

# Medborgaren i fokus?

Om upplevelser av arbetet med rapporten *Malmös väg mot en  
hållbar framtid*

Tobias Vestergren

# Tack

Jag vill främst rikta ett stort och innerligt tack till samtliga kommissionärer som ställt upp för intervjuer. Även lärarna Björn Badersten och Maria Hedlund förtjänar ett tack för god hand- och vägledning.

# Abstract

The purpose of this thesis is to create a greater understanding of the process of the commissionaires' work with the report *Malmö's way to a sustainable future*, which was finished and presented in March 2013. It is not the content of the report that is of interest for the writer, or in focus in this thesis, but how the commissionaires working with the report experienced the process: was it transparent and open for discussion? Did the process include citizen participation and deliberation? This is being investigated with a qualitative approach, and the writer has made several interviews. This has created some unique material. Within the thesis different approaches of democratic theory is also being discussed.

The method being used in the thesis is an evaluation analysis, with the help of theoretically constructed ideal types.

The conclusion of the thesis is that the commissionaires sure have had a citizen approach to their work, but that the level of citizen participation and deliberation leave more to wish for.

Nyckelord: *Malmö, Kommission för ett socialt hållbart Malmö, Malmös väg mot en hållbar framtid, demokrati, medborgare, medborgardemokrati, utvärdering, utvärderingsanalys, idealtyp.*

Antal ord: 9993.

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Syfte och problemformuleringar .....	3
1.2 Disposition av uppsatsen .....	3
<b>2 Teoretisk klangbotten</b> .....	<b>4</b>
2.1 Offentliga (policy-)processer.....	4
2.2 Medborgardemokrati .....	5
2.3 Elitdemokrati .....	7
2.4 Expertis och olika former av kunskap .....	7
<b>3 Metod och material</b> .....	<b>9</b>
3.1 Metoden – en utvärderingsanalys med hjälp av idealtyper i tre steg .....	9
3.1.1 Två idealtyper.....	10
3.1.2 En maximalistisk idealtyp: <i>Utomordentligt demokratisk process</i> .....	10
3.1.3 En minimalistisk idealtyp: <i>Stängd och sluten process</i> .....	10
3.2 Kvalitativt primärmaterial och adekvat litteratur .....	11
3.3 Operationalisering – från teori till fråga.....	12
<b>4 Empiriskt resultat</b> .....	<b>13</b>
4.1 Om Kommissionens bildande.....	13
4.2 Om Kommissionens arbete.....	16
4.3 Om rapporten och arbetet i efterhand.....	21
<b>5 Svar och slutsatser</b> .....	<b>25</b>
<b>6 Referenser</b> .....	<b>27</b>
<b>Bilagor</b> .....	<b>29</b>

# 1 Inledning

Demokratin är det fundament som bär upp hela vårt samhälle och hela vår statsapparat. Detta är för många en självklarhet och en åsikt som antagligen de flesta av oss delar. Vad demokrati *är*, och hur demokratin *tar sig uttryck*, är dock inte lika självklart. Ibland talas det om demokratins förfall, att vi medborgare står allt för långt ifrån den elit som styr oss och att allt fler (politiska) beslut tas av tjänstemän och experter. Man talar också om att medborgaren inte längre har den centrala rollen i samhället. När det gäller politiskt ansvar blir det allt svårare att utkräva då styrsystem hela tiden är i förändring.

Hur kan detta då konkretiseras och undersökas? Vart kan vi vända oss för att titta på hur demokratin de facto fungerar? I denna uppsats riktas fokus mot en specifik arbetsprocess i Malmö, en av Sveriges största städer, för att syna medborgarens roll i demokratin.

2010 antog Malmö Kommunstyrelse (KS) nämligen ett direktiv<sup>1</sup> i vilket man fastställde att man ämnade bilda *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö* (senare omnämnt i uppsatsen som ”Kommissionen” eller ”Malmökommissionen”). Denna kommission skulle ha som uppgift att presentera en slutrapport innehållandes ett antal åtgärder för att minska skillnaderna i hälsa malmöbor emellan. I mars i år (2013) presenterades så Kommissionens rapport. I direktivet sade man att man ville ha vetenskapligt grundade förslag till strategier för att minska skillnaderna i hälsa i Malmö, och man sade även att man ville att strategierna skulle arbetas fram med hjälp av dialog med medborgare och ett vetenskapligt förhållningssätt. Det är här min undersökning tar sin utgångspunkt: levde Malmökommissionen upp till direktivet och de demokratiska värden som presenterades däri?

Det är alltså inte själva innehållet i rapporten som intresserar mig, utan hur den tillkom. Enligt KS direktiv skall det röra sig om ”en oberoende kommission vars arbete ska vara transparent” (Direktiv 2010-10-06). Man vill även att ”[k]ommissionen [aktivt skall] inbjuda organisationer och malmöbor som kan dela med sig av sina erfarenheter för att medverka till analys och utformning av strategier” (Ibid.). Med andra ord har man deliberativa ambitioner och ville vid direktivets utfärdande främja dialog med medborgare och intressenter. Man

---

<sup>1</sup> Kommunstyrelsens direktiv finns att läsa här:  
<http://malmo.se/download/18.29c3b78a132728ecb52800018806/Direktiv%2BKommissionen%2Bför%2Bsocialt%2Bhållbart%2BMalmö.pdf>  
(Hämtad 2013-05-04)

formulerar även Kommissionens arbetssätt: ”Formerna för kommissionens arbete ska präglas av ett öppet arbetssätt och ett tydligt medborgarperspektiv” (Direktiv 2010-10-06).

Dock sägs det även att kommissionens arbete skall byggas på ”fakta, forskning och vetenskap” (Ibid.). Ambitionen är alltså att *både* lyssna på medborgare, *och* använda vetenskapliga fakta.

