakningssystem aldrig existerar i avskildhet från säkerhetsarbetet i övrigt. När kameror sätts upp påverkar det både säkerhetsarbetet och -politiken. Det har även blivit tydligt hur viktiga informella kontakter är för att skapa konsensus i ett aktörsnätverk. Konsensus är i sin tur viktigt för att uppnå målen med kameraövervakning. Kameraövervakningssystem fungerar idag också som instrument för att få inflytande över det övergripande säkerhetsarbetet. De som driver systemen kan använda sina kunskaper som en form av kapital och förmå andra aktörer att vidta åtgärder som de annars inte hade gjort. Utan kameraövervakningen skulle de flesta andra åtgärder nämligen förlora sin betydelse. Detta har att göra med insatsstrategiska faktorer: modernt polisarbete, även i privat regi, utgår i ökande grad från att endast delar av de tillgängliga resurserna används för traditionell patrullering.

Resterande styrkor är redo för uttryckning och punktinsatser. Denna insatsstrategi är avhängig dels inkommande information om situationen på gatan, till exempel från resenärer eller kamerabilder, dels så gott som omedelbar verifikation. Kameraövervakning i de systemen som vi diskuterar här omfattar många hundra kameror, ibland flera tusen, och således är det sällan – som exempelvis i Warszawa och i Deutsche Bahns system – som operatörerna på något mer organiserat sätt själva kan upptäcka potentiellt hotfulla situationer. Informationsflödet måste komma utifrån. För att resurserna ska kunna användas effektivt bottenar denna strategi i att situationen ska kunna verifieras av kompetent personal så snabbt som möjligt, och det är den heltäckande kameraövervakningens stora

vinst när det gäller att tackla pågående situationer. Utan kameraövervakningen måste alltså personal skickas ut och utvärdera situationen på plats; med kameraövervakning kan en operatör på mycket kortare tid avgöra om en insats är nödvändig eller inte, vilket effektiviserar utryckningsverksamheten. Med andra ord blir den sortens insatsstrategi som används i kollektivtrafiksystemen först rimlig i och med att kameror finns i princip överallt så att verifikationen är omedelbar och därmed kan ske så snabbt som möjligt. Det är anledningen till att övervakningssystemen gör den som äger – och kontrollerar – dem till en inflytelserik aktör. Genom att definiera ramen för vad som är möjligt stärker denna ”trygghetsinfrastruktur” sådana aktörers inflytande över vilken typ av säkerhetsarbete som ska utföras, vilka mål som definieras och hur de bör uppnås.

Vad kan vi lära oss av ovanstående? Det finns flera aspekter som kan nämnas. Den första är värdet av en effektiv reglering av övervakningen; den andra är att övervakningen kan och bör politiseras mer på lokal nivå, även om det inte leder till att system monteras ned. Den tyska förståelsen av övervakning är viktig, inte minst för att få människor att förstå hur kameraövervakning är relaterat till statsskicket. En kritisk samhällsdebatt som förmår att granska och ifrågasätta övervakning utifrån historiska erfarenheter i tidigare auktoritära samhällen skulle ha kunnat bidra till en mer vital och politiserad debatt om urban övervakning i både Polen och Sverige. Det tyska kulturella arvet från nazismen och kommunismen ger medborgare en självklar ingång till att ifrågasätta offentliga institutioner på ett sätt som inte sker i varken Polen eller Sverige. Den polska utvecklingen accelereras av en avreglerad övervakningsbransch som idag har blivit omöjlig att styra. I det svenska fallet har kameraövervakning i brist på offentlig debatt helt reducerats till en juridisk fråga. Detta var fallet både för SL:s Trygghetsprojekt och polisens övervakning av Medborgarplatsen och Stureplan i Stockholm. En effektiv reglering (i det polska fallet) och en tydligare politisering av säkerhetsfrågor också på lokal nivå medför i idealfallet en långsammare och mer eftertänksam expansion än den i Stockholm och Warszawa.

## Bibliografi

- Abgeordnetenhaus Berlin, 2007. ”Änderungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Die Linke zur Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes und des Berliner Datenschutzgesetzes (Drs. 16/0782-1)”. Abgeordnetenhaus Berlin. Tillgänglig på: <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/vorgang/d16-0782-1.pdf>.
- Abrahamsen, Rita & Williams, Michael C., 2007. ”Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance”, *International Relations* 21 (2): 237–53.

- Alvesson, Mats & Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Arbetsdomstolen, 2004. "AD 2004 nr 57. Fråga om det förelegat grund för avskedande av en arbetstagare som var anställd hos Aktiebolaget Storstockholms Lokaltrafik som s.k. trygghetsansvarig". Arbetsdomstolen.
- Barker, Rodney, 2001. *Legitimizing identities: The self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauman, Zygmunt, 2006. *Liquid fear*. Cambridge: Polity Press.
- BBC News, 2015. "The end of the CCTV era?" *BBC News*, 15 januari, 2015. Tillgänglig på: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-30793614>.
- Beetham, David, 1991. *The Legitimation of Power*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Bigo, Didier, 2006. "Security, exception, ban and surveillance", s. 69–94 i David Lyon (red.), *Theorizing Surveillance: The panopticon and beyond*. Devon: Willan Publishing.
- Björklund, Fredrika, 2013a. "Hur kan kameraövervakning på allmän plats vara ett hot mot den personliga integriteten?", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 115 (2).
- Björklund, Fredrika, 2013b. "Modernisation, Balancing Interests, and Citizen's Rights: Public Video Surveillance in Poland, Germany, and Sweden", s. 19–68 i Fredrika Björklund & Ola Svenonius (red.), *Video Surveillance and Social Control in a Comparative Perspective*. Oxon. New York: Routledge.
- Björklund, Fredrika & Ola Svenonius (red.), 2013. *Video Surveillance and Social Control in a Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Bodnar, Judit, 2015. "Reclaiming Public Space", *Urban Studies* 52 (12): 2090–2104.
- Brands, Jelle, Schwanen, Tim & van Aalst, Irina, 2015. "Fear of Crime and Affective Ambiguities in the Night-Time Economy", *Urban Studies* 52 (3): 439–55.
- BRÅ, 2015. "Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen. Slutrapport." Brå rapport 2015:21. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Buck, Nick Taylor & While, Aidan, 2015. "Competitive Urbanism and the Limits to Smart City Innovation: The UK Future Cities Initiative", *Urban Studies* 52: 1–19.
- Button, Mark, 2003. "Private Security and the Policing of Quasi-Public Space", *International Journal of the Sociology of Law* 31 (3): 227–37.
- Callon, Michel, 1984. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay", *The Sociological Review* 32: 196–233.
- CCSP-JP, 2016. "Caracas, Venezuela, the most violent city in the world". Seguridad, Justicia y Paz – El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. Tillgänglig på: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/download/6-prensa/231-caracas-venezuela-the-most-violent-city-in-the-world>.
- Charmaz, Cathy, 2006. *Constructing Grounded Theory – A practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- City of Warszawa, 2016. "Monitoring miejski | Bezpieczna Warszawa". Tillgänglig på: <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/monitoring-miejski>.
- Coaffee, Jon, 2009a. *Terrorism, risk and the global city: towards urban resilience*. Farnham England, Burlington VT: Ashgate Pub.
- Coaffee, Jon, 2009b. "Protecting the Urban", *Theory, Culture & Society* 26 (7–8): 343–55.

- Coaffee, Jon, O'Hare, Paul & Hawkesworth, Marian, 2009. "The Visibility of (In)security: The Aesthetics of Planning Urban Defences Against Terrorism." *Security Dialogue* 40 (4-5): 489-511.
- Coleman, Roy, 2004. "Images from a neoliberal city: the state, surveillance and social control". *Critical Criminology* 12 (1): 21-42.
- College of Policing, 2013. *What Works Briefings: Effects of CCTV 2013*. Coventry: College of Policing.
- Deutsche Bahn, 2016. "DB Station & Service – Bahnhofsbetreiber/-team". *Deutsche Bahn*. Tillgänglig på: <http://www.bahnhof.de/bahnhof-de/bahnhofsinformationen/bahnhofsbetreiber-team.html>.
- Eick, Volker, Jens Sambale & Eric Töpfer (red.), 2007. *Kontrollierte Urbanität: Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Europeiska Kommissionen – DGMT, 2016. *EU Road Fatalities*. Tillgänglig på: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/pdf/observatory/trends\\_figures.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/observatory/trends_figures.pdf).
- Figal, Günther, 2009. "Verstehen – Verdacht – Kritik", s. 339-53, i Rahel Jaeggi & Tilo Wesche (red.), *Was Ist Kritik?*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Flaherty, David H., 1989. *Protecting privacy in surveillance societies: the Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States*. Chapel Hill, N.C.: Univ. of North Carolina Press.
- Flyvbjerg, Bent, 1999. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago.
- Gandy, Oscar, 1989. "The surveillance society. Information, technology and bureaucratic social control", *Journal of Communication* 39 (3): 61-76.
- Germain, S., Douillet, A.-C., & Dumoulin, L., 2011. "The Legitimization of CCTV as a Policy Tool: Genesis and Stabilization of a Socio-Technical Device in Three French Cities", *British Journal of Criminology* 52 (2): 294-308.
- Gill, Martin & Spriggs, Angela, 2005. "Assessing the impact of CCTV", *Home Office Research Study* 292. London: Home Office.
- Graham, Stephen, 2009. "The Urban 'Battlespace'", *Theory, Culture & Society* 26 (7-8): 278-88.
- Hempel, Leon & Alisch, Christian, 2006. *Evaluationsbericht der 24-Stunden-Videoaufzeichnung in U-Bahnstationen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG): Zwischenbericht*. Berlin: D:4 BaSE – Büro für angewandte Statistik.
- Hempel, Leon & Töpfer, Eric, 2004. *Urbaneye Working Paper No. 15: CCTV in Europe – Final Report*. Berlin: Centre for Technology and Society.
- Innes, Martin, 2005. "What's Your Problem? Signal Crimes and Citizen-Focused Problem Solving", *Criminology & Public Policy* 4 (2): 187-200.
- Kammarrätten Stockholm, 2004. *DOM. Mål nr. 5547-03: Tillstånd enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning*. Stockholm: Kammarrätten i Stockholm.
- Kearon, Tony, 2013. "Surveillance Technologies and the Crises of Confidence in Regulatory Agencies", *Criminology and Criminal Justice* 13 (4): 415-30.
- Kempa, Michael, Stenning, Philip & Wood, Jennifer, 2004. "Policing Communal Spaces – A Reconfiguration of the 'Mass Private Property' Hypothesis", *British Journal of Criminology* 44 (4): 562-81.
- Kohlbacher, Florian, 2006. "The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research", *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 7 (1).

- Krajewski, Krzysztof, 2004. "Crime and Criminal Justice in Poland", *European Journal of Criminology* 1 (3): 377–407.
- Krell-Laluhová, Zuzana & Schneider, Steffen, 2004. "Legitimacy and the democratic quality of the political order in Britain, Germany, and Switzerland: A discourse analytical perspective". Papper presenterat vid ECPR Joint Sessions i Uppsala, 14-16:e april 2004.
- Lippert, Randy, 2012. "'Clean and Safe' Passage: Business Improvement Districts, Urban Security Modes, and Knowledge Brokers", *European Urban and Regional Studies* 19 (2): 167–80.
- Lyon, David, 1994. *The electronic eye. The rise of surveillance society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Marx, Gary T., 1988. *Undercover. Police surveillance in America*. Berkeley: University of California Press.
- McLean, Sarah J., Worden, Robert E. & Kim, Moon Sun, 2013. "Here's Looking at You An Evaluation of Public CCTV Cameras and Their Effects on Crime and Disorder", *Criminal Justice Review* 38 (3): 303–34.
- Melezini, Mirosława, 2006. "Punitiveness in 20th-century Poland's criminal justice system: Repressive or Non-repressive?", *Law Sciences* 11 (3): 34–35.
- Milosz, Maciej, 2008. "Videoövervakning ökar inte säkerheten?", *Zycie Warszawy*. 5:e november, 2008. Svensk översättning av Wojciech Szrubka.
- Monahan, Torin, 2007. "War Rooms" of the Street: Surveillance Practices in Transportation Control Centers", *The Communication Review* 10 (4): 367–89.
- Monahan, Torin & Palmer, Neal A., 2009. "The Emerging Politics of DHS Fusion Centers", *Security Dialogue* 40 (6): 617–36.
- Mouffe, Chantal, 2007. "Artistic Activism and Agonistic Spaces", *Art & Research* 1 (2): 1–5.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om "Lappernes privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Neumann, P. & Rogalla, T., 2013. "Videoüberwachung: Bald filmt auch die S-Bahn ihre Fahrgäste", *Berliner Zeitung*, 26:e april, 2013. Tillgänglig på: <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/videouberwachung-bald-filmt-auch-die-s-bahn-ihre-fahrgaeste-3821434>.
- Norris, Clive, 2012. "The Success of Failure: Accounting for the Global Growth of CCTV", s. 251–58 i Kirstie Ball, Kevin Haggerty & David Lyon (red.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, A Westview Special Study. Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Norris, Clive & Armstrong, Gary, 1999. *The maximum surveillance society. The rise of CCTV*. Oxford, New York: Berg.
- Norris, Clive, Moran, Jade & Armstrong, Gary, 1999. *Surveillance, Closed Circuit Television and social control*. Aldershot: Ashgate.
- O'Sullivan, Eoin, 2012. "Varieties of punitiveness in Europe: Homelessness and urban marginality", *European Journal of Homelessness* 6 (2): 69–97.
- Pereira-Puga, Manuel, 2013. "Poland – A Surveillance Eldorado? Security, Privacy, and New Technologies in Polish Leading Newspapers (2010-2013)". Prague SECONOMICS Discussion Papers 2013/6. Prague: Prague Graduate School in Comparative Qualitative Analysis.
- Persson, Monika, 2014. *The dynamics of policy formation: making sense of feelings of public unsafety*. Örebro: Örebro University.

- Polanska, Dominika, 2011. *The emergence of enclaves of wealth and poverty: A sociological study of residential differentiation in post-communist Poland*. Stockholm Studies in Sociology N.S. 50. Stockholm: Stockholm University.
- Pro Bahn, 2007. "der Fahrgast (1/2007)". Pro Bahn e.V.
- Przybylski, Wojciech. 2013. "Government Status Report: Poland", Warszawa: KRBRD. Tillgänglig på: <http://www-esv.nhtsa.dot.gov/proceedings/24/files/24ESV-000473.PDF>.
- Raco, Mike, 2003. "Remaking Place and Securitising Space: Urban Regeneration and the Strategies, Tactics and Practices of Policing in the UK", *Urban Studies* 40 (9): 1869–87.
- Riksdagen, 1998. "Proposition 1997/98:64, Lag om allmän kameraövervakning". 1997/98:64. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sharp, Elaine B., 2014. "Politics, Economics, and Urban Policing The Postindustrial City Thesis and Rival Explanations of Heightened Order Maintenance Policing", *Urban Affairs Review* 50 (3): 340–65.
- Shearing, Clifford D. & Stenning, Philip C., 1981. "Modern Private Security: Its Growth and Implications", *Crime and Justice* 3: 193–245.
- SL, 2006. *Trygghetsprojektet: För ökad säkerhet och upplevd trygghet i SL-trafiken*. Broschyr utgiven av AB Storstockholms Lokaltrafik.
- SL, 2007. "SL i Metro: Kameran gör resan tryggare", *Metro*, 29 oktober.
- Spiegel Online, 2009. "S-Bahn-Fiasko: Berliner Verkehrschaos kostet Bahn Millionen", *Spiegel Online*, 10 september, 2009. Tillgänglig på: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/s-bahn-fiasko-berliner-verkehrschaos-kostet-bahn-millionen-a-648048.html>.
- Svenonius, Ola, 2011. *Sensitising Urban Transport Security: Surveillance and Policing in Berlin, Stockholm, and Warsaw*. Doktorsavhandling. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Svenonius, Ola, 2012. "The Stockholm Security Project: Plural policing, security and surveillance", *Information Polity* 17: 35–43.
- Tagesspiegel, 2009. "Wie die S-Bahn in Schieflage geriet", *Der Tagesspiegel*, 13 december, 2009. Tillgänglig på: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/analyse-wie-die-s-bahn-inschieflage-geriet/1647724.html>.
- Töpfer, Eric, 2007. "Business Improvement Districts – neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien", *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37 (149): 511–28.
- Waszkiewicz, Paweł, 2011. *Wielki Brat Rok 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Waszkiewicz, Paweł, 2013. "How Effective is the Public Video Surveillance System in Warsaw?", s. 153–170 i *Video Surveillance and Social Control in a Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Welsh, Brandon C. & Farrington, David P., 2007. "Kameraövervakning och brottsprevention: En systematisk forskningsgenomgång". Rapport 2007:29. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Wensierski, Peter, 2014. "Überwachung in der DDR: Das operative Fernsehen", *Spiegel Online*, 29 september, 2014. Tillgänglig på: <http://www.spiegel.de/einestages/ueberwachung-in-der-ddr-das-operative-fernsehen-a-993228.html>.