I själva rapporten<sup>2</sup> kan man läsa att kommissionens arbete fungerat genom att först ta fram vetenskapliga underlagsrapporter, att de sedan analyserat dessa rapporter och involverat dialog med för kommissionen utomstående intressenter och att de slutligen framställt en slutrapport. Man skriver även att rapportens slutsatser och förslag arbetats fram genom dialog. Dock är man sparsam med att precisera innebörden av ordet ”dialog” och deliberativa diskussioner och medborgardiskussioner presenteras inte. Istället skriver man att ”2000 personer deltagit i utformningen av rapporten”. Återigen, det är alltså här mitt intresse väcks, och mitt forskningsproblem preciseras: vem lyssnade man på egentligen?

Malmökommissionen i sig kan beskrivas vara en grupp sammansatt av 14 olika kommissionärer med skilda bakgrunder: såväl forskare, praktiker från Malmö stads förvaltning och tjänstemän har ingått. Arbetet leddes av professor emeritus i socialmedicin Sven-Olof Isacson, och Kommissionens arbete organiserades efter ett antal interna träffar, ett antal seminarier för såväl allmänheten som olika intressenter samt ett uppdelat arbete mellan ett sekretariat och kommissionärerna själva.

Bakgrunden och inspirationen till Kommissionen var till stor del WHO:s rapport *Closing the gap in a generation* vilken beskriver skillnaderna i hälsa i världen, och åtgärder för att minska dessa. Från politiskt håll i Malmö togs initiativet av dåvarande socialkommunalrådet och ordföranden i Folkhälsorådet Katrin Stjernfeldt Jammeh (s). En beställning utgick alltså sedan till förvaltningen, och Stadskontoret arbetade fram ett förslag till direktiv för Kommunstyrelsen att anta.

Varför är det då intressant att behandla detta ämne och denna process? Och varför är det intressant att undersöka policyprocesser över huvud taget? Varför är det av vikt att *utvärdera* demokratiska processer? Policyanalysen som begrepp anses härröra från den amerikanske statsvetaren Harold Lasswell och det är idag allmänt vedertaget att policyanalysen är en undergenre till statsvetenskapen och ett mycket väl undersökt forskningsområde (Hudson & Lowe 2009:5ff, jmf. Lindblom & Woodhouse 1993, Hill 2005). Denna inomvetenskapliga relevans anser jag alltså stödjer mitt val av ämne. Angående det utomvetenskapliga intresset tror jag att en utvärdering av ett lokalt processarbete kan vara viktigt för

---

<sup>2</sup> Hela rapporten finns att läsa på Malmö stads hemsida:  
[http://malmo.se/download/18.31ab534713cd4aa921357ef/malmo Kommissionen\\_slutrapport\\_digital\\_130312.pdf](http://malmo.se/download/18.31ab534713cd4aa921357ef/malmo Kommissionen_slutrapport_digital_130312.pdf)  
(Hämtad 2013-05-04)

många olika aktörer: politiker, medstudenter och inte minst berörda medborgare. Självklart är denna uppsats också ett verktyg för att kunna ta tempen på demokratin och svara på frågan om det verkligen är medborgaren som står i fokus.

## 1.1 Syfte och problemformuleringar

Mitt syfte med denna uppsats är alltså att kartlägga delar av Malmökommissionens arbete, och sedan utvärdera det (genom en form av en utvärderingsanalys med hjälp av idealtyper som analysverktyg). Detta för att i mitt sista kapitel kunna diskutera Malmökommissionens arbete ur ett medborgarperspektiv. Samtidigt får jag med hjälp av min uppsats kvalitativa inriktning en större förståelse för hur kommissionärerna själva *upplevde* arbetet: hur det fungerade, hur kommissionärerna resonerade när de värderade kunskap, hur en eventuell medborgardialog såg ut samt hur kommissionärerna upplevt att de arbetat för att följa KS direktiv.

Mina problemformuleringar lyder således:

- i) *Hur fungerade arbetet med att ta fram rapporten Malmös väg mot en hållbar framtid: vilken kunskap använde man sig av, hur förde man dialog med medborgare och hur öppet var arbetet för diskussion och insyn?*
- ii) *Hur skiljer sig arbetet i Malmö från idealtypiska bilder av en offentlig arbetsprocess?*

## 1.2 Disposition av uppsatsen

Jag väljer att efter denna inledning redogöra för min nödvändiga teoretiska förankring i kapitel två (eftersom teorin ligger till grund för konstruerandet av mina två idealtyper). I kapitel tre redogör jag för mina metodologiska vägval, förklarar hur jag använder mig av en utvärderingsanalys och sätter även samman två idealtyper. I det fjärde kapitlet presenterar jag mitt empiriska material i tre olika kategorier för att skapa en så god förståelse som möjligt för mitt ämne och för att kunna svara på mina frågeställningar. I det sista kapitlet, kapitel fem, diskuterar jag mitt resultat, svarar på mina frågeställningar och presenterar slutsatser genom att slutligen bedöma Malmökommissionens arbetsprocess med rapporten *Malmös väg mot en hållbar framtid*.

## 2 Teoretisk klangbotten

Jag presenterar här den teoretiska förankring som behövs för att kunna konstruera två idealtyper vilka senare används som analysverktyg. Detta görs genom att teoretisera begrepp som förekommer i KS direktiv. Denna teoriöversikt syftar även till att öka förståelsen kring statsvetenskapliga demokratibegrepp, mitt specifika fall och även betona den inomvetenskapliga förankringen och den kumulativitet det innebär att bygga sina resonemang på redan existerande forskning.

### 2.1 Offentliga (policy-)processer

En policyprocess är ett komplicerat system av mekanismer från olika sidor av den offentliga organisationen: från såväl politiken som från förvaltningen. Frågan är dock om vi över huvud taget kan kalla Malmökommissionens arbete för en policyprocess, eftersom det inte är självklart att betrakta rapporten *Malmö väg mot en hållbar framtid* som ett policydokument. Hur som helst finns det diverse modeller för att försöka förklara och kartlägga policyprocesser, och den mest kända är antagligen David Eastons systemmodell (Vedung 2009:34). W.I. Jenkins har presenterat en reviderad version av Eastons modell, och den menar att en policyprocess innehåller följande steg: initiering, informationsinsamling, övervägande, beslut, implementering, utvärdering och avslut (Hill 2005:20). I och med detta är det mycket mer intressant att se Malmökommissionens arbete som *en del i en större process*, snarare än en självständig sådan.

I Malmö stads folkhälsopolicy<sup>3</sup>, vilken antogs av kommunfullmäktige 2010-11-23, presenterar man att man ämnar bilda en kommission eftersom det krävs ”nya synsätt och arbetsmetoder”. I policydokumentet kan man läsa följande om kommissionen: ”Denna kommissions uppdrag är att gränsöverskridande analysera konsekvenser och kostnader av ojämlikhet i hälsa för Malmö, samt föreslå strategier för att explicit minska ojämlikhet i hälsa. Kommissionen arbetar under en begränsad tid och *resultatet av arbetet kan innebära att folkhälsopolicyn och även andra styrdokument kan komma att revideras* [egen kursivering]” (Malmö stad).

---

<sup>3</sup> Hela folkhälsopolicyn finns att läsa på Malmö stads hemsida:  
<http://malmo.se/download/18.77b107c212e1f5a356a800061167/Folkhälsopolicy+broschyr+pdf.pdf>  
(Hämtad 2013-05-20)



Kommissionens arbete och slutrapport förstås alltså bättre som en del av en policyförändring eller informationssökande innan beslut om ny policy. Hur som helst definierar jag Kommissionens arbete som en *offentlig arbetsprocess*, även om det inte är en uttalad *policyprocess*. Dock anser jag att samma värden som diskuteras när det gäller *policyprocesser* även kan appliceras på den typ av arbetsprocess jag studerar. Vilka är så dessa värden? Främst handlar det om att skilja på offentliga och privata arenor. Lennart Lundquist talar bland annat om ett *offentligt etos* som skall råda i all offentlig verksamhet (jmf Lundquist 1998, 2001). Detta offentliga etos gör skillnad på demokrati- och ekonomivärden och förespråkar en stark politisk demokrati, rättssäkerhet och en *offentlig etik* som borde upprätthållas av samtliga tjänstemän (vilka han anser borde vara "demokratiens väktare"). Denna offentliga etik präglas främst av att separera medborgar- och tjänstemannarollen och ständigt arbeta på ett öppet, demokratiskt och transparent sätt.

## 2.2 Medborgardemokrati

Varför jag anser det viktigt att inkludera en text om medborgardemokrati i teoriavsnittet handlar helt enkelt om att det i KS direktiv uttrycktes en medborgardemokratisk ambition. Man ville att malmöbor skulle dela med sig av sina erfarenheter (och sedan använda sig av dessa för att utforma strategier) och man ville att arbetssättet i Kommissionen skulle präglas av ett tydligt medborgarperspektiv. Detta ställer således en fråga: vad innebär begreppet medborgardemokrati?

Basen i den medborgardemokratiska teorin är medborgarens centrala roll i demokratin (Lundquist 2001:157). Honnörsorden är *jämlikhet*, *solidaritet*, *frihet* och *rättvisa* (Lundquist 2001:179). Medborgarens deltagande kan inte belysas nog: tillsammans har vi nämligen ett ansvar för att hålla demokratin levande. Därför måste medborgare inkluderas i exempelvis *policyprocesser*, och medborgaren måste också vara kapabel att göra detta (Lundquist 2001:164, 189, 197). Lennart Lundquist sammanfattar medborgarperspektivet genom att säga att "[d]en politiska demokratin kan på lång sikt endast fungera genom den enskilde medborgarens engagemang och medverkan" (2001:154). Själva termen och doktrinen *medborgardemokrati* är författad av just Lennart Lundquist, men medborgarfokus är teoretiskt grundat på många håll. Jag väljer därför även i detta avsnitt att inkludera aspekter av såväl *deltagardemokratin* som *den deliberativa demokratin*. Båda dessa demokratiteorier har ett starkt medborgarfokus och bidrar med många viktiga aspekter för att kunna formulera och utvärdera demokratiska ideal och värden. När det gäller begreppet deltagardemokrati kan det sägas vara en sammanfattning av en mängd demokratimodeller, där såväl det klassiska Aten som vissa marxistiska positioner inkluderas (Held 2006:209). Centrala gestalter inom området är Carole Pateman

och C.B. Macpherson. Deltagardemokratins kärna handlar om att främja personlig utveckling, förbättra politiska effekter, minska medborgarens känsla av utanförskap gentemot maktcentra, synliggöra kollektiva problem och angelägenheter och bidra till bildandet av ett mer aktivt och kunnigt medborgarskap som är kapabelt att intressera sig och förstå statliga angelägenheter (Held 2006:212). Det är även viktigt att öka den demokratiska sfären till att innefatta de nyckelinstitutioner där de flesta människor lever ut sina liv (Ibid.). Det argumenteras inom teorin att om medborgaren känner till sina möjligheter till effektivt deltagande i beslutsprocesser är det troligare att medborgaren aktivt deltar (Ibid.). Om medborgaren istället känner sig marginaliserad är det troligare att medborgaren känner att dennes synpunkter och preferenser inte räknas och struntar därför att delta i offentliga processer (Ibid.). Andra centrala aspekter av deltagardemokratien handlar om att i samhället inkorporera direkt medborgardeltagande i viktiga institutioner som exempelvis medborgarens arbetsplats och dennes lokalsamhälle, att i samhället ha ett öppet institutionellt system och att den byråkratiska makten ska vara minimal i såväl det offentliga som i det privata livet (Held 2006:215).