Williams, Robin & Edge, David, 1996. "The Social Shaping of Technology", *Research Policy* 25: 856–99.

Wood, J & Shearing, C.D., 2007. *Imagining security*. Devon: Willan Publishing.

Wyborcza.pl, 2013. "Śledzą nas tysiące kamer. Nowe będą nagrywać w Full HD".

Wyborcza.pl, Warszawa-sektionen, 11 februari, 2013. Tillgänglig på: [http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,13379086,Sledza\\_nas\\_tysiace\\_kamer\\_\\_Nowe\\_beda\\_nagrywac\\_w\\_Full.html](http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,13379086,Sledza_nas_tysiace_kamer__Nowe_beda_nagrywac_w_Full.html).

## Bilaga: Intervjuförteckning

1. AB Storstockholms Lokaltrafik (SL): Fyra representanter från kommunikationsavdelningen med ansvar för Trygghetsprojektet. 3 maj 2010.
2. AB Storstockholms Lokaltrafik (SL): säkerhetschef 2004–2009. Intervjuer vid två tillfällen: 12 augusti 2008 och 26 februari 2009.
3. AB Storstockholms Lokaltrafik (SL): presschef. 21 februari 2010.
4. Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Berlin BDI): Chefstjänsteman ansvarig för kameraövervakning. 5 maj 2009.
5. Berliner Fahrgastverband IGEB: ordförande. 2 mars 2009.
6. Berliner Verkehrsbetriebe (BVG): kommunikationschef. 6 mars 2008.
7. Deutsche Bahn Station & Services (DB S&S): 3-S ledningsstab, säkerhetsansvarig. 8 maj 2009.
8. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO): Generaldirektör 2000–2008. 18 december 2009.
9. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO): Generaldirektör 2008–2015. 15 april 2014.
10. Humanistische Union (HU): ordförande. 2 mars 2009.
11. Landeskriminal-Amt (LKA) Berlin: två seniora tjänstemän. 7 maj 2009.
12. Länsstyrelsen i Stockholms län (LST AB): tjänsteman ansvarig för kameraövervakning och tillsyn enligt LAK. 24 november 2010.
13. Polisen i Stockholms län: enhetschef för trafikenheten. 3 augusti 2010.
14. Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInnSport): högre tjänsteman från referat IIIB som har ansvar för säkerhetsfrågor. 5 mars 2009.
15. SL Infrateknik: projektledare Trygghetsprojektet. 4 september 2008.
16. Trafikverket: teknisk chef. 14 juni 2010.
17. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB): säkerhetschef. 4 maj 2009.
18. Warszawa stads säkerhetsbyrå och övervakningsenhet ZOSM: operativ chef för övervakningen, operativ chef för ZOSM, samt direktör för säkerhetsbyrån. Samtliga närvarade vid samma tillfälle. 16 december 2009.
19. Warszawa-polisens Sektion 1: chef. 18 december 2009.
20. Zarząd Transportu Miejskiego m.st. Warszawy (ZTM): säkerhetschef/driftschef och kommunikationsansvarige, båda intervjuades vid samma tillfälle. 15 december 2009.



## Efterord till ”Legitimering av övervakning i lokal säkerhetspolitik”

Efter att den här artikeln skrevs har både Berlin och Stockholm blivit måltavlor för terrorattentat, under julen 2016 i Berlin och våren 2017 i Stockholm. I båda fallen har attentaten följts av förnyade krav på utökad kameraövervakning på offentliga platser. I Tyskland var ett förslag i denna riktning redan planerat innan attentatet (Bundestag, Drs. 18/10941), men det fick efteråt starkare stöd. I Sverige pågick också en utredning om regleringen av kameraövervakning, vars slutbetänkande presenterades i juni 2017 (SOU 2017:55). Inrikesminister Thomas de Maizière i Tyskland och dåvarande inrikesminister Anders Ygeman i Sverige har båda under våren 2017 argumenterat för en förstärkt kameraövervakning på offentliga platser. Det finns idag ett starkt parlamentariskt stöd i både Sverige och Tyskland att utvidga kameraövervakningen, och säkerhetsbranschen kommer rimligen att ha goda år framöver.

Ett led i lobbyarbetet för ökad insats av övervakningskameror är att avlegitimera tidigare forskningsrön om kamerors effektivitet och producera en ny bild som bevisar motsatsen. *Dels* handlar detta idag om att visa att en ny generation av övervakningsteknik gör tidigare forskning irrelevant. Tyvärr hindrar hög bildupplösning inte brott; och ännu finns inget ansiktsgenkänningsystem med så små felmarginaler att det kan användas på ett effektivt sätt. *Dels* handlar det om att omtolka tidigare forskning och få resultaten att se mer positiva än de verkligen är. Det finns dock fortsatt mycket svagt stöd åt att kameror har något annat än en symbolisk verkan. Subjektiva trygghetsupplevelser ändras så lätt beroende på externa faktorer. *Övervakningens tragedi*, som påtalas ovan, består.

Precis som jag skrev i artikeln ovan finns i Tyskland en ganska ingående debatt om kameraövervakningens för- och nackdelar. Så sent som 2007 förkunnade konstitutionsdomstolen i Karlsruhe att kameraövervakning påverkar alla som befinner sig under observation och att denna generella utsatthet för statlig kontroll som detta medför är att betrakta som ett betydande ingrepp i beträffade personers rätt till frihet och självbestämmande (BVerfG, BvR 2368/06). De tyska dataskyddsmyndigheterna tar också aktivt ställning mot utökningen av kameraövervakningen. I Sverige finns så gott som inga av dessa röster, och därför handlar den politiska frågan istället om varför regeringen inte *snabbt nog* löser polisen från dess tillståndsplikt för kameraövervakning (Se t.ex. Ju2017/05550/POL). Att det finns en anledning för samhället att hålla den polisära övervakningen under kontroll är inte en aktuell fråga idag.

För närvarande pågår ett intensivt arbete med att försöka ge polis och säkerhetstjänst friare tyglar i deras respektive ansvarsområde. Politiska aktörer tävlar inför valet 2018 om vem som kan framföra det mest långtgående paketet för att hindra terrorism och stävja brottsligheten i social utsatta områden. Det

är i detta sammanhang lätt att glömma bort varför polis och säkerhetstjänst inte har större friheter, nämligen att vi riskerar att övervakningsapparater byggs upp som sedan är svåra för samhället att kontrollera. Det är också lätt att glömma vilka metoder som hittills har fungerat hyfsat väl. De handlar i regel inte om 10 000 extra poliser och fler kameror utan om långsiktigt och strategiskt polisarbete.

*Ola Svenonius*

## Jubileumsessä. Fahlbeckska stiftelsen 100 år

Hösten 2018 fyller Fahlbeckska stiftelsen, huvudman för *Statsvetenskaplig tidskrift*, 100 år. Detta vill vi uppmärksamma genom en serie jubileumsessäer, som fritt låter sig inspireras av innehållet i det kärnfulla och bitvis ödesmättade gåvobrev som Pontus Fahlbeck, tidskriftens dåvarande redaktör, utformade i slutet av första världskriget. Förutom de obligatoriska instruktionerna om skötsel, organisation och ekonomi och det angelägna i att slå vakt om tidskriftens politiska oväld och vetenskapliga självständighet, anger Fahlbeck i urkunden en riktning för den framtida publicistiken. Han skriver:

Blott i en punkt skall jag tillåta mig att angiva ett önskemål för det vetenskapliga arbete, som jag hoppas genom denna stiftelse främja, utom och jämte de uppgifter, som ovan angivits. Det gäller det stora ämnet om folks, staters och kultururs förfall och undergång.

Och fortsätter:

Den fruktansvärda kris, som den civiliserade världen genomgår, kan väcka farhågor för, att de folk, som närmas därav hemsökas, stå inför ett sådant öde. Men manspillan och annan ödeläggelse i krig ersätts snart inom ett livskraftigt folk, blott icke inre sjukdom kommer till. Ty mestadels när folk och kulturer gingo under, var orsaken därtill jämte yttre våld inre brister, sjukdomar i känsla och vilja. Sådana ha redan yppat sig i krigets spår ej blott uti de krigförande länderna utan i alla. Rättsbegreppen hålla på att fördunklas, varigenom samhällsordningen hotas i hela Europa, därest kriget skulle länge fortgå. Men värre än dessa kanske övergående sjukdomstecken äro andra, som redan länge vittnat om folklig ohälsa. Sådana hos de flesta kulturfolk framträdande tecken äro en materialistisk livssyn med kapitalism ovan till i samhället och socialism nedan, samt det s.k. tvåbarnssystemet. Härtill märkas för Sverige särskilt den ringa äktenskapligheten och det stora antalet utom äktenskapet födda barn; bristande nationalkänsla med därav följande stor emigration och försvarsolust; vidare statskänslans och statslydnadens undanträngande i det allmänna livet och rättskänslans i

det enskilda av partikänsla och partilydnad. Det är många och svåra sjukdomstecken, som kunna konstateras inom Sveriges folk och hos alla folk i närvarande tid. Statsvetenskaperna kunna ingen högre uppgift ha än att häremot söka bot, om bot står att vinna. Men förutsättningen för det är i första hand att känna det onda, icke blott i det enskilda fallet utan i allmänhet. Att studera denna mäktiga företeelse, staters förfall och undergång genom tiderna, dess förebud och förlopp, från Grekland och Rom och ännu äldre kulturer till våra dagars folk och stater, samt upplysa och varna – det är den uppgift, som jag såsom mitt vetenskapliga testamente lägger denna stiftelse särskilt på hjärtat.

Frågan är om *Statsvetenskaplig tidskrift* har lyckats leva upp till förväntningarna på denna punkt. Mycket talar för att inriktningen på tidskriften under årens lopp varit en annan än den Fahlbeck efterlyste. Oberoende av hur man ser på saken, är det i dessa jubileumstider angeläget att återigen försöka förvalta arvet från gåvobrevet och med förnyad kraft lyfta fram den breda, episka tematiken i citaten ovan. Detta gör vi genom att bjuda in skribenter från vårt eget ämne, men även skribenter från näraliggande ämnen som historia, ekonomisk historia och antikens kultur och samhällsliv, liksom nationalekonomi, statistik och juridik. Dessa olika discipliner ingår inte bara i Fahlbeckska kollegiet, utan utgör också, tillsammans med statsvetenskapen, kärnan i det som kallas vetenskaperna om staten.

Vi väljer medvetet essäformatet eftersom det lämpar sig väl för breda, principiella syn-teser och analyser. Vi välkomnar inte bara enskilda bidrag utan också kommentarer och kritiska reflektioner med anledning av tidigare publicerade texter.

Den åttonde essän i serien är skriven av samhällsvetarna Alexandru Panican och Rickard Ulmestig och har titeln "Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel".



# Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel

Alexandru Panican & Rickard Ulmestig

Pontus Fahlbeck, grundare av *Statsvetenskaplig tidskrift*, har efterlyst studier av ”... staters förfall och undergång genom tiderna, dess förebud och förlopp, från Grekland och Rom och ännu äldre kulturer till våra dagars folk och stater, samt upplysa och varna ...” (Fahlbeck 1918:236). Genom upplysning borde vi kunna utveckla samhället till det bättre, med medborgare som bärare av goda egenskaper. ”Ty mestadels när folk och kulturer gingo under, var orsaken därtill jämte yttre våld, inre brister, sjukdomar i känsla och vilja” (Fahlbeck 1918:235). Hans gåvobrev avspeglar en ambition att studera dåtiden för att försöka förstå nutiden, men också att ”söka bot, om bot står att vinna” i syfte att ”upplysa och varna” (ibid.), och därmed undvika att upprepa tidigare misstag.

Vi tar hans uppmaning *ad notam*. I vår essä tar vi ett brett grepp. Med utgångspunkt i ett månghundraårigt perspektiv diskuterar vi fattigdomsbekämpningen i olika delar av det vi idag kallar Västeuropa, från och med 1500-talet och då framförallt med fokus på Sverige. Vi argumenterar för att fattigvården uppvisar kontinuitet genom reproduktion av lösningar baserade på kontroll, bestraffning och lokalt godtycke, men också i kategoriseringen av människor i förtjänta och oförtjänta hjälp, i stigmatiseringen av de nödställda och i bristen på likvärdighet mellan behövande och självförsörjande; men också en fattigvårdslogik som i realiteten, med Fahlbecks uttryck, avspeglar en sjukdom ”i känsla och vilja” att hjälpa de utsatta på ett värdigt sätt. Vår fråga är: Vad ger historien om fattigdomsbekämpningen i Europa för lärdomar och har den moderna svenska välfärdsstaten kunnat erbjuda någon bot?

## Det sociala medborgarskapet

En av nutidens mäktigaste idéer är teorin om socialt medborgarskap; i korthet betyder den att alla medborgare skall behandlas likvärdigt. Den teoretiska utgångspunkten är T. H. Marshalls (1996) inflytelserika resonemang om det moderna medborgarskapet. Marshall hävdar att detta har utvecklats stegvis: civila rättigheter på 1700-talet, politiska rättigheter på 1800-talet och sociala

Alexandru Panican är verksam vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Rickard Ulmestig är verksam vid Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

E-post: alexandru.panican@soch.lu.se, rickard.ulmestig@lnu.se

rättigheter på 1900-talet. Fundamentet för alla dessa rättigheter är likvärdighetsprincipen, som betyder att samtliga medborgare skall åtnjuta samma rättigheter oavsett status, samhällsposition eller territoriell anknytning inom statens geografiska gränser. Sociala rättigheter fullbordar medborgarskapet i den moderna välfärdsstaten. Sociala rättigheter syftar till att tillförsäkra individen ett mått av trygghet: "... social rights imply an absolut right to a certain standard of civilisation ..." (Marshall 1996:26). Ett minimum av trygghet ska garanteras om den enskilda medborgaren av olika omständigheter drivs till fattigdom. Medborgaren ska inte behöva tigga sig till, be om eller på något sätt tvingas förödmjuka sig för att få hjälp; istället ska den fattige ha rätt till stöd. Ingenting kan rättfärdiga en stympning av likvärdighetsprincipen, enligt Marshall (1996).

Redan vid mitten av förra seklet hävdades (Simmel & Jacobson 1965) att alla system för fattigvård, traditionella som moderna, syftar till att disciplinera människor genom att möta individens synliga behov, men aldrig till att kollektivt lösa orsakerna till fattigdomen. Den lindring av fattigdomen som ges av samhället, ges för samhällets egen skull och ses därför sällan som en rättighet utan snarare som en handling av nåd. Den karitativa insatsen domineras av hjälpens antites; kontroll och bestraffning blir barmhärtighetens fängelse. Hjälp till människor som hamnat i materiell nöd underordnas en strikt och förnedrande behovsprövning. De behövande utsätts dessutom för disciplinering genom anspråk på motprestationer, oftast med hänvisning till arbetskrav utifrån sämre villkor i förhållande till självförsörjande individer. Denna brist på likvärdighet mellan människor har kommit att prägla fattigvården genom seklerna, även när den i allt större omfattning under och efter reformationen fördes över från kyrkan till staten – och därmed blev en värdslik angelägenhet (Johansson 1983; Unger 1996; Åman 1976).

## De djupa rötterna – hjälpa eller straffa?

Foucault (2001a, 2001b) och Geremek (1991) visar hur en och samma fattigvårdslogik samtidigt började spridas till flera platser i Västeuropa vid ungefär samma tid, i början av 1000-talet. Väsentligt var att villkora hjälpen genom att den skulle ges endast till de egna (byns eller stadens) och förtjänta fattiga, inom ramen för ett stigmatiserande system där den fattige fick be om livets nödtorft. Endast de som bedömdes vara *förtjänta fattiga* skulle hjälpas. Indelningen i förtjänta-öförtjänta, vars ursprung står att finna i det romerska imperiet, betyder att vissa av de fattiga tillskrivs goda karaktärsegenskaper, medan andra förknippas med lathet, dålig hygien, förkastlig moral och själsliga såväl som kroppsliga tillkortakommanden. Innebörden av detta är att de stigmatiserade aldrig kan tillåtas känna sig – eller uppfattas som – fullvärdiga medborgare.

Mellan år 1000 och 1300 gick de gamla feodala arrendesystemen mot penninginriktade system. Handel mellan landsbygd och städer etablerades.

Jordbruket genomsyrades av teknologiska framsteg (såsom förbättringar av hjulplogen och spridningen av järnskor för hästar), jordbruksredskap förbättrades och blev mer effektiva vilket ledde till att jordbrukets produktivitet ökade. Pappers- och textiltillverkning samt metallutvinning förfinades. Dessa framsteg framkallade en socio-ekonomisk utveckling som även ledde till social differentiering. Den ekonomiska utvecklingen innebar större ekonomiska klyftor inom befolkningen.

En av lösningarna på det ökade antalet fattiga blev att inordna dem i tiggarrordnar. Fattigdom bedömdes fortfarande ha ett andligt värde, kyrkan ansåg materiell nöd och försakelse som lovvärd. Genom att vilja leva i fattigdom befann sig också den enskilde närmare Jesu liv. Men inte all fattigdom hade samma värde. Den inflytelserika teologen Gerhoch av Reichersberg gjorde under 1100-talet åtskillnad mellan *de fattiga med Petrus* och *de fattiga med Lasarus*. De förra symboliserade självpåtagen fattigdom, oftast handlade det om munkar som levde i kloster; dessa skulle man se upp till medan de andra, de fattiga med Lasarus, symboliserade en världslig fattigdom förankrad i materiell nöd. De världsligt fattiga blev föremål för allmosor från de mer välbärgade, en barmhärtighetsgest som skulle skötas av kyrkan genom att fördela resurser från de bemedlade till de materiellt nödställda. En klassisk formulering som rättfärdigar både rika och fattiga samt barmhärtighetsgesten i en gemenskap hittas i s.t. Eligius liv: ”Gud kunde ha gjort alla människor rika, men han ville att det skulle finnas fattiga i denna världen, på att de rika skall ha tillfälle att sona sina synder” (i Geremek 1991:28). Det måste dock betonas att kyrkans välvilja mot fattiga riktades mot en liten skara människor; oftast hade hjälpen en symbolisk karaktär. Kyrkans ideologiska utgångspunkt var att den enskilde skulle finna sig i sin lott, arbetsvägran uppfattades som ett uttryck för högmod. När fattiga organiserade sig sågs detta som ett hot mot kyrkan. Det är också vid denna tid som lekmän i högre grad började intressera sig för fattigvård (Unger 1996; Lis & Soly 1982).

Under 1300-talet påverkades fattigvården av digerdöden och spetälskan. Digerdöden skapade en ekonomisk kris som omfattade både massfattigdom och arbetskraftbrist. Jorden omfördelades, priserna steg kraftigt samtidigt som makt-havarna skapade lagar för att hålla lönerna nere. Allt fler blev fattiga. Arbetsvägran blev ett brott och tvång och sanktioner användes för att öka viljan att arbeta. Främst drabbades landsbygdsbefolkningen. Ett ej tidigare skådat inflöde av fattiga till städerna blev följden. Städernas sätt att försöka begränsa detta inflöde blev en viktig del av vad som skulle bli en centraliserad fattigvård (Geremek 1991). Foucault (2001b) beskriver hur det minskande antalet spetälske lämnade ett moraliskt tomrum efter sig, som skulle komma att fyllas av nya fördömanden och riter för uteslutning av de fattiga. Dessutom, leprainstitutioner som började tömmas kom till användning som hospital. Hospitalen användes för fattigvård, både för att spärra in fattiga och för att hjälpa de fattiga ute i gemenskapen.

Betydelsen av fattigdom ändrades under 1300-talet; det andliga värdet som fattigdom behäftades med i början av millenniet omvandlades med synen på understödsberoende och allmosor. Tidigare hade alla som inte tillhörde de privilegierade klasserna klassificerats som fattiga. Under 1300-talet blev principen om *förtjänta* och *oförtjänta* fattiga allt viktigare. De förtjänta – oftast änkor, föräldralösa barn, sjuka, åldringar – hade rätt till understöd medan de oförtjänta – friska, i arbetsför ålder och arbetsförmögna – betraktades som lättingar. Historier om fattigas motvilja mot att hederligt tjäna sitt levebröd blev vanligare, vilket gjorde att det blev viktig för tiggare att visa på skälet till sin fattigdom. Den enskilde skulle göra sig förtjänt av en allmosa genom att visa på ett handikapp eller genom att låta barnen vara med när man tiggde. Vanligt var det också med sång eller annan konstnärlig verksamhet i samband med tiggeri; den som gav en allmosa fick då en motprestation. Det utvecklades också särskilda tiggerrop. Biskopen i Strasbourg förbjöd dock tiggarna att ropa ”Bröd i guds namn” år 1317. De blev istället anvisade att jämra sig som det anstår tiggare (Geremek 1991).

Städernas ökade problem med inflödet av fattiga gjorde det viktigt att skilja mellan de ”egna” fattiga och dem som kom utifrån. Det blev viktigt att inte ta ansvar för några andra än sina egna. Endast de som verkligen förtjänade hjälp och som tillhörde lokalsamhället skulle få understöd. Utvecklingen mot en ökad kontroll av fattiga fortsatte genom en centraliserad fattigvård, genom inspärning och fördömanden.

Den ökade betydelsen av den sociala kategoriseringen av fattiga runtom i Västeuropa fortsatte under 1400-talet. Perioden blev en övergångsperiod mot en ny tid där kyrkans tudelade syn på fattigdom ersattes av ett mer ensidigt fördömande.

## **Den nya tiden – institutionalisering och centralisering av fattigvården**

1500-talet präglades av försök till att ytterligare centralisera fattigvården genom regleringar på nationell nivå. Denna ambition återkommer i olika delar av Europa och även i det dåvarande Sverige. Fattigvårdsfrågan fick ett allt större utrymme i diskussionen om att organisera gemenskapen (Sunesson 2016).

Det ansågs att det inte fanns plats för fler fattiga. Tiden i Europa under den första halvan av 1500-talet präglades av krig, epidemier och hungersnöd. Krisåren förstärkte oron för de oönskade konsekvenser som fattigdomen skulle kunna föra med sig (Unger 1996; Lis & Soly 1982). Repressionen av de fattiga genom kategoriseringen ”förtjänta och oförtjänta” befästes genom att fattigvården fann allt fastare former (Jütte 1994). Det som tidigare hade varit lokala initiativ och akuta nödlösningar omvandlades till alltmer utbredda arbetsmetoder och reglerande lagstiftning. I Centraleuropa blev det vanligt med lagar som helt



förbjöd tiggeri. Fattiga och understödsberättigade fördes upp på listor, speciella polletter användes för att tillåta de ”rätta” fattiga att få understöd samtidigt som arbetskraven ökade. Parallellt accelererade insparningarna av fattiga.

År 1533 utfärdades i t.ex. Stockholm en förordning för att reglera fattigvården (Wallentin 1987; Beijer 1999). Ett syfte var att sätta stopp för otillåtet tiggeri. 1571 års kyrkoordning uppmanade alla socknar att inrätta hospital eller sjukstugor för de ”rätta” fattiga och sjuka (Blom 1992). Dessa förordningar inledde organiseringen av institutionsvården i Sverige, en utveckling som skulle tillta under efterföljande århundraden.

Även andra strukturella och konjunkturmässiga faktorer ökade den ekonomiska nöden bland befolkningen i Europa. Nya lönsamma odlingsformer och sätt att hålla boskap förändrade landsbygden på 1500-talet. Små gårdar slukades av stora markägare och bönderna blev i vissa fall mer ofria genom dagsverken och livegenskap. Inflödet av fattiga till städerna ökade då detta blev en strukturell påtvingad lösning för bönder som blev av med sin mark och därmed sina möjligheter att försörja sig. Även arbete mot ersättning påverkades genom sjunkande lönenivåer; en del blev fattiga trots att de hade en försörjning. År med missväxt skapade höga spannmålspriser vilket i sin tur genererade svält bland redan marginaliserade människor som daglönare och tiggare (Geremek 1991). Den ökande fattigdomen som kom ur ökad materiel nöd möttes av nya former av institutionalisering av fattigvården; den blev också i allt högre grad profan. Staten ville styra fattigvården och den religiösa synen på fattigdom som ett sätt att nå sin gud blev allt mindre viktig.

Istället sågs fattiga främst som ett hot mot ordning och moral. Fattigdom blev ett individuellt problem orsakat av bristande karaktär och flit. Den religiöst grundade synen på fattiga, speciellt självald som ett sätt att närma sig sin gud, blev därmed betydelslös för dem som organiserade och utformade fattigvården. Fattigdom betraktades som en farsot och de fattiga ansågs sprida sjukdomar genom sitt sätt att leva. Samspelet mellan fattigdom och epidemier blev en viktig dimension för att underbygga föreställningen att de fattiga hotade samhällets välstånd (Geremek 1991). Bekämpning av tiggare och lösdrivare var en av de första åtgärder myndigheterna tog till för att hindra smittspridningen. Om de fattiga inte kontrollerades ökade risken för farsoter. Kontroll betydde ofta insparning eller förvisning.

Utprovningen av olika system och processer blev vägledande i arbetet med de fattiga när 1600-talet inleddes. Kontrollerande och stigmatiserande system fann sin form när en starkare statsmakt drev på för en fastare organisering av fattigvården. En av de mest kända av fattigvårdsförordningarna är den engelska *The Act of Relief of the Poor* från 1601 (Unger 1996).<sup>1</sup>

1 Församlingarna tilläts behålla avkastningen av en obligatorisk fattigskatt men fick på samma gång ansvar för att sörja för de arbetsförmögna och aktivera de arbetsföra. Gällande andra fattigvårdsförordningar från England och dess påverkan på fattigvården, se Himmelfarb (1985) och Crowther (1983).

Inspärrningarna blev ett viktigt instrument – interneringen blev ”1600-talets egen skapelse” (Foucault 2001a:75). Människor som bedömdes vara avvikare internerades i olika former av institutioner. De intagna skulle disciplineras genom arbete. Genom internering skulle den enskilde skolas till ett värdigt liv, naturligtvis under yttre tukt. Inspärrningens funktion blev att korrigera, att ta bort skillnader eller vänta ut dödens intighet (Foucault 2001b). Men inspärrningen blev ännu mer sofistikerad, där Amsterdams differentierade system för inspärrning kan ses som en förebild (Unger 1996). Tidigare hade i princip alla avvikare spärrats in på samma institution.

Som särskilt innovativ verksamhet räknades Rasphuset i Amsterdam (Foucault 2001a; Malmberg 1983). Det öppnades 1596 för unga kriminella och tiggare och fungerade efter tre principer: straffet påverkades av internens uppförande, arbete var obligatoriskt och den enskilde fick följa ett strikt tidsschema. Ambitionen var att skapa ett system av ständig övervakning, av förbud, plikter och uppmaningar, allt för att fostra den enskilde till ett dygdigt liv. Principerna som reglerade Rasphusets verksamhet avspeglas även i Sverige i Gustav II Adolfs *Constitution emot Tiggare och tidsziuffer* år 1624. Denna nya förordning skulle utveckla fattigvården genom att tillämpa strikta arbetskrav för att förhindra lättja och laster; plikter och obligatoriskt deltagande i olika aktiviteter blev kärnan i fattigvården. Det är intressant att notera att denna förordning inte visade sig speciellt framgångsrik. Prästerskapet begärde att fattigvården skulle återgå till situationen före 1624. Men 1635 utgick dock en instruktion till landshövdingarna om att de skulle kontrollera förordningens efterlevnad (Unger 1996).

År 1642 ändrades fattigvården i Sverige återigen. Nu skulle hospitalen bara ta emot sjuka, ursinniga och besatta samt dem med smittsamma sjukdomar. Istället skulle särskilda fattigstugor byggas i städerna och på landet. Fattigvården skulle decentraliseras och prästerskapet fick delvis återta rollen som ansvariga för fattigvården, åtminstone ute i socknarna. Barn lyftes ut från den ordinarie fattigvården och skyddades genom särskilda regler; de hänvisades till speciella barnahus. Prioriteringen av barn utgick från viljan att stävja nyrekryteringen av tiggare. Från åtta års ålder skulle de dock ta tjänst. Förordningen från 1642 andades framförallt misstänksamhet mot individer som inte hade ”Krops Siukdom och bräckelighet skul/ utan betagne aff Lättia och orkeslöshet drage Landet omkring och med theras tiggierij beswäre Wäre Undersätare” (Kongl. May:ts til Sverige XVI; se också Blom 1992). Dessa skulle spärras in tills de hade visat bättring. Den kommande förordningen från 1650 pekade ännu tydligare på de lokala aktörernas ansvar för fattigvården. År 1686 underströks återigen socknens plikt att sätta upp fattigstugor samt kyrkoherdens ansvar att påminna alla om plikten att försörja sina fattiga.

Även om centralmaktens ansträngningar att styra och institutionalisera fattigvården fick begränsat genomslag, är försöken till centralisering exempel på

hur staten strävade efter att ta ansvar för fattigvården, dock utan att ändra den grundläggande fattigvårdslogiken. Samtidigt som staten inte lyckades särskild bra med regleringen av de lokala praktikerna inom fattigvården, blev institutionaliseringen av fattigvårdslogiken mycket framgångsrik, en utveckling som fortsatte under 1700-talet. Förordningarna från 1723 och 1739 betonade två principer: kontroll av de fattiga samt aktivering av de arbetsdugliga. Alla över femton år var skyldiga att ta tjänst om inte försörjningen var tryggad, annars skulle de straffas med tvångsarbete. Samtidigt hade utbyggnaden av hospital avstannat; endast ett – i Karlstad – byggdes under 1700-talet.

## Fattigdom och ekonomisk utveckling

Geremek (1991) menar att det vid mitten av sjuttonhundratalet blev allt viktigare att förstå fattigdomens betydelse för de ekonomiska systemens utveckling. Det handlade inte längre om att försöka utrota fattigdom utan om att beskriva och förstå den. Fattigdomen blev också allt mer differentierad geografiskt med industrialismens landvinningar. Det var stora skillnader mellan industrialiserade delar av landet och de som fortfarande i huvudsak var beroende av jordbruk, men även mellan stad och landsbygd. Vid denna tidpunkt blir det också vanligare att de fattiga sågs som en nödvändig del av arbetskraften. En av dåtidens tongivande tänkare, Bernard Mandeville, förklarade att:

Ingen människa skulle, om hon själv finge bestämma, lida nöd och mödosamt arbeta för sin försörjning. Dock gör det absoluta behovet av mat och dryck, och i kyligt klimat även av kläder och tak över huvudet, att människor underkastar sig allt som blott går att uthärda. Hade ingen dessa behov skulle heller ingen arbeta /.../ i en fri nation, som inte tillåter slaveri, är den säkraste skatten en talrik skara arbetande fattiga (i Geremek 1991:264).

I den europeiska ekonomin, med dess stora konjunkturskiftningar, blev dessa arbetare en viktig tillgång. När det var goda tider fanns de till hands som billig arbetskraft för att ta del av produktionen och när behovet av arbetskraft sjönk, blev de försörjda av samhället så att de inte svalt ihjäl.

Även den svenska adeln och riksdagen visade ett ökat intresse för fattigvården (Johansson 1983). Detta påskyndade förändringarna och kategoriseringen av de fattiga tog ytterligare ett steg. Från att tidigare ha förvarat alla fattiga på samma institutioner skulle de sjuka nu vårdas, de fattiga sättas i arbete och barnen uppfostras på ett sätt som liknar den ovanbeskrivna Amsterdammodellen för inspärning sjösatt i slutet på 1500-talet. Spinnhus blev en del av fattigvården. Syftet med spinnhusen var dessutom att bidra till fabrikernas och manufakturernas uppblomstring (Malmström 1983). Men förväntningarna gick dock i kras och enbart tre av tolv spinnhus i landet överlevde. Till exempel

hade spinnhuset i Norrköping stora problem med såväl ekonomin som med tillgången till arbetsdugliga hjon. Trots detta utvidgades verksamheten i Norrköping, då själva existensen av spinnhuset hade en avskräckande funktion på manufakturproletariatet (ibid.).

## Centralisering och lokal praxis

Ett exempel på fattigvårdens lokala prägel och på hur svår den var att styra för centralmakten utgörs av förhållandena i Norrköping, där det 1754 inrättades ett fattighus, stadens första (Plymoth 2002). Redan 1642 skulle ett fattighus ha inrättats men det tog över hundra år innan så skedde, trots att Norrköping då var en förhållandevis stor stad, med en framväxande industri. Inte ens en med dåtidens mått högt industrialiserad stad, som Norrköping, var speciellt snabb att åtlyda staten. Det lokala godtycket inom fattigdomsbekämpningen lätt sig svårligen rubbas.

År 1763 fick Sverige sin första allmänna fattigvårdsförordning, vilket bör ses som ytterligare ett försök från centralmakten att styra. Centralmakten gjorde fattigvården till ett högprioriterat område men intresset var inte lika stort ute i landet. För även om staten beslutade om ökade förmåner var de fattiga, speciellt på landsbygden, fortfarande beroende av enskildas givmildhet (Johansson 1983). År 1788 stärktes ytterligare socknens skyldighet att försörja de egna fattiga, något som resulterade i att socknarna vägrade låta människor att flytta in om de kunde misstänkas bli en belastning i framtiden (Montesino 2002). Centralmaktens intentioner att öka socknarnas skydd av fattiga kunde alltså få direkt motsatta effekter genom att människor förvägrades att flytta till socknen om de inte kunde försörja sig.

I början av 1800-talet var det främst änkor som var föremål för fattigvård i Sverige (Skoglund 1992; Åman 1976), men även sjuka, gamla och föräldralösa barn var prioriterade grupper. Om den enskilde tillhörde minst en av de nämnda kategorierna ökade möjligheten att få försörjningsstöd. Väsentligt var kravet på att ha bott och arbetat i socknen eller allra helst, att vara född där. Ingen ville försörja andras fattighjon. En annan avgörande aspekt knöt an till den nu välkända kategoriseringen av människor i förtjänta och oförtjänta: för att få stöd var man tvungen att bevisa att man hade varit arbetsam och ärlig (Skoglund 1992).