Den deliberativa demokratitraditionen har även den ett fokus på medborgarens relation till den offentliga makten. Vad som kan sägas är att den deliberativa demokratin som begrepp är relativt abstrakt, även om begreppet är centralt i politisk teori (Fischer 2009:77). Kärnan i deliberation är ”debatten och diskussionen som syftar till att producera rimliga och välinformerade åsikter så att deltagare känner sig villiga att revidera sina preferenser efter diskussion, ny information och påståenden av andra deltagare” (Ibid.). Man menar att deliberation är något som kan återuppliva den klassiska uppfattningen av demokrati genom att införliva medborgardeltagande, moraliska dimensioner och ett återgående till det allmänna bästa (Ibid.). Detta eftersom beslut tagna genom deliberation sker genom samförstånd, ömsesidig respekt och ett öppet åsiktsutbyte (Held 2006:234). Även om deliberation som begrepp ibland ses som problematiskt av forskare (då de pekar på ett avstånd mellan deliberationsteoretikern och den gemene medborgaren eller avsaknaden av makt i demokratiteorin) kan det ändå sägas att deliberation ses som ett möjligt medel för att stärka demokratiska fundament och ett synliggörande av viktiga demokratiska värden (Fischer 2009:81ff). Detta inte minst eftersom beslut genom deliberation borde tas på lägsta möjliga nivå, så nära gemene medborgare som möjligt (Held 1997:232). Beslut tagna genom deliberation anses också vara mer legitima, väl genomdiskuterade, välinformerade, mer effektiva och i större utsträckning politiskt genomförbara (Fischer 2009:78).

Jag definierar alltså begreppet medborgardemokrati att innebära medborgarens centrala roll i demokratin genom deltagande och politisk medvetenhet. Genom att även inkorporera deliberation blir även ett öppet åsiktsutbyte en aspekt av medborgardemokratien.

## 2.3 Elitdemokrati

En slags motsats till medborgardemokratin kan sägas vara *elitdemokratin*. Detta begrepp sammankopplas kanske främst med österrikaren Joseph Schumpeter och hans teorier kring *competitive elitism*. Denna ”konkurrensbetonade elitism” är en av Schumpeter konstruerad (och enligt honom empiriskt grundad) realistisk demokratimodell (Held 2006:141). Grundbulten i denna demokratimodell är helt enkelt att samhället skall styras av en politisk elit, och medborgarnas enda demokratiska input är att rösta på olika regeringsalternativ (Held 2006:142). Detta är alltså en väldigt annorlunda syn på demokrati än den som presenterats ovan. Schumpeter själv säger att ”democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them...” (Held 2006:143). En något pessimistisk syn på medborgaren som deltagare kan tyckas, men detta eftersom Schumpeter har låga tankar om den gemene medborgarens politiska och intellektuella kapacitet och anser att det är ignorans och avsaknad av sunt förnuft som karaktäriserar denne när det gäller att ta politiska beslut (Ibid.). Förklaringen är att de politiska frågorna ligger allt för långt ifrån medborgaren, och att denne därför inte har någon vidare verklighetsuppfattning (Held 2006:144). Schumpeter anser också att folket inte har bestämda och rationella åsikter om alla politiska frågor och att det är viktigt att förstå att medborgarnas roll därför endast är att rösta fram representanter som kan företräda dem. Detta gör medborgarna till ”producers of governments” snarare än beslutandefaktorer eller de som de facto styr (Held 2006:149).

Schumpeters demokratimodell handlar alltså om att medborgaren skall förlita sig på sina representanter till fullo, och även respektera och acceptera ett yrkesmässigt avstånd mellan sig själva och politikerna. Inte ens policies eller lagar behöver grunda sig i en folklig majoritet, så länge de bara är antagna av företrädarna för folket (Held 2006:148).

## 2.4 Expertis och olika former av kunskap

Eftersom jag är intresserad av att ta reda på hur medlemmarna av Malmökommissionen har värderat olika former av kunskap (har man definierat praktiker och medborgare som källor till kunskap eller har man enbart använt sig av vetenskaplig expertis?) redogör jag här kort för olika teoretiska uppfattningar om vad expertis och kunskap innebär. I stora drag kan det sägas att en skiljelinje går mellan lekman- och expertkunskap. Lekmannakunskap (eller *lay expertise* på engelska) kan exempelvis vara *experience* och *local based knowledge*. Charles Edward Lindblom och David K. Cohen definierar denna form av kunskap som ”knowledge that does not owe its origin, testing, degree of verification, truth, status, or currency to distinctive... professional techniques, but rather to common

sense, casual empiricism, or thoughtful speculation and analysis” (Corburn 2003:421). Clifford Geertz definierar kunskapen som ”practical, collective and strongly rooted in a particular place” vilket formar en ”organized body of thought based on immediacy of experience” (Ibid.). Det har alltså att göra med upplevelser och erfarenheter, som inte behöver vara ”vetenskapligt underbyggda”.

Om man istället talar om *expertis* är det ett mer svårdefinierat begrepp. Det som dock kan sägas är att man refererar till kunskap som är producerad genom akademisk forskning (Boswell 2009:23). Men det kan vara svårt att skilja expertkunskap från kunskap producerad av ”professionella civila” som jobbar i den offentliga förvaltningen (Ibid.). Två egenskaper man dock kan tillskriva begreppet expertis är att expertkunskapen i) måste vara ett resultat av forskning relaterad till en specifik institution (det vill säga ett högre lärosäte eller forskningsavdelning inom en organisation) och ii) att den måste uppfylla vissa formella och materiella krav i sig själv, såsom ett teoretiskt och konceptuellt sammanhang och vara producerad med hjälp av allmänt vedertagna metoder (Boswell 2009:24). Varför det är så viktigt att definiera och förklara begreppet är för att expertis allt mer anses underbygga både nationell, regional och lokal politik, beslutsfattande och policyprocesser (Boswell 2009:3, Mukhtar-Landgren 2009:82ff). Det talas också om en allt högre efterfrågan av ”vetenskapligt underbyggda” policyprocesser, vilket gjort politiker mer beroende av expertis (Ibid.). Detta scenario kan lätt appliceras på Malmökommissionen: vad är Kommissionen om inte en expertgrupp?

Som redan nämnts skiljer man ofta på lekmän och experter. Vissa menar att gemene medborgare helt enkelt inte är kapabel till att delta i politiska beslutsprocesser, och att experter därför behövs (Fischer 2009:51ff). Andra pekar på den demokratiska aspekten och propagerar för medborgarens rätt att få delta i beslut som rör dem själva.