## Hjälp får aldrig bli en rättighet inom fattigvården

I vår historiebeteckning har vi visat hur bekämpningen av fattigdom genomfördes av lösningar baserade på kontroll, bestraffning och lokalt godtycke. Denna genom århundraden reproducerade fattigvårdslogik avspeglar en huvudlinje, nämligen idén att stöd till fattiga aldrig får bli en rättighet. Detta

förhållningssätt, framfiltrerat ur fattigvårdens 1000-åriga historia, kan formuleras i fyra grundläggande principer och tillämpningar:

- (i) *Kategoriseringen av fattiga i förtjänta och oförtjänta.* Denna grundläggande princip har historiska rötter som sträcker sig bakåt till romarriket. Kategoriseringen av de fattiga blev tydligare under 1100-talet genom distinktionen mellan *de fattiga med Petrus* (självpåtagen fattigdom) och *de fattiga med Lasarus* (världslig materiell fattigdom). Kategoriseringen förfinades genom 1300-talets sätt att skilja mellan de behövande som t.ex. änkor, föräldralösa barn, sjuka, åldringar och andra som skulle *uteslutas* från den karitativa verksamheten, dvs. friska i arbetsför ålder samt arbetsförmögna. De arbetsföra fattiga ska bevisa att de besitter en god arbetsmoral och därmed visa såväl arbetsamhet som beredvillighet att låta sig fostras till ett dygdigt liv. Kontroll, bestraffning och anspråk på motprestationer utgör betydelsefulla verktyg i fattigvården.
- (ii) *En socialt stigmatiserande fattigvård* som förknippar de behövande med negativa egenskaper som lättja, dålig hygien, förkastlig moral och andra karaktärsbrister som diskvalificerar dem som likvärdiga medborgare. Stigmatiseringen är fundamental för att de nödställda ska undvika fattigvården till varje pris. På detta sätt blir fattigvården en prövning av den fattiges nöd. Den behövande som inte känner sig stigmatiserad har helt enkelt inte förstått sin position.
- (iii) *En lokalt organiserad fattigvård som hjälper endast "egna" fattiga.* Distinktionen mellan "våra egna" (människor innanför stadens murar) och "de andra" (människor utanför staden murar) fattiga är vägledande. Det har länge funnits en viss beredvillighet att hjälpa sina "egna" fattiga, men inte andra. Åtskillnaden har, som visats, tydliga rötter redan i den ändrade fattigvården under 1300-talet, en fattigvård som spred sig runt om Europa och institutionaliserades några århundraden senare.
- (iv) Hjälpen till de fattiga bedöms *utifrån ett stort lokalt tolkningsutrymme* som möjliggör "olikheter i bedömningen" – och därmed en risk för godtycke – och i synen på vad som avgör den enskildes faktiska nöd och beredskap att bli självförsörjande.

## Den svenska fattigdomspolitik i nutid

Det intressanta är att dessa principer fortfarande återfinns i dagens svenska välfärdssystem, bland annat i sättet att förhålla sig till enskilda, som hamnar i materiell nöd. Även om framväxten av välfärdssystemen radikalt har utjämnat ojämlikheter genom att exempelvis erbjuda gratis skola och vård, och nu

exempelvis erbjuder gratis skola och vård, lever fattigvårdslogiken och bristen på likvärdighet kvar främst inom *socialbidragssystemet*, dit bara de mest nödställda, då som nu, måste vända sig. Socialbidragssystemet är vår tids fattigvård.

Staten har genom nuvarande lagstiftning gett kommunerna möjligheten såväl som skyldigheten att bedriva hjälp till nödställda på lokal nivå. Det är dessutom kommunen som ska finansiera socialbidragen, vilket innebär att lagen ska tillämpas lokalt med hänvisning till det kommunala självstyret. Lagstiftningen som reglerar rätten till socialbidrag är Socialtjänstlagen (SoL) (2001:453). I lagens förarbeten (prop. 1979/80:1; prop. 1996/97:124; prop. 2000/01:80) nämns att socialbidrag utgör en social rättighet. Med lagprecisering menas att lagstiftaren ska uppge i lagtexten eller i dess förarbeten vad som krävs för att kunna förverkliga rättigheten samt vilken förmån rättigheten omfattar.<sup>2</sup> Men SoL är en ramlag vilket gör att lagen per se inte följer principen om lagprecisering. Den enskilde har rätt att ansöka om socialbidrag men således inte rätt att erhålla det. Det är en bedömningsfråga som görs i det enskilda fallet. Biståndshandläggaren skall ta ställning till två aspekter: om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Dessa bedömningar, som inte är lagpreciserade, ger biståndshandläggaren ett stort utrymme för egna tolkningar och skapar därmed risker för godtycke. Sättet att avgöra om klienten skall få bistånd eller inte påminner om kategorisering av de fattiga i förtjänta – oförtjänta hjälp.

Socialbidraget skall tillförsäkra en viss kvalitet i hjälpen, men biståndet ska utformas på ett sätt som uppmuntrar den enskilde till att själv klara sin egen försörjning så fort som möjligt. Återigen, hjälp får aldrig bli en rättighet inom fattigvården även om socialbidrag beskrivs i termer av en social rättighet i lagens förarbeten. Jämfört med lagpreciserade sociala rättigheter som sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har den fattige inom socialbidragssystemet ett betydligt svagare skydd.

Hjälpen till ekonomiskt nödställda är starkt villkorad, genom motprestationer och lokalt definierade krav på aktivering av arbetsföra socialbidragstagare. Den kommunala aktiveringen som har blommat upp sedan 1990-talet betecknas av såväl kontroll som sanktioner för att öka det individuella ansvarstagandet i jobbsökande aktiviteter. Åtgärderna skall avskräcka från socialbidragsutnyttjande och stävja passiviseringskulturer. SoL förordar sanktioner om individen inte fullföljer den överenskomna planeringen med biståndshandläggaren eller när sökanden vägrar ta ett jobb utan godtagbara skäl eller låter bli fullfölja en anvisad insats för att förbättra den egna anställningsbarheten. Var gränsen för godtagbara skäl dras bestämmer den enskilde biståndshandläggaren.

2 Förutom lagprecisering är de formella principer, som ämnar garantera likvärdighet, förutsebarhet och formell rättstrygghet, utkrävbarhet och uttvingbarhet (Warnling-Nerep 1995; Westerhäll 1996).

Sanktionen kan exempelvis vara en nedsättning av riksnormen<sup>3</sup> eller avslag av ansökan om socialbidrag.

Processen fram till ett beslut präglas av tydliga stigmatiserande inslag. För att visa att man inte kan tillgodose behovet på annat sätt ska sökanden i praktiken sälja exempelvis sin bil och sitt hus/sin insatslägenhet eller byta till billigare boendialternativ. Även den ekonomiska förmågan hos partnern och gemensamma ägodelar i hushållsgemenskapen vägs in i bedömningen. Med andra ord och formellt sett, sökanden/hushållet får inte äga något av värde under den period man uppbär socialbidrag; det innebär att sökanden måste ge avkall på delar av sina civila rättigheter (här äganderätten), något som gäller även partnern. Detta leder till brist på likvärdighet mellan å ena sidan behövande och å andra sidan självförsörjande, som inte behöver inskränka på sin egendom så länge de inte hamnar i materiell nöd och därmed tvingas söka socialbidrag för att överleva. Det blir uppenbart att socialbidragstagaren försvagas i sin samhällsposition som likvärdig och jämställd samhällsmedborgare.

Den starkt varierande lokala tillämpningen av lagen innebär dessutom att vem som är berättigad till socialbidrag och hur denna sociala rättighet materialiseras varierar stort beroende på var i landet man bor. Ännu mer anmärkningsvärt är att även inom en och samma organisation kan rättigheten tillämpas på skilda sätt. Klienter med jämförbara biståndsbehov får inte samma beslut och de som får positiva besked får inte samma bistånd. Bedömningarna kan påverkas av kommunens ekonomi också: vid goda ekonomiska tider kan bedömningarna vara mer generösa men restriktiva under ekonomiskt ansträngda tider (Panican & Ulmestig 2016; Panican & Sunesson 2004).

Vi hävdar därför att den svenska välfärdsstaten aldrig har gjort upp med fattigvårdslogiken när det gäller fattigdomsbekämpningen. Ingen av de aspekter som har lyfts fram gällande Socialtjänstlagen är förenliga med likvärdighetsprincipen som den beskrivs av Marshall (1996) och som innebär att medborgarna skall åtnjuta samma rättigheter oavsett status, samhällsposition eller territoriell anknytning inom statens geografiska gränser. Marshall förklarar att: ”To have to bargain for a living wage in a society which accepts the living wage as a social right is as absurd as to have to haggle for a vote in a society which accepts the vote as a political right” (1996:40). Läsaren skulle kunna invända att Marshalls resonemang är antingen idealtypsmässiga eller har karaktären av ouppnåeliga ideal. Men den svenska välfärdsstaten har som uttalad ambition

3 Socialbidraget består av två delar: en riksnorm, ett lägsta belopp som är lika för alla i hela landet för inköp av exempelvis livsmedel, kläder, hygienartiklar och skor samt ekonomiskt stöd för bland annat kostnader för bostad. Boendekostnaden skall bedömas vara skäliga. Bedömningen av vad som är skälig boendekostnad skall utgå ifrån vad en låginkomsttagare på orten har råd att kosta på sig. Riksnormen kan kompletteras med ekonomiskt stöd för den som behöver hjälp för sin livsföring i övrigt för att tillförsäkra en skälig levnadsnivå. Vad som menas med livsföring i övrigt bestäms lokalt men det kan handla om bistånd till tandvård, läkarvård, möbler, vinterkläder eller glasögon.



att bryta mot fattigvårdens lokala prägel med hjälp av sociala rättigheter för de mest utsatta i samhället. När det gäller den sociala rättigheten till socialbidrag handlar det om en medborgerlig rättighet i legal mening, inte om löften från staten om stöd till de behövande eller om förhoppningar om hjälp från kommuner utifrån lokala villkor och med hänvisning till vad ekonomin medger. Som ovan nämnts: i lagens förarbeten förklaras att socialbidrag utgör en social rättighet.

Marshalls såväl som den svenska välfärdsstatens ambitioner om ett medborgarskap som ska kunna garantera likvärdighet i status väntar fortfarande på att bli förverkligade. I korthet betyder det att de fattiga i dagens Sverige inte erbjuds medborgerliga rättigheter utan kommunal fattigvård. Det finns inte så vitt vi vet några politiska ambitioner, oavsett ideologiförankring, att avlägsna fattigvårdslogiken från fattigvården. Men för att sociala rättigheter inte skall bli endast en politisk ambition, eller som vissa jurister benämner ”skenrättigheter” som kan förhandlas bort eller endast kan förverkligas då det anses vara möjligt, bör dessa rättigheter få samma legala dignitet som politiska och civila rättigheter och därmed förankras i likadana formella principer för att garantera likvärdighet, förutsebarhet och en formell rättstrygghet.

## Slutdiskussion

Den tyske filosofen Friedrich Hegel (1770–1831) lär har sagt att av historien lär vi oss att vi inget lär av historien. Denna artikel bekräftar Hegels pessimism genom att visa att fattigdomsbekämpningen, trots likvärdighetsprincipen som underbygger det moderna medborgarskapet, fortsätter genomsyras av en och samma logik; det gäller även Sverige, med en välfärdsstat som internationellt ofta lyfts fram som ett föredöme just när det gäller sociala rättigheter och med ambitionen att stödja de fattiga på ett värdigt sätt.

Denna cementerade och reproducerade fattigvårdslogik kan åskådliggöras genom att använda Foucaults pendel som illustration. Pendeln, uppkallad efter den franske fysikern Léon Foucault (1819–1868), är fri att svänga i vertikalplan från en lång kabel under kupolen i Panthéon i Paris. Kabeln är fixerad i taket. Jorden roterar, vilket gör att omgivningen rör sig medurs runt pendeln. Fattigvårdslogiken kan förstås som den fasta punkten och motsvarar metaforiskt kabelns fästpunkt. Pendeln sammanfattar de månghundraåriga försöken att bekämpa fattigdom. Medan pendeln svänger fram och tillbaka mot samhällslivet och dess retorik, är den rotfast i fattigvårdslogiken; samhällslivet roterar medurs med pendeln.

Välfärdsstaten befinner sig i ett retoriskt läge där pendeln svänger i riktning mot stärkta medborgerliga rättigheter; retoriken och begreppsapparaten har ändrats men i praktiken kretsar fattigvården kring samma fasta punkt. Hjälp till de nödställda kläs i de sociala rättigheternas högtidliga språkbruk, medan praxis förstärker principer som motarbetar faktisk likvärdighet.



Precis som Pontus Fahlbeck har vi som ambition att ”söka bot, om bot står att vinna”. Genom upplysning om den reproducerade fattigvårdslogiken och dess rötter har vi visat på hur en ”kronisk sjukdom i känsla och vilja” att hjälpa fattiga på ett värdigt sätt löper genom historien fram till våra dagar. Det visar sig att inte heller den svenska välfärdsstaten har varit immun; den erbjuder inte fullt ut lösningar som kan bryta mot den gamla fattigvårdslogiken. Om en radikal bot överhuvudtaget står att vinna, för att använda Pontus Fahlbecks ord, får en oviss framtid utvisa. Än så länge är det inget som pekar på att pendeln kommer att ha en annan fästpunkt än just fattigvårdslogiken. Uppmuntrade av Pontus Fahlbecks uppmaning att kunskap kan hindra tidigare misstag, är det ändå vår förhoppning, trots Friedrich Hegels pessimism om människans oförmåga att lära sig av historien, att upplysning och etisk argumentation skall kunna ändra sakernas tillstånd – och därmed förskjuta pendelns upphängningspunkt.

## Referenser

- Angelin, A., Johansson, H., Koch, M. & Panican, A., 2013. *The national arena for combating poverty. National report: Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg, Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations, Institute for Social Sciences.
- Beijer, U., 1999. *Tiggeri – ett nygammalt fenomen*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen, forsknings- och utvecklingsenheten.
- Blom, C., 1992. *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstryckare*. Lund: Lund University Press.
- Crowther, M. A., 1983. *The Workhouse System 1834-1929. The History of an English Social Institution*. London: Methuen.
- Fahlbeck, P., 1918. *Strödda meddelanden*.
- Foucault, M., 2001a. *Övervakning och straff: fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Foucault, M., 2001b. *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Lund: Arkiv.
- Geremek, B., 1991. *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfronts förlag.
- Himmelfarb, G., 1985. *The idea of poverty – England in the early industrial age*. London: Faber.
- Johansson, H. & Panican, A., 2016. *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johansson, H., 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, U., 1983. ”Fattigvård i Sverige under 1700-talet”, i Andersson m.fl., *Oppdaginga av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jütte, R., 1994. *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kongl. May:ts til Swerige, 1642. *Ordning och Stadga/Huru Hållas Skal Medh Tiggare och Fattige*. Stockholm: Riksdagen.
- Lis, C. & Soly, H., 1982. *Fattigdom och kapitalism i det förindustriella Europa*. Göteborg: Röda Bokförlaget.

- Malmberg, S., 1983. "Spinn-, rasp- och tukthus", i Andersson m.fl., *Oppdagning av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Montesino Parra, N., 2002. *Zigenarfrågan – Intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Panican, A. & Sunesson, S., 2004. "Det skiftande värdet av rättigheter", i *Medborgare eller målsägare – sociala rättigheter och välfärdspolitiska dilemman*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Panican, A., Johansson, H., Koch, M. & Angelin, A., 2013. *The local arena for combating poverty. Malmö, Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg, Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations, Institute for Social Sciences.
- Panican, A. & Ulmestig, R., 2016. "Social rights in the shadow of poor relief – social assistance in the universal Swedish welfare state", *Citizenship Studies*, Vol. 20 (3-4), s. 475-489.
- Plymoth, B., 2002. *Fostrande försörjning – Fattigvård filantropi och genus i fabriksstaden Norrköping 1872-1914*. Stockholm: Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Proposition 1979/80:1. *Regeringens proposition om socialtjänsten*. Stockholm.
- Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm.
- Proposition 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.* Stockholm.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.
- Simmel, G. & Jacobson, C., 1965. "The Poor", *Social Problems*, Vol. 13 (2), s. 118-140.
- Skoglund, A-M., 1992. *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*. Stockholm: Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Sunesson, S., 2016. "Socialt arbete som internationellt forskningsområde", i Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Sune Sunesson & Marcus Knutagård (red.), *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Ulmestig, R., 2007. *På gränsen till fattigvård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Unger, C., 1996. *Makten och fattigdomen*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wallentin, H., 1987. *Kring arbetslöshet och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet – rapport 1987:8*. Östersund: Högskolan i Östersund.
- Warnling-Nerep, W., 1995. *Kommuners lag- och domstol trots – En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm: Juristförlaget.
- Westerhäll, L., 1996. "Rättigheter som grund för social trygghet", *Retfoerd* 19 (75), s. 30-34.
- Åman, A., 1976. *Om den offentliga vården*. Malmö: Liber Förlag.

# Statsvetenskapliga förbundet

*Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson*

## Global och lokal excellens

av Magnus Erlandsson

Varje mode, trend eller ny policy har sina anhängare och belackare. De bland oss som uppskattar forskarsamhällets strävan efter akademisk excellens, hävdar att ett sikte inställt på medelmåttighet inte är försvarbart, inte med tanke på vad vi kostar. Bättre då att göra "världsledande" till gemensamt motto, därefter konkurrera och sedan samla resurserna (eller åtminstone en betydande del av dem), hos de (få) som lyckas bevisa och bekräfta sin excellens. Där är kvaliteten högst och nyttan störst för både vetenskap och samhälle.

Kritikerna (om än sällan själva bland de utvalda) lyfter fram problematiken – dels med att definiera och mäta forskningsexcellens, något som kanske bara kan avgöras långt i efterhand, dels med de oönskade bieffekter en ensidig fokus på excellens kan föra med sig (som i Macchiarini-skandalen<sup>1</sup> eller i snedfördelningen av forskningsmedel<sup>2</sup>).

### ATT DEFINIERA OCH MÄTA EXCELLENS

Debatten om forskningsexcellens kretsar kring just det här – vad det är, om det är något mer än, och utöver, hög forskningskvalitet, och hur vi i så fall fångar det. Liksom om excellenssträvandets baksidor. Och om det

är forskningen i sig, alltså själva hantverket, som är excellent, eller resultatet – upptäckten – oaktat hur man än nådde dit. (Eftersom åtminstone några av våra större vetenskapliga landvinningar har gjorts efter misstag och slarv i laboratoriet, borde man kanske inte hålla benhårt i kravet på oklanderligt genomförande.)

Men för att få kalla sig världsledande krävs oftast excellens i både tillvägagångssätt och resultat, och resultaten ska ha haft (eller potentiellt ha) stor effekt, både vetenskapligt och samhällsligt. Forskningen ska göra ett tydligt (positivt) avtryck, både inom och utom det vetenskapliga fältet forskningens bedrivits i.

### EFFEKTER PÅ IDÉER OCH PRAKTIK

Nästa kluriga nyckelord blir då *effekt*. För inte heller där är vi helt överens: räcker det med att effekten av en viss forskning blir att vi förstår saker på ett nytt sätt; att vi vet mer om ett visst angeläget fenomen – eller ska effekt även innefatta att vi ändrar vårt beteende, tar andra (politiska) beslut och börjar göra saker på ett nytt sätt?<sup>3</sup>

Oavsett, så behöver vi dessutom brottas med hur vi ska mäta dessa effekter. Antalet tidskriftsciteringar är här det vedertagna måttet på inomvetenskapliga effekter, och ett mått som skulle kunna användas också utanför tidskrifterna, genom att vi räknade hur ofta våra namn dök upp i radio, tv, tidningar

1 Heckscher, S., Carlberg, I. och Gahmberg, C., 2016. *Karolinska Institutet och Macchiarini-ärendet*, en extern granskning. Stockholm: Karolinska Institutet.

2 Jordansson, B.; Sandström, U. & Wold, A., 2010. *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*. Stockholm: Delegationen för jämställdhet i högskolan.

3 Nutley, S., Percy-Smith, J., & Solesbury, W., 2003. *Models of research impact: a cross-sector review of literature and practice*. London: Learning and Skills Research Centre.

och propositioner – men säger kanske inte så mycket i sig om huruvida vi faktiskt ändrat vårt sätt att tänka och leva.

Även om vi kunde mäta effekter med någorlunda god precision, behöver vi också ta hänsyn till eftersläpningen; att det ofta tar ganska lång tid även för epokgörande forskningsresultat att bli just det, epokgörande, och få effekt på teorier och praktik.

### PEER REVIEWS INTE HELLER RISKFRIA

Om nu effekter inte låter sig fångas så lätt eller inom en rimlig tidsram, finns en ofta använd genväg för att avgöra var excellensen just nu befinner sig, och från vilka forskare som chanserna är störst att resultat med betydande effekter levereras: att låta andra forskare avgöra det, genom peer review-processer. Det finns visserligen fallgropar där också, med kottier och osund konkurrens. Forskare i nya discipliner eller som bedriver (potentiellt) banbrytande forskning inom befintliga discipliner har ibland svårt att bryta igenom befintliga paradigmen och att hitta bedömare med tillräcklig kunskap att bedöma.<sup>4</sup> Men vem, om inte de inomdisciplinära experterna, vore annars bäst på att avgöra var excellensen redan finns eller kan tänkas uppstå?

Kanske är en modell som förenar dessa mått att föredra: effekter, citeringar och bedömningar.

### VÄRDSLEDANDE – ELLER RELEVANT

Jakten på excellens sporrar inte bara enskilda forskare eller forskarmiljöer utan också nationer, universitet och högskolor. Regeringar världen över sätter press på de lärosäten man finansierar: öka kvaliteten, öka de internationella citeringarna i ledande tidskrifter, ro hem

fler nobelpris, klättra på de globala rankinglistorna! Men varför vara världsledande, när det kanske räcker gott med att vara nationellt eller till och med ”bara” lokalt excellent?<sup>5</sup> Det senare kanske till och med är att föredra.

### LÄROSÄTEN I DET LOKALAS TJÄNST

Här är kriterierna för QS World University Rankings: antal citeringar, akademiskt rykte, student per undervisande lärare, och andelen internationella anställda och studenter, men där citeringar och rykte viktas högst<sup>6</sup>. (Listan toppas 2017 av MIT, Stanford och Harvard. Lunds universitet når plats 73, Uppsala universitet 98.) Andra rankinglistor har liknande kriterier – men ingen lista ställer frågan om på vilket sätt eller med vilken kvalitet lärosätet i sin undervisning och forskning möter de behov det omgivande samhället har. Och det var rimligen just en sådan förväntan – om att lärosätet ska tjäna och bidra till nationens och närsamhällets utveckling – som var skälet till att dessa nu top-rankade universitet en gång grundades.

### SAMVERKANSINSPIRERAT SKIFTE

Hur skulle ett nytt paradigmskifte kunna se ut, som vände blicken bort från Nobelpris och citeringar, och istället riktades mot hur forskning och utbildning kan bygga ett bättre, mer välmående och jämlikt samhälle?

John Douglass vid University of California, Berkeley, har några förslag<sup>7</sup>: att låta strävan efter lösningar på små och stora samhällsproblem bli utgångspunkten för den forskning som bedrivs (snarare än antalet potentiella citeringar); att inte minska lärosätenas internationella engagemang men förstärka representativiteten och den koppling

4 Méndez, E., 2012. *What's in Good?*, International Development Center.

5 Douglass, J. A., 2016. *The New Flagship University Changing the Paradigm from Global Ranking to National Relevance*. London: Palgrave Macmillan.

6 QS, 2017. *Methodology*, webbartikel, per den 1 september 2017, <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>.

7 Douglass, J. A., 2016. *The New Flagship University Changing the Paradigm from Global Ranking to National Relevance*. London: Palgrave Macmillan.

lärosätet har till sin närmaste omgivning, politiskt, kulturellt, socio-ekonomiskt; och att låta lärosätena själva definiera vad som är excellens för dem, och utifrån det skapa egna incitamentsstrukturer.

Inte alldeles lätt att få till kanske – med tanke på all tid och kraft som investerats i internationalisering och citeringar, och på den kritik som nu riktas mot politiska krav på ökad samverkan<sup>8</sup> och breddad rekrytering<sup>9</sup>.

Men paradigmskiften ska kanske inte vara så lätta att få till.

Magnus Erlandsson är lektor i ledarskap vid Institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola.  
E-post: magnus.erlandsson@mah.se

8 Kungliga vetenskapsakademien, 2017. *Samverkan ska inte påverka resurstilldelning*, webbartikel, 4 maj 2017, <http://www.kva.se/sv/nyheter/samverkan-ska-inte-paverka-resurstilldelning>.

9 Hellmark Knutsson, H., 2017. *Det handlar inte om att sänka kraven*, debattartikel, SVD, 30 jul 2017, <https://www.svd.se/ministern-det-handlar-inte-om-att-sanka-kraven>.



# Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

**Lilla, Mark, 2016. *The Shipwrecked Mind: On Political Reaction*. New York: New York Review Books.**

Anmälan av Daniel Braw

Vad en revolution är torde de flesta ha en klar bild av, men reaktionen är ett betydligt mindre känt fenomen. Det finns teorier om varför revolutioner uppstår och vad som avgör huruvida de lyckas, men inga teorier om reaktion. Ändå har reaktionen visat sig vara en minst lika viktig kraft – ”från Mellanöstern till Mellanamerika”, som Mark Lilla uttrycker det i boken *The Shipwrecked Mind*.

Boken – som är en samling essäer snarare än en systematisk analys av begreppet reaktion (Lilla 2017: xvi) – skrevs före valet av Donald Trump till USA:s president och den franska presidentvalskampanjen men det är svårt att inte läsa den också som en vägledning till de idéer som i dessa båda sammanhang har framförts och vunnit inflytande.

Vad är då reaktionen eller det reaktionära? Lillas första iakttagelse är att reaktionära inte är konservativa. De är ”på sitt sätt lika radikala som revolutionärerna” (Lilla 2017:xii). De är lika präglade av en historisk vision eller föreställning (Lilla använder det något svåröversatta begreppet *historical imagining*), mer specifikt ”den apokalyptiska rädslan för att inträda i en ny mörk tidsålder” (Lilla 2017:xii).

Till denna skräckvision hör också föreställningen om en lycklig, välordnad tid då människor levde i harmoni. I detta tillstånd träder det dock fram grupper som utmanar harmonin och introducerar skadliga idéer, som får sådant fäste i befolkningen att ett slags falskt medvetande etableras vilket möjliggör att samhället ”medvetet, rentav med glädje” går

mot sin upplösning (Lilla 2017: xiii). Steven Bannons tal ”Should Christians Impose Limits on Wealth Creation?” torde uppfylla alla krav på reaktionär logik (Bannon 2014).

Det är på detta sätt som det reaktionära förnuftet är ett skeppsbrutet förnuft. ”Där andra ser tidens flod flyta fram som den alltid har flutit fram, ser reaktionären spillrorna av paradiset driva förbi framför hans ögon” (Lilla 2017: xiii). I sin militanta nostalgi är reaktionären samtidigt en i grunden modern figur (Lilla 2017: xiii). Det är rentav bara i det moderna tillståndet som verkligt reaktionärt tänkande kan och har någon anledning att utövas. Att leva det moderna livet, skriver Lilla, är att uppleva den psykologiska motsvarigheten till den permanenta revolutionen (Lilla 2017: xiv).

Tre av kapitlen i Lillas bok handlar om tänkare: den judiske teologen Franz Rosenzweig, ekonomen Eric Voegelin och filosofen Leo Strauss. Om Voegelin idag är ihågkommen för sina antitotalitära skrifter under kalla kriget, torde Rosenzweig vara i det närmaste okänd. Den av de tre som utövar det största inflytandet idag är med god marginal Leo Strauss. Även kapitlet om honom är svårt att läsa utan att sätta i samband med de senaste årens utveckling i USA. Strauss var reaktionär som filosof, i det att han ansåg att en fatal felutveckling av den västerländska filosofin hade börjat när de tidigmoderna tänkarna – och upplysningens tänkare i deras efterföljd – kapade banden till den grekiska traditionen (Lilla 2017: 45). En särskilt ödesdiger insats gjordes enligt Strauss av Machiavelli, som bröt med den naturrättsliga traditionen och därmed banade väg för relativism och nihilism (Lilla 2017: 56). Med dessa insikter, och med sin speciella idéhistoriska metod, blev Strauss skolbildande.

Kopplingen mellan Strauss, neokonservatismen och Irakkriget som var flitigt omtalad 2003 avfärdas av Lilla som "missriktad" (Lilla 2017: 62). Däremot finns en verklig, men samtidigt högst osannolik, linje från Strauss till dagens amerikanska höger som har fått höra att USA har varit på glid mot nihilism ända sedan 1960-talet. Ur detta perspektiv framstår till och med högerpopulism och religiös fundamentalism som sunda korrektiv mot en osund utveckling. "Detta är vägen som ledde från seminarierummen i Chicago till det höger-politik-media-stiftelse-komplex i Washington som har förvandlat den amerikanska politiken under de senaste 50 åren", skriver Lilla (Lilla 2017: 63).

Kopplingen hade dock kunnat göras mer direkt än så. I september 2016 publicerade Michael Anton (pseudonym Publius Decius Mus) artikeln "The Flight 93 Election" i *Claremont Review of Books*, en artikel där presidentvalet jämfördes med situationen som rådde på det kapade flygplanet. Antingen stormar man cockpit eller också dör man (Anton 2016). Tillståndet i det amerikanska samhället beskrevs här som att "vi är på väg utför ett stup". *Claremont Review* publiceras av Claremont Institute, en institution förknippad med så kallad västkust-Straussianism (Baskin 2017); Anton beskriver sig själv som en lärjunge till Strauss (*American Greatness* 2017). Det är emellertid inte enbart föreställningen om hotet från nihilismen som finns att hämta hos Strauss, utan idén om den politiska gemenskapen såsom stängd och att det bara är ett styre som syftar till det goda och rättvisa som är legitimt. Detta är åtminstone de aspekter Anton nämner (*American Greatness* 2017).

Kanske viktigast är trots allt föreställningen om att Västerlandet befinner sig i en kris, en kris som av Strauss beskrivs som att Västerlandet har utvecklat en osäkerhet om sitt eget syfte (Strauss 1964: 3).

Den andra delen av Mark Lillas bok handlar om *currents*, strömningar. Den ena strömningen som behandlas är en viss typ av romersk-katolsk historieskrivning, som

av Lilla kallas för "the road not taken". Det är en skildring av hur vid någon tidpunkt eller under ett visst skede ett vägval gjordes som ledde vilse och utan att någon egentligen avsåg det förde långt bort från den västerländska traditionens viktigaste värden: från Luther till Walmart, som Lilla kallar kapitlet. Ett modernt exempel på detta slags historieskrivning är Alasdair MacIntyres *After Virtue*. Ett annat, möjligen filosofiskt mindre tungt vägande, är historikern Brad Gregorys *The Unintended Reformation: How a Religious Revolution Secularized Society*. Utmärkande för dessa historievisioner är föreställningen om "projekt" - "det moderna projektet", "upplysningsprojektet" - och deras misslyckanden. "Varför känner människor fortfarande ett behov av sådana myter?" frågar Lilla. "Av samma skäl som människor alltid har haft. Vi vill känna tryggheten, hur kall den än är, i upplevelsen av att förstå vår samtid, och på samma gång slippa undan det fulla ansvaret för framtiden" (Lilla 2017: 84-85).

Den andra strömningen, som nog får betraktas som mer perifer i sammanhanget, är ett uppvaknande intresse för aposteln Paulus bland sekulära vänstertänkare.

Helt central är dock den del som följer därpå, en skildring av det intellektuella klimatet i Paris efter attentatet mot satirtidningen Charlie Hebdo. Här har "nya röster" börjat höras enligt Lilla, röster som kommer från höger "men som talade i klangfulla profetiska toner om världshistoriens gång, inte bara om det nyligen förflutna" (Lilla 2017: 107). Den nuvarande situationen är enligt dessa röster inte ett resultat av enstaka reformer i modern tid utan ett förutsebart resultat av katastrofala kulturella och politiska missstag som för länge sedan förde in Frankrike och möjligen hela den västerländska civilisationen på ett spår som leder mot avgrunden.

Det är knappast första gången denna tanke förs fram i Frankrike - Lilla pekar på föregångare som Joseph de Maistre, Chateaubriand, Maurice Barrès och Céline. Men det reaktionära tänkandet, till skillnad från



det konservativa, föll i vanrykte efter andra världskriget.

Nu har det dock skett ett genombrott för ”de nya reaktionärerna”, ett genombrott både i form av acceptans och i form av anmärkningsvärda försäljningssiffror. Michel Houellebecq är en av dessa; journalisten Éric Zemmour, författare till boken med den typiska titeln *Le Suicide française*, en annan.

Vad mer är: detta reaktionära tänkande har, enligt Lilla, de förutsättningar som krävs för att bli en framgångsrik i betydelsen inflytelserik ideologi. ”Man vet att en ideologi har mognat när varenda händelse, i nutiden lika väl som i historien, uppfattas som en bekräftelse av den. Den franska högern, med hjälp av Éric Zemmour, rör sig längs denna bana idag” (Lilla 2017: 115-116). Jämfört med det revolutionära hoppet har den reaktionära nostalgin den fördelen att det inte finns någon risk för besvikelse. ”Förhoppningar kan svikas. Nostalgi är ovedersäglig” (Lilla 2017: xiv).

Av naturliga skäl ger Mark Lilla i denna samling ingen övergripande bild av fenomenet reaktionärt tänkande idag – det rör sig snarare om ett slags idéhistoriska ögonblicksbilder. Inte heller sträcks beskrivningen utanför USA och Frankrike, vilket dock i sig är väsentligt mer värdefullt än om framställningen hade begränsats till den amerikanska kontexten.

Inom de ramar som förutsättningarna ger är *The Shipwrecked Mind* dock en värdefull och tänkvärd introduktion till det moderna reaktionära tänkandet, ett fenomen som av allt att döma kommer att öka i betydelse.