## 3 Metod och material

För att kunna svara på mina frågor och diskutera Malmökommissionens arbete ur olika teoretiska perspektiv ämnar jag använda mig av en utvärderingsanalys (och idealtyper som analysverktyg). Jag har genomfört kvalitativa intervjuer och på så sätt producerat mycket eget empiriskt material.

### 3.1 Metoden – en utvärderingsanalys med hjälp av idealtyper i tre steg

Som redan nämnts i inledningen genomför jag i uppsatsen en *utvärderingsanalys*. Syftet med detta är att jämföra mina insamlade data med teoretiskt konstruerade idealtyper. Med hjälp av detta kan jag dra slutsatser av utvärderingen, både på ett komparativt sätt, men även normativt. En utvärdering definieras av statsvetaren *Evert Vedung* (som anses vara expert på området) som ”noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet [...]” (Vedung 2009:22).

Vad som dock är viktigt att komma ihåg är att det inte finns *en* form av utvärderingsanalys. En organiserad princip är att kartlägga värderingskriterier som utvärderingar bedömer utifrån (Vedung 2009:69). Man tittar även på utvärderingens objekt i sig och frågar sig huruvida utvärderingen är inriktad på att bedöma uppnådda resultat eller på processerna på väg dit (Ibid.). En betygsättande form av utvärdering är en *mål-processmodell*. Här är objektet som bedöms de aktiviteter som föregår utfallet (Vedung 2009:70). Denna form anser jag vara adekvat för mitt fall då jag vill säga någonting om hur processen fortskred och hur man gjorde för att bedöma och använda sig av olika sorters kunskaper. Ett exempel på en mål-processmodell är *kvalificerad uppföljning*. Denna analysmodell kartlägger avvikelser från det tilltänkta tillvägagångssättet i en process (Vedung 2009:75). Detta passar mitt undersökningsområde då jag vill jämföra Malmökommissionens demokratiska mål (teoretiserat genom konstruktion av idealtyper) med ett empiriskt utfall av hur man upplevde att processen gick till. Med andra ord mäter man *mål* med *processen*.

### 3.1.1 Två idealtyper

Vad jag gör i denna uppsats är alltså en utvärderingsanalys. Hur jag gör det är genom konstruktion av två idealtyper, benämnda *utomordentligt demokratisk process* och *stängd och sluten process*.

Vad är så en idealtyp? Begreppet kan ses som en teoretisk tankekonstruktion och idealtypen som koncept grundar sig i Max Webers forskning och kan ses som både en teori och en metod för samhällsanalys. Centralt för förståelsen av begreppet är att se idealtypen som en *analytisk reduktion* och en *intellektuell konstruktion* (Badersten 2002:31). Det är med andra ord ingenting hämtat från ”verkligheten”. Att jag använder mig av idealtyper som ett analysverktyg kommer att underlätta mitt arbete, eftersom jag väljer att se idealtyperna som två teoretiska ytterligheter (en maximalistisk och en minimalistisk) och sedan använder dessa som ett slags raster över Malmökommissionens faktiska arbete (Bergström & Boréus 2005:159f, 170). Genom att göra på detta vis kan jag placera Malmökommissionens arbete på en slags fiktiv teoretisk skala (och värdera det), mellan mina idealtyper, och säga vilken det är närmst.

### 3.1.2 En maximalistisk idealtyp: *Utomordentligt demokratisk process*

En utomordentligt demokratisk arbetsprocess i den offentliga sektorn vilar på följande värden och egenskaper:

- i) ett offentligt etos i all offentlig verksamhet, vilket innebär en separation av demokratiska och ekonomiska värden, en skillnad mellan medborgare och tjänstemän och ett öppet och transparent arbetssätt i förvaltningen;
- ii) medborgardeltagande och -engagemang;
- iii) inkludering av medborgares erfarenheter och lekmannakunskap i beslutsprocesser för att motverka känslor av utanförskap;
- iv) öppen kommunikation med medborgare så att de känner till sina möjligheter att delta;
- v) minimal byråkratisk makt: istället ska den demokratiska sfären utvidgas till att exempelvis innefatta medborgares arbetsplatser och lokalsamhällen;
- vi) användning av deliberation inför beslutstagande: främja konsensus, debatt, diskussion och dialog och ta beslut i så nära anslutning till medborgare som möjligt.

### 3.1.3 En minimalistisk idealtyp: *Stängd och sluten process*

En stängd och sluten arbetsprocess i den offentliga sektorn vilar på följande värden och egenskaper:

- i) (likt ovanstående) en åtskillnad mellan medborgare och tjänstemän;
- ii) en initierad transparens där motiv och mål redogörs för medborgare så de kan välja mellan olika alternativ;
- iii) efter ovanstående: ingen vidare kommunikation av arbetet med medborgare;
- iv) en uppfattning bland tjänstemän och politiker att gemene medborgare varken kan eller vill medverka i beslutsprocesser;
- v) ett ömsesidigt yrkesmässigt avståndstagande mellan medborgare och tjänstemän/politiker;
- vi) användning av akademiskt underbyggd fakta och expertis.

## 3.2 Kvalitativt primärmaterial och adekvat litteratur

För att producera eget material har jag genomfört fem stycken enskilda semistrukturerade intervjuer med fem olika medlemmar av Malmökommissionen. (Se Bilaga 1 för lista.) Varje intervju tog i genomsnitt 45 minuter att genomföra.

Den kvalitativa intervjun är speciellt väl lämpad för att förmedla insikter om respondentens egna erfarenheter, tankar och känslor (Dalen 2007:9). Det överordnade målet för den kvalitativa forskningen är nämligen att nå insikt om fenomen som rör personer och situationer i dessa personers sociala verklighet, och detta görs utmärkt genom intervjuer (Dalen 2007:11).