Två frågor kvarstår dock efter läsningen. Den ena rör hur dagens reaktionära tänkare förhåller sig till sina historiska föregångare – bygger de på tidigare generationers insikter eller är den radikala nostalgins princip så enkel att den inte behöver något historiskt stöd? Den skandalomsusade journalisten Milo Yiannopoulos räknar i en artikel om *alt-right* (en strömning som också innesluter självidentifierade ”neoreaktionära”) upp Oswald Spengler och Julius Evola som intellektuella förgrundsgestalter (Bokhari & Yiannopoulos

2016). Vad finns mer att säga om receptionen av exempelvis Strauss?

Den andra rör det reaktionära tänkandet i vertikalt perspektiv. Lilla uppehåller sig genomgående på den översta nivån – filosofer och författare. Så intressanta som dessa är, utgör de inte fenomenet i dess helhet. Politiska partiers ideologer och valstrategier kan också utveckla och förmedla det reaktionära tänkandet, journalister och opinionsbildare likaså. ”Vår tids reaktionära har upptäckt att nostalgin kan vara en kraftfull politisk motivation, kanske till och med mer kraftfull än hoppet” (Lilla 2017: xiv). Vilka förbindelser finns längs denna vertikala axel? Är reaktionärt tänkande i den mening som Lilla studerar det överhuvudtaget nödvändigt?

## LITTERATUR

- Anton, Michael, 2016. ”The Flight 93 Election”, *Claremont Review of Books*, tillgänglig på <http://www.claremont.org/crb/basicpage/the-flight-93-election/>, hämtad 5 maj 2017.
- Bannon, Steven, 2014. ”Should Christians Impose Limits on Wealth Creation?”, *Dignitas Humanae Institute*, tillgänglig på <http://www.dignitathumanae.com/index.php/steven-bannon-module-3-should-christians-impose-limits-on-wealth-creation/> hämtad 4 maj 2017
- Baskin, Jon, 2017. ”The Academic Home of Trumpism”, *The Chronicle of Higher Education*, tillgänglig på <http://www.chronicle.com/article/The-Academic-Home-of-Trumpism/239495> hämtad 4 maj 2017.
- Bokhari, Allum & Yiannopoulos, Milo, 2016. ”An Establishment Conservative’s Guide to the Alt-Right”, *Breitbart* tillgänglig på <http://www.breitbart.com/tech/2016/03/29/an-establishment-conservatives-guide-to-the-alt-right/> hämtad 26 maj 2017.
- The Editors, 2017. ”Decius Out of the Darkness: A Q&A with Michael Anton”, *American Greatness*, tillgänglig på <https://amgreatness.com/2017/02/12/decius-darkness-qa-michael-anton/>, hämtad 11 maj 2017.
- Strauss, Leo, 1964. *The City and Man*. Chicago och London: The University of Chicago Press.
- Daniel Braw är politisk redaktör på Barometern-OT och fil. dr i historia.  
E-post: [daniel.braw@gmail.com](mailto:daniel.braw@gmail.com)

**Andersson, Catrin, Erlandsson, Magnus & Sundström, Göran, 2017. *Marknadsstaten*. Stockholm: Liber.**

Anmälan av Jakob Heidbrink

I förlaget Libers serie *Att organisera marknader* har nu ytterligare en bok utkommit: *Marknadsstaten* av Catrin Andersson, Magnus Erlandsson och Göran Sundström. Undertiteln: *Om vad den svenska staten gör med marknaderna - och marknaderna med staten* ger klara indikationer om bokens innehåll. Författarna tar sig som uppgift att närmare granska det som de kallar för statens *marknadspolitik*, att inventera vilka *marknadsmyndigheter* det finns samt att undersöka hur dessa myndigheter (försöker att) påverka marknaderna och hur marknaderna i sin tur påverkar förvaltningen och därigenom staten. Boken utgör en gedigen genomgång av förvaltningsfloran i sökande efter myndigheter vars uppgift det är att påverka och styra marknaderna, en särskådning av det inventarium av verktyg dessa myndigheter har till sitt förfogande och av det sätt på vilket myndigheterna använder dessa verktyg. Allt detta är baserat på, såvitt kan bedömas, nydanande empiriska studier. Medan bokens centrala del innehåller ett viktigt bidrag till förståelsen av den förändrade förvaltningsmiljön i Sverige, är jag dock inte i alla delar enig med de slutsatser som författarna drar av sin undersökning.

Boken är indelad i sex kapitel. I kapitel 1: *Staten och marknaderna* lägger författarna sin teoretiska grund. De argumenterar att dikotomin *stat eller marknader* är felformulerad, att i själva verket staten och marknaderna står i en intim växelverkan med varandra. Staten organiserar marknaderna, och politikerna positionerar myndigheterna i förhållande till marknaderna. Härvid spelar ideologier och paradigm roll, liksom även det historiska arvet: hur exakt staten sätter ramen runt och ingriper i marknaderna, är en fråga om politiska idéer avseende hur staten bör

göra detta och dessa idéer är, åtminstone delvis, stigberoende. Det är dock skillnad mellan en politisk idé och dess implementering: att politiken säger sig ha någon viss inställning till marknaderna betyder inte i sig och automatiskt att denna inställning också omsätts i förvaltningshandling. Man måste alltså enligt författarnas åsikt förstå både den ideologi som driver politiken och se närmare på hur myndigheterna mot bakgrund av den politiska ideologi *de facto* agerar.

Följdriktigt börjar författarna i kapitel 2: *Marknadspolitiken* sin undersökning med att granska det mera politiska materialet i form av offentliga utredningar och politiska programförklaringar för att skapa sig klarhet över den politisk-ideologiska bakgrunden till hur staten organiserar sina myndigheter i förhållande till marknaderna. Den period som täcks utgörs i grova drag av efterkrigstiden, och författarna hittar tre stora idéströmningar.

Fram till cirka 1980 dominerade en anda av pragmatiskt förtroende mellan staten och näringslivet: staten ansåg att näringslivet kunde i huvudsak sköta sig självt, och att endast missbruksfall behövde mötas med statliga ingrepp. Vissa näringsgrenar – framför allt infrastruktur – förbehöll staten sig själv. Staten och näringslivet samarbetade och de ingrepp som skedde stöddes på korporativistiska institutioner i vilka näringslivet var väl företrädd. Mot slutet av perioden ökade förvisso de statliga ingreppen under industripolitikens årtionde på 1970-talet, då det statliga ägandet av företag ökade, men hela perioden präglades av ett pragmatiskt testande av tankar och idéer i samarbete mellan staten och ett i huvudsak fritt näringsliv.

Den andra perioden, från cirka 1985 till cirka 1995 präglades av att denna samsarbetsmodell övergavs och staten ansågs behöva koncentrera sig på kärnverksamheten: marknader avreglerades och offentliga monopol slopades. Staten tog avstånd från marknaderna och försökte inta en position som övervakare av fasta spelregler som

skulle främja en approximering av de i den ekonomiska teorin stipulerade perfekta marknaderna.

I den tredje perioden, från mitten av 1990-talet till idag, förändrades denna inställning till en mera aktivistisk syn, enligt vilken staten inte bara skulle övervaka marknaderna, utan också skulle hjälpa till att vårda och bygga marknader. Detta förutsätter styrning, och denna förutsätter i sin tur samarbete med marknadens aktörer. Samtidigt övergavs inte idén om att de perfekta marknaderna skulle approximeras: tanken var och är alltså att de statliga styrande ingreppen ska vara temporära och ska kunna överges om och när marknadskrafternas spel blivit så moget att marknaderna blir självstyrande. Utvecklingen över den undersökta perioden går alltså från ett pragmatiskt orienterat samarbete utan någon ideologisk föreställning om samarbetets syfte och slutpunkt via ett avstånds-tagande från alla former av styrning till en styrning i syfte att åstadkomma så nära in på perfekta marknader som möjligt i syfte att i framtiden kunna låta bli att styra.

Mot den politiska bakgrunden redovisar sedan författarna i kapitel 3: *Marknadsmyndigheterna* sin undersökning av de statliga myndigheternas uppgiftsområden i förhållande till marknaderna. De finner att nära en fjärdedel av statens myndigheter har till uppgift att påverka marknaderna. Denna påverkan sker på olika sätt, och författarna pekar på förvaltningens verktygslåda som innehåller allt mellan information och marknadsanalyser i syfte att påverka föreställningar om marknader och därmed marknaderna själva till licensgivning och regelsättning samt övervakning och sanktionering. Härvid försöker dessa myndigheter påverka marknadernas olika element (utbud, efterfrågan, villkoren för utbytet etc.) framför allt genom att försöka påverka marknadsaktörerna. Syftet är i de flesta fall att främja konkurrensen, men även andra värden såsom tillväxt, hälsa, miljö, säkerhet och rättssäkerhet förekommer.

I kapitel 4: *Om marknadsstatens relationer: exemplet Konsumentverket* och kapitel 5: *Marknadsstaten och marknadens pris: exemplen el och telekom* presenteras fördjupade studier av respektive Konsumentverket och marknadsmyndigheterna för el, Energimarknadsinspektionen, och telekom, Post- och telestyrelsen. Avseende Konsumentverket visar författarna hur djupt denna myndighet, som uppfattas som navet i den svenska marknadsförvaltningen, är hopvävd med marknaderna och marknadens aktörer, inklusive andra statliga myndigheter. Snart sagt ingen svensk marknad undgår påverkansförsök från Konsumentverket, vare sig denna påverkan sker genom information till konsumenterna, genom överenskommelser med branscher (alltså regelgivning under regeladressaternas medverkan), genom den webbaserade informationsportalen *Hallå konsument* eller genom domstolsprocesser. Det uppmärksammas dock också att Konsumentverket i viss mån väljer sina strider, och är som mest aktivt på sådana marknader som upplevs som särskilt problematiska. Konsumentverket försöker dock inte påverka marknadens centrala mekanism, nämligen priset.

Det gör däremot både Energimarknadsinspektionen i förhållande till nätoperatörerna på elmarknaden och Post- och telestyrelsen i förhållande till teleoperatörerna. Här visar författarna hur svårt båda myndigheterna historiskt haft att få framgång med sin reglering, och hur det traditionellt förtroendefulla förhållandet mellan statens förvaltning och näringsliv förbytts till ömsesidig misstro. Näringslivets klagan på vad det uppfattade som regleringsmyndighetens inkompetens har i båda fallen lett till förändrade regleringsmodeller och förändrad personalsammansättning hos myndigheten, så att i dessa fall marknadens oppositions mot statens ingrepp lett till en förändring i själva förvaltningens struktur och beteende.

Boken avslutas med kapitel 6: *Staten organiserar marknader*, där en sammanfattande analys av de empiriska studierna

presenteras. Författarna konstaterar att det är felaktigt att tala om marknadsstaten (i singularis), utan att vi i själva verket har att göra med olika marknadsmyndigheter som på olika sätt försöker påverka marknaderna i olika riktningar. Statens försök till styrning av marknaderna leder alltså också till spänningar inom staten. Dessutom blottar staten sig för omvänd påverkan, alltså för att marknaderna påverkar staten. I detta avseende pekar författarna dels på att det i huvudsak är säljarna – alltså näringslivet – som utgör marknadsmyndigheternas motpart och på att många påverkansförsök från myndigheternas sida tar sig tämligen mjuka former (det finns en generell tendens att föredra information och rådgivning före strikt regelsättning och övervakning). Författarna drar slutsatsen att den politiska ideologi som driver marknadspolitiken, att staten bör hålla sig utanför marknaderna och låta dessa sköta sig själva, inte motsvaras av det faktiska förvaltningsagerandet, där staten genom en stor mängd myndigheter, som delvis är oskiljaktiga delar av de moderna svenska marknaderna, försöker påverka dessa marknader i den riktning staten anser vara önskvärd. Staten har inte dragit sig tillbaka från ekonomin, utan det är endast sättet för dess interagerande med marknaderna som har ändrats.

Som sagt anser jag boken vara ett gediget bidrag till förståelsen av vilken sorts stat vi numera har att göra med i Sverige, men är inte enig i alla slutsatser författarna drar. Härutöver har jag viss kritik av mera substantiell natur. Den mera substantiella kritiken har sin bakgrund i dels mitt eget ämne juridik, dels i min liberala politiska orientering.

Författarnas inventering av de verktyg som myndigheterna använder för att påverka marknaderna ter sig ur juridisk synvinkel något trivial. Inte ens inom förvaltningsrätten som juridiskt ämne fokuserar man längre enbart på myndigheternas regelgivning som det enda sättet för påverkan: eftersom allt förvaltningshandlande slutligen måste ha stöd i lag, är det inte överraskande

att informationsgivning, samråd, möjligheten att ingå överenskommelser med branschen, licensgivning och beviljande av tillstånd utgör förvaltningshandlande som är känt inom juridiken. Dessa påverkansformer utgör således kända verktyg för myndigheterna att vara verksam inom sina uppgiftsområden. Författarna verkar anse att deras kartläggning av dessa verktyg på något sätt är överraskande i vad avser den breda floran av påverkansmekanismer och har ett visst nyhetsvärde, men den bedömningen har jag i så fall från juridisk synvinkel svårt att dela. Författarna tycks i huvudsak kartlägga förvaltningslagstiftningens ortodoxa kanon av verktyg, inte mer.

Från ett något mera specialiserat håll inom juridiken, nämligen *law and regulation* (regleringsteori), kan dessutom kritik anföras mot författarnas framhävande av att informationsgivning och samråd tar en sådan central plats i myndigheternas försök att påverka marknaderna. Författarna tycks se dessa milda ingreppsformer som ett tecken på att staten och näringslivet i gammal korporativistisk anda fortsatt samarbetar, men det behöver inte vara så.

Det är sedan ganska länge en trivial insikt att även en regleringsmyndighet med långtgående befogenheter slits ut i ihållande strider med regeladressaterna: myndigheterna är i stor utsträckning hänvisade till regeladressaternas frivilliga medverkan i regleringen, och bör ta till de mest drastiska formerna av ingrepp endast om och när förvaltningen dels är säker på att den kan vinna striden, dels har skäl att tro att vinsten överstiger de friktionsförluster som striden medför. Det innebär att förvaltningen förvisso bör ha kraftiga verktyg till sitt förfogande, men inte bör använda dem ofta eller egentligen inte alls. Däremot bör förvaltningen kunna göra hotet om att den i yttersta fall är beredd att använda också sina mest ingripande sanktioner trovärdigt, eftersom det kommer att innebära en större beredvillighet från regeladressaternas sida att lyssna

även på hövligt framförda önskemål från förvaltningen.<sup>1</sup>

Mot den bakgrunden ska förvaltningen inte använda sig av något verktyg som är mera kraftfullt än nöden kräver. Kan man påverka marknaderna genom informationsgivning utan hot om sanktion, ska man göra det; kan man få branschen eller någon viss del därav att gå med på frivilliga överenskommelser av halvbindande karaktär istället för att ensidigt stipulera regler i författning, ska man göra det. Den milda ton författarna finner att myndigheterna anslår gentemot näringslivet är alltså som sådan inget tecken på staten och näringslivet sitter i samma båt: den kan lika gärna vara ett tecken på att förvaltningen anser sig kunna uppnå sina mål med milda former av påverkan och att den därför undviker de friktionsförluster som en mera konfrontatorisk linje skulle medföra. Staten kan vara styrande utan att piska sina roddare.

På marginalen kan i detta sammanhang anmärkas att författarna också i åtminstone ett fall värderar myndigheternas rättsliga instrument juridiskt felaktigt. När Konsumentverkets olika överenskommelser med vissa branscher diskuteras, skriver författarna: "Branschöverenskommelserna är inte rättsligt bindande, men vanligen betraktar företagen dem som 'god sed'." Det är förvisso riktigt att branschöverenskommelserna som sådana inte är rättsligt bindande, men det torde inte enbart vara företagen som betraktar dem som uttryck för god sed på sin marknad. I många fall är såväl tillståndsgivning för enskilda aktörer som tillsyn av aktörernas beteende rättsligt

kopplade till bestämmelser som uttryckligen nämner 'god sed'.<sup>2</sup> På konsumenttillvända marknader är dessutom god sed en standard för bedömningen av aktörernas avtalshandlande.<sup>3</sup> I den mån något visst enskilt företag alltså ignorerar en branschöverenskommelse – och det, *nota bene*, oavsett huruvida just det företaget är eller inte är part i överenskommelsen, direkt eller indirekt genom organisationsmedlemskap – löper det risk att finnas brutit mot en juridiskt bindande norm om att god sed ska följas. Branschöverenskommelserna har alltså långt större betydelse än vad författarna tycks mena.

Man kan förvisso mot bakgrund av regleringsteorin fundera på huruvida kravet på avstånd mellan stat och marknad över huvud taget går att förena med god förvaltning: en mera organiserad sådan undersökning skulle enligt min mening ha stort intresse. Utan hänsyn till regleringsteorins uppmaning till förvaltningarna att inte i onödan välja kraftfulla åtgärder mot regeladressater, faller dock blotta konstaterandet att milda förvaltningsåtgärder tenderar att dominera ganska platt och kan framstå som mera betydelsefullt än vad det är.

Medan alltså författarnas kartläggning av det faktiska förvaltningshandlandet utan tvivel är förtjänstfull, saknas en fördjupad förståelse för juridiken som verktyg. Beskrivningen av det rättsliga läget är förvisso i huvudsak rättvisande, men analysen i boken hade tjänat på en mera djupgående förståelse av reglernas funktion och av sättet för deras användning.

Det finns vidare en viss underton av otålighet i författarnas framställning av

- 1 John Braithwaite och John Ayres kallar i sin bok *Responsive Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1992 denna taktik för "speak softly and carry a big stick" (s. 19). Strävan att göra hotet om sanktioner trovärdigt kan misstänkas ligga bakom väl valda strider som olika förvaltningar för med regeladressater av mindre betydelse och inflytande, såsom den juridiskt inte helt invändningsfria återkallelsen av tillståndet för den lilla och därför systemirrelevanta HQ Bank: genom att visa att Finansinspektionen inte drar sig för att återkalla ett tillstånd – och därmed stänga ute en aktör från marknaden – kunde övriga bankers lyhördhet mot inspektionen förväntas bli bättre.
- 2 Jfr fastighetsmäklarens skyldighet att iakttä god sed på marknaden i 8 § första stycket fastighetsmäklarlagen och den därtill kopplade bestämmelsen om återkallelse av tillståndet att vara verksam som fastighetsmäklare i 29 § första stycket tredje punkten samma lag.
- 3 Jfr exempelvis 6 § första stycket konsumentkreditlagen.

näringslivets långtgående delaktighet i myndigheternas påverkansarbete. Denna delaktighet tas sedan också som intäkt för att den gamla korporativistiska anda i vilken näringslivet och staten gemensamt löste uppkommande problem lever kvar.

Medan man förstås kan se saken på detta sätt, saknar jag i detta sammanhang en diskussion av värdet av delaktighet i förvaltningshandlande. I många moderna förvaltningssteoretiska framställningar betonas det demokratiska värdet av att regeladressaterna deltar i förvaltningens handlande: reglernas legitimitet och genomslagskraft förväntas höjas med ett sådant angreppssätt. Varför skulle inte det gälla näringslivet också? Är inte näringslivet och de enskilda företagen, trots att de utgör juridiska abstraktioner (aktiebolag) eller sociala roller (enskilda näringsidkare), också del av samhället, som har samma krav på delaktighet som den enskilda fysiska medborgaren? Kanske inte, men varför i så fall inte? På vilken punkt skiljer sig näringsliv och medborgare i detta avseende?

Denna brist avhjälpas inte heller av att författarna påpekar skevheten i att näringslivet, men inte konsumentorganisationer, tenderar att vara företrädare i de olika samrådsorgan myndigheterna skapar och förvaltar. Regeladressaten är, med den bakgrundsideologi som författarna beskriver, med nödvändighet näringslivet: det är näringslivet som ska agera i konkurrens, näringslivet som ska uppträda skäligen och lämpligen gentemot konsumenten, näringslivet som ska producera på ett miljömässigt hållbart sätt. Regeladressaten, den som förväntas följa spelreglerna, torde ha störst anspråk på att få vara delaktig i framtagningen av reglerna. Andra aktörer har förstås ett intresse av reglerna, och således också ett anspråk på att vara företrädare, men ett samråd där myndigheter, konsumenter, miljöintressen och andra organisationerna gemensamt uppträder med krav på näringslivet, torde knappast vara intressant för näringslivet. En sådan massiv koncentration av intressena på den ena sidan skulle knappast

ge regeladressaterna incitament att medverka i reglernas utformning.

Med andra ord förefaller författarnas slutsats i detta avseende vara något förhastad: myndigheternas tendens att tala med framför allt näringslivet och att lämna andra intressen utanför samarbetet *kan* vara uttryck för arvet efter den korporativistiska tiden, men *behöver inte* vara det. Tendensen kan lika väl vara ett uttryck för gott förvaltningshandlande i demokratisk anda som sätter delaktighet högt. Detta borde enligt min mening åtminstone ha antytts och än hellre ha diskuterats innan förhållandevis långtgående slutsatser dras avseende roten till statens långtgående kontakter med näringslivet inom ramen för myndigheternas försök att påverka marknaderna.

På sina ställen upplever jag slutligen framställningen som något tendentiös. Dels har detta att göra med ordvalet: när exempelvis det korporativistiska förhållandet mellan stat och näringsliv betecknas som "pragmatiskt" medan nuvarande ordning betecknas som "legalistisk", har enligt min språkkänsla det förra värderats positivt, det senare negativt. Pragmatismen kan i vart fall i vissa skepnader lika väl betecknas som principiös, och rättssäkerhet är med nödvändighet legalistisk. Kanske hade man kunnat beskriva den förra hållningen som "probleminriktad" och den senare som "regelinriktad". Men detta är kanske att märka ord och jag är överkänslig.

Mera besvärande blir det med min allmänpolitiska hållning när "nyliberalismen" och en "högerväg" görs ansvariga för den nuvarande ordningen. Dels är påståendet förvånande med tanke på att författarna explicit konstaterar att den drastiska vändningen från gårdagens till dagens marknadspolitik skedde under en socialdemokratisk regering och att den moderna marknadspolitiken drevs vidare av regeringar av alla politiska kulörer, dels under jag vad som egentligen menas med "nyliberal" och varför "nyliberalismen" är "höger" (liberalismen brukar ju annars åtminstone också anses utgöra en ideologi i mitten mellan höger och vänster).



Begreppet "nyliberal" saknar skarpa konturer. Begreppet antyder en enhetlighet i den liberala färan som jag själv inte ser. Det hjälper inte heller att bunta ihop alla som anser att Friedman, Hayek och Buchanan har förnuftiga saker att säga: åsiktsskillnaderna inom liberalismen är stora, från frågan om välfärds- och regleringsstatens själva existens, via frågan om vilken omfattning den ska ha om den nu alls bör finnas, till frågan hur ekonomiska och andra värden ska viktas mot varandra. Det återkommande talet om "nyliberalismen" i boken skapar en illusion om en enhetlig rörelse som dessutom varit stark nog att mot andra intressen i samhället i grunden och över kort tid förändra den svenska staten. Även om någon sådan enhetlig ideologisk falang skulle kunna påvisas existera, saknas också någon diskussion om huruvida det kan ha funnit förvaltningstekniska skäl för statens (förmenta) tillbakadragande från marknaderna. Inom mitt eget fält – järnvägen och dess reglering – kan konstateras att problemen med att få dåvarande SJ att fungera som önskat samt de därav följande budgetproblemen ledde till propåer inifrån SJ självt att dela upp järnvägen i en infrastruktur- och en trafikdel. Av detta följde därefter närmast som en händelse<sup>4</sup> att privat trafik tilläts på de offentligt ägda spåren. Någon liberal – ny eller gammal – plan bakom omregleringen av järnvägen fanns inte: talet om konkurrensens välgörande verkan daterar från tiden efter det att de svenska spåren åter började uppleva privat trafik. I sin analys av orsakerna till reformeringen av statens förvaltning framstår författarna därför för mig som ensidiga.

Detsamma gäller påståendet att det skulle ha vuxit fram en "insikt" om att marknaderna "behöver" reglering och övervakning; behovet menar sig författarna till och med ha "visat" (s. 217). Jag håller helt med om att i vart fall många marknader behöver spelregler och övervakning, men dels är frågan huruvida spelreglerna och övervakningen måste vara

sektorspecifika eller om det räcker med den allmänna ram som ändå finns i avtals- och konkurrensrätten, dels utgör detta ett ställningstagande bland andra: det finns seriösa och kunniga personer som påstår annat. Det finns alltså ingen "insikt", utan ett *ställningstagande* har vuxit fram. I vart fall kan konstateras att författarna *inte* "visat" att marknaderna behöver spelregler och övervakning: de har visat att det finns politiska önskemål om spelregler och övervakning. Endast om detta önskemål anses vara så starkt att det leder till ett *politiskt* behov av att tillgodose detta önskemål, kan man mena att författarna i någon mån visat själva behovet av långtgående reglering. Med tanke på att författarna dock också konstaterar att marknadspolitiken är utvecklad och vagt formulerad, är det emellertid svårt att se sådana starka politiska önskemål om reglering. Åter drar författarna enligt min mening mycket långtgående slutsatser som inte har täckning i materialet.

*Marknadsstaten* är på många sätt en ögonöppnare: omfattningen av och djupet i statens påverkan på marknaderna är på den generella nivån svår att iaktta, och empiriska studier av det slag som presenteras i boken har därför betydande värde. I huvudsak är också bokens resultat väl underbyggda och framstår därför som hållbara: staten har inte dragit sig tillbaka, utan dess närvaro inom ekonomin har ändrat karaktär. Det är i detaljer (enligt min mening förvisso viktiga sådana) jag inte håller med om ansatsen och analysen, och boken utgör – vilket också författarna påpekar genom att peka på områden där ytterligare studier behövs – knappast det sista ordet i diskussionen om förhållandet mellan staten och marknaderna. Men som en början, som ett försök att fånga den stat som påstår sig stå på avstånd från marknaderna, men ändå är djupt involverad i dem, är boken både intressant och viktig.

Jakob Heidbrink är verksam vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.  
E-post: jakob.heidbrink@law.gu.se

4 Jfr Gunnar Alexandersson, *The Accidental Deregulation*, ak. avh., Handelshögskolan, Stockholm 2010.

**Müller, Jan-Werner, 2016. *Vad är populism? En essä. Göteborg: Daidalos.***

Anmälan av Sara Kalm

Jan-Werner Müllers essä har redan rönt uppmärksamhet i den offentliga debatten i flera länder. I Sverige har den bland annat recenserats och omskrivits i några av de större dagstidningarna och Müller har också bjudits in till olika seminarier. Intresset är högst förståeligt. Viljan att förstå populismen är stor efter många framgångsrika år för högerpopulister runt om i Europa. Essän vittnar också om en bred kunskap om populismens yttringar både historiskt och i dag, den driver en intressant tes och vill samtidigt göra avtryck i förd politik. Dessutom är den tillgängligt skriven (till svenskan fint översatt av Hillevi Jonsson). Jan-Werner Müller, professor i statsvetenskap vid Princeton, har tidigare skrivit böcker om bland annat antidemokratiska strömningar i 1900-talets politiska idéhistoria (Müller 2013). Han bidrar dessutom med samtidskommentarer till dagstidningar och magasin inom de engelska och tyska språkområdena, och det är tydligt att denna essä också är skriven för en bredare läsekrets.

Essän ska dock också läsas som ett inlägg i den akademiska debatten om populism. Under senare decennier har vi sett en politisk utveckling i Väst- och Östeuropa, men även i Ryssland, Latinamerika och på senare tid inte minst USA, som föranlett ett ständigt ökande intresse för populism som företeelse och idé. Populismstudier har vid det här laget vuxit till ett brett och vittförgrenat fält, där olika forskare utforskar ämnet ur empiriska, politisk-teoretiska och inte minst begreppsutredande perspektiv. Ämnet är mer än de flesta av sådan karaktär att forskare inte kan hålla sig strikt till *antingen* dess teoretiska implikationer *eller* dess empiriska manifestationer, utan i stället måste röra sig fram och tillbaka mellan dessa. Müllers bok är inget undantag i detta avseende.

Texten är uppdelad i tre huvudsakliga avsnitt. Det första handlar om hur populism ska förstås teoretiskt, det andra om hur populister styr om och när de kommer till makten, och det tredje behandlar vilka strategier som bör användas för att bemöta populister demokratiskt. Vart och ett inleds med att författaren presenterar och bemöter några vanliga "sanningar" och ofta förekommande argument inom både akademisk och dagspolitisk debatt innan han går över till att redogöra för den egna ståndpunkten. På så vis besvarar Müller lika mycket frågan om vad populism *inte* är som vad den är.

Den teoretiska debatten präglas av stor oenighet både i hur populism ska definieras och hur den förhåller sig till den moderna representativa demokratin. Enligt somliga är den en ideologi med ett antal beståndsdelar, enligt andra rör det sig snarare om en politisk "stil" som utmärks av karismatiskt ledarskap, etablissemangskritik och en upptrissad retorisk kombination av utopi och undergångsvisioner. För en del är populismen demokratiens patologiska avart, för andra kan den snarare vitalisera demokratin genom att påminna om dess ursprung i folkviljan. Müller menar att svårigheterna att ringa in begreppet har lett dels till att en alltför bred flora av politiska rörelser och fenomen betecknats som populism, dels till att en rad missförstånd därför uppstått angående fenomenets betydelse för bland annat demokratin.

I själva verket, menar Müller, har populismen varken mer eller mindre än *två* grundläggande beståndsdelar, som måste finnas närvarande oavsett tidsperiod och plats och oavsett om vi talar om vänsterpopulism eller högerpopulism. Den ena, den mest välkända, är dess kritik av det politiska etablissemanget. Populister drar som bekant en skarp gräns mellan vanligt folk och eliter, och menar sig föra de förras talan gentemot de senare. Den andra, menar han, är dess antipluralism. "Det jag skulle vilja kalla alla populisters *kärnspråk* lyder ungefär så här: 'Vi – och bara vi – representerar det äkta folket.'" Detta, menar



Müller vidare, är avsett ”som ett moraliskt uttalande och inte som ett empiriskt” (s. 29). På ett annat ställe förklarar han att populism inte innebär en viss politik, utan en viss *uppfattning* om politik ” ... enligt vilken ett moraliskt rent, homogent folk alltid står emot omoraliska, korrupta och parasitära eliter – och de här eliterna hör egentligen över huvud taget inte till folket” (s. 47–48). De här två kriterierna använder Müller för att skilja ut populisterna från icke-populisterna med delvis oväntade resultat.

Det unika med populisterna är alltså enligt Müller inte att de gör sig till talespersoner för ”folket” – många legitima rörelser som velat föra marginaliserade gruppers talan har uttryckt sig i liknande termer (”Vi är också folket! Glöm inte oss”) – utan att de lägger monopol på att representera folket. I populisternas föreställningsvärld är de själva de *enda* rättmätiga företrädarna för folket, *alla* övriga representanter är på ett eller annat sätt illegitima. De som ifrågasätter detta deras anspråk straffar själva ut sig från ”det äkta” folket och blir inte sällan stämplade som folkförrädare. Oavsett om politiken i övrigt är höger eller vänster, och oavsett om man drar gränsen på exempelvis ekonomiska eller nationalistiska grunder, så är ett viktigt kriterium för att räknas in på det goda folkets sida att man inte ifrågasätter. Det är denna egenskap som gör alla optimistiska försök att se populismen som ett välgörande ”korrektiv” till demokratin naiva. Anspråket på exklusiv representativitet innebär att alla meningsavvikelse anses illegitima, och det är detta som gör populismen avgjort odemokratisk enligt Müllers analys.

Av detta följer en intressant analys av deltagandets och ledarskapets roll. På ytan kan det verka som om aktivt deltagande är vad populisterna vill uppnå. Kritiken mot etablissemanget handlar ju ofta om att politiker fjärrmat sig så långt ifrån folket att de inte längre vet vad det vill, och därför driver en politik som går emot dess intressen. Men, menar Müller, i själva verket är folkets roll oerhört

passiv och ofta begränsad till acklamation. Det finns hos populisterna inget intresse för att öppet ta reda på vad folket egentligen vill, att undersöka hur många som är för och emot ett visst förslag eller på något annat sätt låta människor komma till tals. I de fall man förespråkar folkomröstningar, så gör man det enbart för att dessa ska bekräfta den ståndpunkt man redan mejslat ut. Det sanna, äkta, folket antas stå över splittringar och åsiktskillnader, det är homogent i fråga om både intressen och identitet. Det är folksjälen snarare än opinionen som man intresserar sig för. Och ledarens roll och speciella färdighet är att känna denna folksjäl och göra sig till uttolkare och representant för den. Det är därför också missvisande att fokusera på karismatiskt ledarskap som kännetecken för populisterna. Det är inte karisman utan anspråket på att stå i en närmast mystisk förbindelse med folksjälen som utmärker det populistiska ledarskapet.

Silvio Berlusconi är ett talande exempel. Han lät sig gärna applåderas av sina partivänner men ville ogärna att de skulle blanda sig i: Forza Italia kontrollerades helt av honom själv. Idealmedborgaren, utslutande företrädare av Berlusconi, skulle inte demonstrera och göra väsen av sig utan stanna hemma och titta på någon av hans egna tv-kanaler. De som opponerade sig misstänkliggjordes som kommunister eller illegala invandrare och kunde inte tillhöra det sanna italienska *popolo*.