Jag har alltså genomfört semistrukturerade intervjuer (även kallade styrda intervjuer) med hjälp av en intervjuguide med en uppsättning av tre teman (jmf Jacobsen 1993:19 och Teorell & Svensson 2007:89f). Det har även funnits konkreta frågor, men frågorna har varit underordnade de övergripande teman som presenterats för respondenterna. Men andra ord har jag haft frågor att utgå ifrån, men de har inte ställts i någon speciell ordningsföljd och de har inte heller formulerats lika vid skilda intervjutillfällen. Den semistrukturerade intervjun möjliggör nämligen nya och oförutsedda aspekter under intervjuens gång (Jacobsen 1993:19). (Se Bilaga 2 för ett frågeformulär/intervjuguide.)

När det gäller urvalet av respondenter kan det sägas att jag gjort ett strategiskt urval (Teorell & Svensson 2007:84). Genom att medvetet plocka ut respondenter som tillsammans avspeglar olika dimensioner av det aktuella temat får man en så bred och adekvat data som möjligt för att sedan verkligen kunna ge en kvalitativ beskrivning av fallet (Dalen 2007:51). Med ett handplockat och strategiskt urval får man en så täckande och representativ bild av fallet som möjligt. Detta har jag gjort genom att intervjua företrädare för såväl förvaltning som forskarsamhället, både praktiker och teoretiker. Viktigt att betona är självklart att just mina tillfrågade respondenter delat med sig av sina upplevda erfarenheter. Utfallet hade kanske sett annorlunda ut om andra kommissionärer tillfrågats.

Min roll som intervjuare kan givetvis påverka respondentens svar (Teorell & Svensson 2007:91). Därför är det viktigt att i största möjliga mån begränsa intervjuareffekten. Detta kan göras genom att vara en god lyssnare genom ögonkontakt, icke-verbal kommunikation och genom verbala kommentarer (Dalen 2007:39).

När jag i kapitel fyra redogör för mina empiriska data görs det genom att använda citat från mina intervjuer. Jag redovisar citat efter följande kriterier: antingen är det citat som i) fångar upp det väsentliga i min studie, eller som ii) kan tjäna som exempel för vad många sagt, eller som iii) förekommer sällan och därför sticker ut (Dalen 2007:106). I kapitel fyra redovisas också mina data (utvalda citat) under olika teman som representerar mitt frågeformulärs tre huvudområden.

### 3.3 Operationalisering – från teori till fråga

Utifrån min teoretiska klangbotten har jag således delat in intervjuguiden i följande fokusområden: i) om Kommissionens bildande, ii) om Kommissionens arbete och iii) om rapporten och arbetet i efterhand. (Återigen, se bilaga 2) Detta har jag gjort eftersom de tre områdena belyser de faktorer jag vill undersöka: jag vill få en ökad förståelse och kunna förklara hur Kommissionen sattes samman, på vilket sätt kommissionärerna upplevde att arbetet gick till och hur de själva resonerar och utvärderar i efterhand.



## 4 Empiriskt resultat

Under följande tre underrubriker presenterar jag så mitt empiriska material. Citat varvas med egna tolkningar och sammanfattningar för att skapa ett sammanhang av kommissionärernas upplevelser. Själva citaten härleds inte tillbaka till respektive kommissionär.

### 4.1 Om Kommissionens bildande

Mitt första fokusområde handlar om hur Kommissionen sattes samman: hur blev kommissionärerna tillfrågade? Hur upplevde de att deras kompetens värdesattes och efterfrågades? Och hur grundade kommissionärerna sitt arbete i KS direktiv (vilket propagerar för transparens, vetenskaplighet och medborgardialog)?

\*\*\*

*När det gäller hur kommissionärerna blev tillfrågade, gick det till på flera olika sätt. Vissa var involverade i processen på ett tidigt stadium, och vissa tog själva kontakt:*

”Jag har ju jobbat då i många år med folkhälsofrågor i Malmö [...] och på nåt sätt kan jag uppleva då att jag var nog med på ett tidigt stadium när man började formulera den här idén, ett slags bollplank då. Så jag blev inte särskilt förvånad. Man kan väl säga att jag faktiskt förväntade mig att bli tillfrågad. Jag visste att det här var på gång. Jag hade nog blivit besviken om jag inte hade blivit tillfrågad. Det var liksom en kontinuerlig process på något sätt då va.”

”Det fanns en tanke att man skulle gå ut med ett call for commissioners. Att man skulle öppet gå ut med en öppen förfrågan. Och vi behöver den här kompetensen. Det är ju inte så, vem vill vara med?”

”Den initiala kontakten tog jag själv [...] Och det var att jag hade hört om att kommissionen skulle komma till stånd. Och hur jag hade hört det, det vet jag inte riktigt. Eller jag tror att jag hade hört Katrin Stjernfeldt Jammeh prata om det. Och då tänkte jag genast: där vill jag gärna vara med! [...] Och så gick tiden... så blev jag kontaktad av Sven-Olof Isacson, som kom upp på mitt jobb. Så satt vi och pratade där en stund. Och jag berättade vad vi hade för data, och vad vi kunde bidra med. Sen blev det väl inte något riktigt klart då.”

”... men jag formulerade själv vad jag kunde bidra med, och sen skrev vi ner det. Sen så signade vi, skrev under... Sven-Olof skrev under och jag. Så jag var med om att skapa mitt uppdrag. [...] Jag lämnade inte in nån CV, det var inte alls på det sättet.”

”Jag blev kontaktad av Sven-Olof Isaksson som blev ordförande. Vi började pratas lite grand vid och sen kom Sven-Olof och Anna Balkfors hit och vi pratade och... Så jag hade rätt... En rätt så god dialog fram och tillbaka, och jag, eh, förstod att dom lade ett pussel. Dom ville få en ganska vältäckande bred kompetens och så vidare, så jag kunde följa rätt så mycket deras sökande och förstod också att det var rimligt att jag ingick i kommissionen. Jag förstod också ganska snabbt att det var den typen av forskningskompetens som jag då står för som var ganska naturlig att bli speglad in i kommissionens arbete. Så att... Det var ganska oproblemiskt.”