Den populistiska kritiken möjliggörs av den moderna demokratin representativa funktionssätt. Müller lutar sig mot Bernard Manin och argumenterar med dennes hjälp för att representation inte i sig själv utgör en demokratisk princip. Den må vara oundgänglig av bland annat praktiska skäl, men den är till sin natur aristokratisk snarare än demokratisk. Det är viktigt att inse att den representativa demokratin alltid kommer att vara sårbar för kritik som inriktar sig på det utrymme som med nödvändighet uppstår mellan representant och de representerade. Och detta är i sin normala form välgörande för

demokratin, menar Müller, självklart måste man se till så att inte makteliter svävar iväg allt längre från dem i vilkas namn de regerar. Det är när denna kritik paketeras i populistisk form som man bör bli orolig, när ifrågasättandet av eliterna knyts till en föreställning av folket som enhetligt och moraliskt rent och därmed till en antipluralistisk intolerans mot såväl meningsmotståndare som krav på intern debatt.

Och det finns verkligen anledning till oro. I det avsnitt som berör populistisk politik i praktiken avvisar författaren föreställningen att populisterna är odugliga vid makten. Föreställningen (eller förhoppningen) är att förtrollningen hos väljarna bryts när deras företrädare ses delta i det vardagliga politiska arbetet, i kompromissandet och kohandlandet, och att populisterna mister sitt moraliska trumfkort när de själva blir en del av det politiska etablissemangen. I själva verket regerar populisterna ofta effektivt och till stor skada för demokratin. De samlar alltmer makt i sina egna händer, inskränker rättigheter som åsikts- och mötesfriheten och nedmonterar demokratiska institutioner en efter en – och de gör det vanligen i demokratins namn. De lyckas också ofta med konststycket att framställa sig som förföljda minoriteter och skylla alla misslyckanden på yttre konspirationer och tidigare eliter, även när de själva innehaft makten en längre tid.

Müller urskiljer tre typiska populistiska strategier. De siktar ofta in sig på att ta statsförvaltningen i besittning genom att tillsätta sina egna på alla viktiga poster. De försäkrar sig också om lojaliteten hos de breda lagren av anhängare genom att ge dem olika förmåner (massklientelism). Genom att fortsätta framställa dessa som "det äkta" folket, och genom en taktisk användning av skattepolitik och EU-bidrag, försäkrar man sig både om fortsatt stöd och villighet att se mellan fingrarna med de populistiska företrädarnas egen klåfingrighet och korruption. Slutligen försöker man tysta oppositionella röster genom att slå ner på civilsamhällets organisationer. Både i

Ryssland och i Ungern stämplas ifrågasättande organisationer som utländska agenter, och de kan förlora eventuella bidrag. Genom dessa tillvägagångssätt, menar Müller, "skapar en populistisk regim det folk i vars namn den alltid talat och agerat". Alltså ser vi i Ungern och Polen att "Fidesz-staten och PiS-staten genererar ett Fidesz-folk och ett PiS-folk" (s. 85).

I bokens sista avsnitt går författaren in på frågan om hur man ska bemöta, det vill säga bekämpa, populismen. Det här avsnittet är lite mindre tydligt än de föregående, men om jag förstår Müller rätt så varnar han för att bemöta populisterna med deras egna medel. Man ska inte förbjuda politiska partier eller stänga dem ute från politiska debatter. Sådant agerande bekräftar populisternas bild av att "åsiktseliterna" inte tillåter avvikande åsikter. Men dessutom vore det liktydigt med att, liksom populisterna själva, utestänga någon på moraliska grunder. Något annat man ska undvika är att söka lösningen av politiska problem i en förment neutral teknokrati, vilket är en hållning som inte minst EU:s institutioner intagit, nu senast i samband med eurokrisen. Medan populisterna menar att det bara finns en folkvilja, menar teknokraten att det bara finns en rationell politisk lösning. "Annorlunda uttryckt är såväl teknokrati som populism i sin inre logik anti-pluralistisk" (s. 133). Inte heller är en kontrapopulism från vänstermodellen, menar Müller, som ser ett Europa kluvet mellan vänster- och högerpopulism med konkurrerande anspråk på exklusiv representation som ett "mardrömsscenario" (s. 142).

Müller betonar i stället vikten av att konfrontera populisterna och kontinuerligt "ta debatten" med dem, inte minst för att få rätt på fakta. Man ska också eftersträva ett tonläge som varken polariserar eller moraliserar, så att debatter kan gå ut på att nyktert diskutera olika alternativa synsätt och lösningar på till exempel integrationsfrågan. Utöver detta menar författaren, aningen mindre konventionellt, att man kan sträva efter att ytterligare demokratisera EU och därmed ge upp en del

av den nationella demokratin till förmån för en överstatlig dito.

Müllers essä är den särskilda och värdefulla typ av text som både är tillgänglig nog för grundutbildningen och originell nog att bidra till den akademiska debatten. Enligt min mening är essäns främsta teoretiska bidrag den skarpa analysen av populismens antipluralism, dess politiska konsekvenser och de hot som den innebär för demokratin. Essän är också givande på så vis att den med stor skärpa analyserar och avskriver ett antal vanliga föreställningar i populismdebatten.

Müllers tankar om populisternas etablissemangskritik är mindre utvecklade. Detta beror möjligen på att etablissemangskritiken är mycket mer välkänd och omskriven och ofta ensam antas utmärka populismen. Man hade dock önskat att Müller gått mer in på vilka eliter det är som kritiseras. Han uppehåller sig nästan uteslutande vid den politiska eliten, och bortser därmed från flera intressanta frågor. Till exempel hur det kommer sig att den ekonomiska eliten oftast kommer så lindrigt undan. Och hur populisterna kan fösa ihop så många olika grupper under rubriken "eliter", trots att många av dem har föga reell makt. Här tänker jag snarast på vad som stämplas som "åsiktseliten" och som kan inbegripa allt från svenska akademiledamöter till universitetslektorer, frilansjournalister och teaterintresserade. Detta senare pekar på att det ofta inte är eliterna i sig själva utan eliternas *normer* som populisterna är emot, vilket inte ryms i Müllers analys.

För Polens Witold Waszczykowski står kampen exempelvis emot en "ny blandning av kulturer och raser, en värld av cyklister och vegetarianer som bara investerar i förnybar energi och kämpar mot varje form av religion" (s. 147).

Müller lämnar ett viktigt bidrag med sin minimalistiska definition av populism. Hans uttryckliga mål är att utvinna en weberiansk idealtyp (s. 19) som oavsett tid och plats kan användas för att skilja populisterna från icke-populister. En invändning är att författaren

inte tydliggör på vilka sätt man kan och inte kan använda idealtyper. För det uttalade ändamålet att särskilja yttringar av ett visst politiskt förhållningssätt är idealtypen effektiv. Men han verkar ta den med sig även i diskussioner om hur vi här och nu ska förstå och bemöta populismen, och här blir det inte lika övertygande. När man ska utarbeta konkreta politiska strategier och förhållningssätt måste man ha kunskap om det specifika och kontextbundna. I våra dagars Europa måste man väga in sådant som exempelvis sönderfallande välfärdsstater, vidgade klyftor, skiftande klassidentiteter, historiskt grundad rasism och en informationssituation präglad av auktoritetsmisstro, filterbubblor och alternativa offentligheter.

Det finns också en annan märklig sammanblandning. När Müller ska ringa in sin teoretiska idealtyp så inleder han med att gå igenom och avfärda några befintliga sätt att förstå populism. Han ägnar flera sidor åt att kritisera sociologiska och psykologiska teorier, som i olika varianter handlar om att det är "globaliseringens förlorare" som lockas av populistiska budskap. Eftersom dessa blivit omsprungna i samhällets ekonomiska och sociala tävlan, drivs de av känslor som rädsla, vrede och ressentiment och är därför mottagliga för förenklade budskap som också uppvärderar dem genom att innesluta dem i det "äka folket". Müller avfärdar dessa teorier lite för lättvindigt med argumenten att de är empiriskt ohållbara och att de uttrycker ett förakt för de lägre samhällsklasserna. Hur det än må vara med den saken, är det väldigt svårt att förstå hur hans idealtyp skulle kunna ersätta dessa teorier. Det han ger oss är en renodlad *begreppsdefinition* av populism, medan de sociologiska och psykologiska teorierna ger en förklaring av *stödet* för populism. Müller har ingen tydlig alternativ förklaring att ge oss, och kan inte heller ha det eftersom hans ambition ligger på en annan nivå – något som emellertid inte uttalas. En konsekvens av detta är att vi än en gång får ställa oss tvekande till i vilken utsträckning

hans idealtyp verkligen kan hjälpa oss förstå med vilka verktyg populismen bör bemötas. En populismteori måste alltid vara en demokratiteori, skriver han (s. 16). Men en teori om stödet för (och lösningen på) populism måste nog alltid vara en samhällsteori, kan man invända. En konkret risk är att Müllers raska avfärdande av sociologiska och psykologiska förklaringsmodeller gör det bland annat omöjligt för honom att se sociala reformer och omfördelning som en del av lösningen.

#### LITTERATURFÖRTECKNING:

Müller, Jan-Werner, 2013. *Demokratins tidsålder. Politiska idéer i 1900-talets Europa*. Göteborg: Daidalos.

Sara Kalm är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: sara.kalm@svet.lu.se

### Stangneth, Bettina, 2014. *Eichmann before Jerusalem. The unexamined life of a mass murderer*. London: Penguin Random House.

#### Anmälan av Peter Strandbrink

I det avförtrollade – ett begrepp som Max Weber lånade av den tyske romantikern Friedrich Schiller – moderna samhället saknas egentligen vetenskapligt tålamod för det som inte kan påvisas eller verifieras förnuftsmässigt. En sidoeffekt av den höga värderingen av rationellt tänkande är emellertid att vissa fenomen, begrepp och omständigheter tenderar hamna utanför vetenskapens uppmärksamhetsradie, trots att de ibland kan spela en dramatisk roll för hur vi ska förstå samhället eller värdera politiska händelser och sammanhang. Hur ser rationella analyser ut av sådant som kärlek, hat, legender, ikoner, hämnd, likgiltighet, bitterhet, godhet, girighet, tro eller begär? De är uppenbart att de kan vara extremt politiskt betydelsefulla, men är de ens möjliga att analysera rationellt?

I den serie reportage för *The New Yorker* (sammanskrivna med ett post scriptum i den bok som publicerades av *The Viking Press* samma år) från rättegången mot Adolf Eichmann i Jerusalem 1963 där hon formulerar sin teori om ondskans banalitet försöker Hannah Arendt tolka Eichmanns försvar och drivkrafter som central administratör av tredje rikets judeutrotning i Centraleuropa. Hennes argument är både mästerliga och skolbildande. Hon underkänner bestämt den normala tolkningen att ondska på den närmast ofattbara nivå som bedrevs av den tyska nazismens ideologiska maskineri måste förankras i storslagna metafysiska eller ideologiska överväganden för dem som utför dess avgörande handlingar. Den normala bilden är att arbetet för dessa måste vara del av ett övergripande system eller paradigm som ger det mening och legitimitet. Arendt menar istället att det hos Eichmann är oförmågan till reflektion över statens ideal av hat, förakt, antisemitism, renhet, kränkhet och kollektivt raseri som gör deportation och massmord på en hel folkgrupp konkret möjlig. Hennes välkända slutsats är att Eichmann inte gjorde vad han gjorde under kriget för att han intellektuellt förhöll sig till en övergripande ideologisk\* kulturell agenda – utan för att han *inte* gjorde det utan i första hand var intresserad av sin egen krets och sin egen byråkratisk-militära karriär. Hans delaktighet i Förintelsen saknade på så vis, menar Arendt, egentlig moralisk underbyggnad. Kan man tänka, förefaller hon anta, så kan man inte göra monstruösa handlingar. Arendts bild av denna avsiktslösa och därmed mer ansvarslösa ondska erinrar om den totala likgiltighet Josef K i Kafkas *Processen* från 1925 möter från 'Slottet' – vars namn- och motivlösa administrativa maskineri bara rullar vidare för att slutligen krossa honom. I båda fallen skär bilderna hårt mot den moraliska intuition som vill (eller rentav kräver) att skadliga handlingar har avsikter och subjekt. För Arendt saknas det hos Eichmann.

I sin välarbetade studie *Eichmann before Jerusalem* från 2014 vräker den tyska

historikern Bettina Stangneth i allt väsentligt grundvalen för Arendts teori överbord. I en kartläggning av Eichmanns liv och tänkande före, under och efter kriget når Stangneth djupare än man trodde var möjligt. Genom detaljerade analyser och noggranna empiriska redogörelser visar hon hur Eichmann identifierade sig med det nazistiska projektet, både i bredare ideologisk mening och dess framväxande judeutrotningspolitik. Han fick tidigt rykte om sig (enligt Stangneth i hög grad oförtjänt; han saknade uppenbarligen de kunskaper i jiddisch han ansågs ha och hade även i övrigt dimmiga föreställningar om många andra sammanhang han uppfattades som en auktoritet i) att vara en av tredje rikets främsta kännare av den 'judiska frågan'. Eichmann underbläste och utnyttjade smidigt denna status som snabbt transporterade honom uppåt i den nazistiska statshierarkin. Han var också en ivrig skribent och det finns en rikedom av dagboksanteckningar, brev och även tilltänkta bokmanus av hans hand som Stangneth noga följer. Det framgår tidigt i hennes studie hur Eichmann såg sig själv som en framstående intellektuell och tänkare, som både skrev om sin egen politisk-ideologiska gärning och sin politiska omgivning.

Den för Arendt mest förkrossande delen av Stangneths allmänt förkrossande arbete rör dock Eichmann i exilen i Argentina. Överlevande tyska högre stats tjänstemän och teknokrater som undkommit krigets rättsliga efterspel betraktades i grund och botten som en gudasänd gåva av president Juan Perón för den roll deras byråkratiska, ekonomiska och professionella kvaliteter kunde spela för Argentinas samhällsbygge. Den tyska kolonin höll visserligen en låg profil, men var påtaglig, och politiskt skyddad. Bland dessa flyktingar från SS, Gestapo och tredje rikets statsapparat fanns bland andra Josef Mengele, Martin Bormann, Eichmann, Ludolf von Alvensleben som varit Himmlers adjutant och hög SS-officer och Willem Sassen som varit holländsk SS-journalist. Då Eichmann befunnit sig i Buenos Aires i ett par år inledde Sassen 1957

en serie samtal för att upprätta sanningen om den nationalsocialistiska krigsgärningen, som man menade hade begravts under efterkrigstidens lögner. Fascinerad av det då nya och exklusiva mediet bandade Sassen dessa samtal. Till Stangneths bedrifter hör en kartläggning och inventering av denna serie rullband (och de cirka tusen sidor originaltranskriberingar som också gjordes, med Eichmanns egna handskrivna rättningar och kompletteringar i efterhand), som tidigare bara varit fragmentariskt kända. Banden omfattar (inklusive vissa dubletter) totalt 29 timmars samtal mellan april och oktober hemma hos Sassen i denna nazistiska elit i exil med Eichmann som huvudperson eftersom han sågs som den överlägset mest insatte i den tyska utrotnings-, koncentrationsläger- och deportationspolitiken.

Sassens syfte var att med hjälp av denna dokumentation (som han senare kunde sälja delar av) visa att efterkrigsbilden av de gärningar Tyskland tillskrevs (vilka också spelade synbar roll för grundandet av staten Israel 1948) var felaktig. Kanaler fanns också till internationell press för att sprida budskapet och den vägen både återupprätta nazismens heder och undergräva den nya judiska staten. Det visade sig dock att detta var fantasier. Det framträdde alltmer tydligt under samtalen hur entydigt stolt Eichmann var över sitt eget viktiga arbete under kriget, den imponerande skala det utförts på, sina egna kvaliteter som expert och problemlösare av dessa svåra frågor i den nazistiska statens ideologiska tjänst och de enorma logistiska, politiska och statsadministrativa problem han genomgående funnit häpnadsväckande effektiva lösningar på. I detta material framträder, visar oss Stangneth, en välargumenterad, intellektuellt kompetent, påläst, initierad, hängiven och politisk-ideologiskt kvalificerad nationalsocialist. Samtalen mynnar på så vis aldrig ut i den historierevision Sassen föreställt sig och stannar till slut av.

I sig innebär Stangneths insats speciellt i denna del att Arendts tolkning av Eichmann

inte kan upprätthållas. Den icke-tänkande, enkelspåriga, tomma, okritiska – och därmed moraliskt mindre ansvariga och politiskt mer irrelevanta – person som döms och hängs i Jerusalem 1963 som Arendt beskriver existerade inte. Däremot framställde sig Eichmann under rättegången på det sättet och Arendt fann uppenbarligen inga skäl att syna honom. Som Stangneth antyder så betyder det inte att Arendts teori om ondskans banalitet måste vara felaktig – men Adolf Eichmanns ideologiska, intellektuella och politiska profil kan inte användas för att grundlägga den. Märkligt nog framstår alltså Arendt sedan vi läst Stangneth som en skarpt rationell och kritisk

filosof som dock inte ser att seriös ondskan kan vara länkad till seriöst tänkande trots att Eichmanns liv och död borde ha varit ett utmärkt sätt att visa hur just detta är tänkbart.

#### LITTERATUR

Arendt, Hannah. 1992 (1963). *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. New York: Penguin Books.

Stangneth, Bettina. 2014. *Eichmann before Jerusalem. The unexamined life of a mass murderer*. London: Penguin Random House.

Peter Strandbrink är docent och lektor vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola.  
E-post: peter.strandbrink@sh.se

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**