”Jag tror att det var någon från folkhälso- eller stadskontoret som frågade. Men jag vet inte om det var Katrin som var politiker eller om det var någon av tjänstemännen. Eller om det var så att det var Sven-Olof, som då var ordförande, som blev ordförande. Nån av dom var det, men jag kommer faktiskt inte ihåg det.”

”Vid något tillfälle när Denny Vågerö var nere, men det här var ju ett halvår innan det började, var jag med på den föreläsningen, och då meddelade jag att jag tyckte att det här var jättespännande och intressant. Så på så vis har jag ju visat intresse för kommissionens arbete eller det arbete som han hade varit med i. ... Så det är möjligt att de som jobbade med folkhälsofrågor förstod att jag var intresserad. Sen har jag varit med i en del kommungemensamma arbeten sedan tidigare.”

*Vad vi ser här är skilda upplevelser av hur den initiala kontakten togs: vissa var med om att skapa sitt eget uppdrag, medan andra till och med varit med i processen innan den blev officiell.*

\*\*\*

*När det gäller arbetsprocessen och hur kommissionärerna grundade sitt arbete i KS direktiv (vilket talade om vetenskaplighet, transparens och medborgardialog) kan vi även där skönja flera olika perspektiv. Här ser vi också varför sammansättningen av Kommissionen såg ut som den gjorde. Hur kommissionärerna såg sig själva och på sin roll i kommissionen varierar också:*

”Så innan jag skulle skriva rapporten, som skulle handla om [...] så samlade jag ett gäng forskare som jag dels kände till fanns tidigare men som jag också kom i kontakt med via andra, på Malmö högskola, på Lunds universitet, var det väl framför allt. Och så några nationella också. Forskare, som var aktuellt för vissa

områden om [...]. Och vi hade seminarier där man presenterade sina forskningsområden och resultat.”

”Mitt uppdrag har varit att jag dels har en bred kunskap om Malmö Stad och om vad som har pågått under olika delar utifrån dom kommunövergripande uppdrag som jag varit involverad i. Så mitt uppdrag blev mer att knyta kontakter, förmedla kontakter och jag plockade fram en hel del rapporter som redan har gjorts och förmedla dom till sekretariatet.”

”Det fanns ett fyrtiotal policydokument, och över 200 mål. Men likt förbannat ökar skillnaderna i hälsa. Alltså behövdes det någonting annat.”

”Mm. Jag tror då att det varit en dialog då mellan experter med tjänstemän och politiker hela vägen, där man känt av det här intresset då. Att här finns det nåt gemensamt intresse. Och så har man gått vidare. Det finns ju också bakgrunden, att WHO kom med en liknande rapport 2008 då och så har det gett upphov till ett antal nationella kommissioner.”

”Ja, naturligtvis, ja, Ja, det finns ju två nivåer då. Jag tror inte det var några svårigheter att tolka innebörden då i direktiven om du säger det va. Men dessutom då så var ju dom direktiven helt i linje då med hur jag tycker att man bör optimera den här processen. Och det var ju ingen slump då, för det var ju en process att ta fram den här kommissionen när, ja, när lite grand var involverad som bollplank och en del seminarier innan. Det blev liksom ett konkret förslag om en kommission genom en del seminarier och så vidare och så vidare va. Eh, ja så att det var fra... Det var medvind hela vägen så att säga.”

”Så beslutet om vilka är en slags konsensus från chefer både från samhällsplanering, stadsdirektör och folkhälsorådets ordförande.”

”Och lite kritiskt granskat rapporten och ställt framförallt frågor, ja lite så här att det var ju viktigt att vi inte föreslog åtgärder som vi redan gör i Malmö Stad, utan ha haft den blicken också. Gör vi det redan? Har vi redan gjort detta? Tror vi att det liksom överhuvudtaget är möjligt? Så det var väl lite den infallsvinkeln jag har haft.”

”Och inför dom seminarierna vi hade pratade vi just igenom detta så att vi verkligen inte skulle glömma bort några perspektiv, och i synnerhet dom som ligger längst bort eller så... Vi var väldigt måna om det, att få brukarföreträdare och andra med på vagnen.”

*Vissa av kommissionärerna har alltså sett sig själva som idésprutor, andra som insamlare av fakta, mellanhänder för kontaktförmedling eller granskare av arbetet. Det verkar dock inte alls ha varit några svårigheter för kommissionärerna att grunda sitt arbete i KS direktiv. Samtliga har varit*

*medvetna om vad som efterfrågades, och har i största möjliga mån arbetat för att upprätthålla värden som vetenskaplighet, transparens och dialog.*

## 4.2 Om Kommissionens arbete

Hur gjorde så kommissionärerna för att inhämta kunskap? Och hur har de värderat den kunskap de samlat in? Har det förekommit dialoger med medborgare eller andra intressenter? Har det förekommit deliberation för att komma överens över vilka strategier för åtgärder man har föreslagit? Och hur sattes agendan?

\*\*\*

*När det gäller dagordningen eller agendan förekommer det många olika perspektiv på hur man har upplevt processen:*

”Man kan väl säga... Att dagordningen då liksom förstås på lite olika sätt då. Dels har du ju dagordningen för den här processen då i... Och då kan man väl säga att primärt då så hade ju, eh, ledningen då för kommissionen, sekretariatet, ordförande och huvudsekreterare, mandatet att börja med detta då och utforma en slags process, redan från början. Och den var föremål för presentation och diskussion då. Det kom väl inte så där jättemycket synpunkter på detta...”

”Och jag kan säga det att det inte är helt lätt i en struktur som den här med kommissionen. Det är inte tid, det är inte riktigt plats för det. Och det var inte lätt för mig heller, att ha ett seminarium [...] Utan, jag fick lite tagga ner där. Eh, och låta liksom forskarprocessen och den här verksamhetsprocessen löpa på. Men när jag började så var min ambition inte alls sån. Utan den var att det skulle vara mer transparent, det skulle vara mer dialog och samtal och aktivitet då med möten med Malmös befolkning, än vad det blev. Det kan jag vara ledsen för.”

”X: Ja, alltså, det växte väl fram kan man säga. Jag tror att det från början fanns det en liten rationalistisk, en liten iv idé om att man skulle veta detta på förhand. Och placera in saker och ting. Och vi höll på att tjabba och diskutera och vrida och vända på olika modeller och sätt för att kunna greppa någon sorts tänkt helhet. Men det var alldeles uppenbart att frågan var så pass komplex. Jag menar, hur kan man hantera frågor om hälsa och levnadsvillkor för en hel befolkning och tro att man kan stoppa in det i samma liksom...”

Tobias: Man ville utgå från teoretiska modeller...

X: Ja, eller vad det nu var för nånting. För det var kanske inte så mycket teoretiska. Det var nog lite mer pragmatiska modeller i så fall, och... Medans... Det var först när vi släppte på den idén och lät alla kliva fram och bidra med sina kompetenser och sina texter som, och så när vi började seminariebehandla de där drygt 30 underlagsrapporterna, som det började jäsa. Som om dynamiken oss emellan... När det väl blev text, då blev det ju verkstad på ett annat sätt. Så det

tyckte jag liksom var styrkan i arbetet, att vi tillät alla att... Vi kommer från olika perspektiv och vi har också föreställningar om vad vi hade kunnat bidra med.”

”Utanför så har, gissar väl jag, att det funnits en diskussion med politikerna om detta. Men politikerna... var... det var nog liksom uppgjort på förhand. Och det fanns också då en del uttryck från enskilda kommissionärer att man inte ville ha med politikerna i kommissionen. Jag tror att Katrin var med och lyssnade en gång då. Och då sa hon att nu ska jag inte lägga mig i och säga någonting då. Hon sa... [respondenten drar igen munnen och gör en gest som om hen stängde ett blixtlås] Jag fick nästan anstränga mig. Men hon klarade det väldigt bra.”

”Vi hade någon form av workshop där vi samlade upp, vi fick liksom skriva ner vilka områden vi tyckte vi skulle fokusera på med kommissionens arbete. Och poängsatte där vi i kommissionen var eniga om. Det var dom som vi sen satte rubriker kring. Det fanns ju, vi hade en dialog inom kommissionen med det arbetet.”

”Jag menar, direktiven finns ju då om man har synpunkter på själva processen då, hur man fullföljde det hela. Det tror jag var ganska viktigt. Jag tror det blev så eftersom dom flesta är aktiva vetenskapsmän och -kvinnor. Då vill man ju ha det mandatet va. Eh, så att det var liksom initierat som jag upplevde det från sekretariatet, från ordförande och huvudsekreterare och sen så gavs det synpunkter då inom kommissionen och jag gissar att det funnits nån avstämning med politiken.”

*När det gäller dagordningen skiljer sig kommissionärernas upplevelser sig åt mycket. Någon menar att agendan liksom ”växt fram” och varit uppgjord redan från början. Andra pekar ut sekretariatet som de som bestämde frågorna. Vissa politikerna, och vissa att det gjordes gemensamt inom Kommissionen.*

\*\*\*

*Hur kommissionärerna resonerar när de värderar olika former av kunskap och expertis är väldigt intressant. Även när jag frågar om man använt sig av medborgardialog. Hur de har använt sig av olika former av kunskap och dialog visar på skilda sätt att arbeta:*

”Tobias: Hur värderar du, för det här kan man väl kalla kanske experience based knowledge, och sådana begrepp?

X: Ja, det går inte att kalla det nåt. Men jag har värderat det högt.

Tobias: Ja, om man jämför då med hårda data. Vad är viktigast?

X: Nej, det går inte... Nej det finns ingen anledning att ställa det emot varandra. Det... Hårt och mjukt, jag vet inte om jag gillar dom begreppen heller. Eh, dom kompletterar varandra. Dom ger olika bilder och dom är ju sanna. Fast på olika sätt. Så jag är glad att det kom med såna saker i min rapport.”

”Just i min underlagsrapport då så finns det ingen sån dialog [medborgardialog], för det är ett väldigt teoretiskt underlag va, där jag liksom skriver om hur jag uppfattar hur man hade kunnat få ihop det här med [...] och så vidare. Men det är liksom väldigt akademiskt och teoretiskt, med min egen uppsummering av mina egna tankar kring detta kan man väl säga då. Där har jag inte använt mig av något annat än att jag då har läst och sedan skrivit ner då. Väldigt traditionellt på ett sätt.”

”Och det är ju en jätteväiktig frågeställning. Hur hittar man en balans mellan forskning... Alltså vetenskapligt underbyggda... Som ju kan vara en väldigt introvert process. För det var väldigt klart och tydligt till kommissionärerna, att vi ska inte producera ny forskning. Vi ska använda befintlig forskning utifrån det här, dom här frågeställningarna som KS säger. Alltså ställer. Hur kan vi minska skillnader i hälsa. För skulle vi bedriva egen forskning så hade det inte gått inom ramarna för tid och resurser. Och sen då denna transparensen och dialogerna... Det är ju en balans mellan tid och resurser och omfattning. Så att den, eh... Det är därför den här utmynnade i tre parallella processer. Ehm, där den, eh, jag ser dina frågor där liksom. Gick vi ut och ställde frågor till medborgare, hur tycker ni att man ska minska... Och då, eh, då menar jag, och det är liksom min, nu utgår jag ifrån min liksom, eh, utifrån min [...] kompetens, att det är, att skulle du bygga en järnväg, så skulle du inte gått ut och frågat medborgare om synpunkter, men den tekniska kompetensen om hur man bygger den, skulle du inte kunna hänvisa till medborgare att svara på. På samma seriösa sätt måste man titta på strukturer vad orsakar skillnader i hälsa. Det behövs kompetens om medborgare och medborgardialog, eh, aspekter kring det här. Hur ser man på det, hur ser skillnaderna ut, absolut. Men man måste också se komplexiteten och fördjupa den här analysen med forskning. Och den balansen höll vi på med.”

”Eh, vad man skulle önska då, utifrån läroböcker och egna funderingar vore att det skulle finnas kanske mer möjligheter till direktkontakt med människor som lever i dom områdena vi pratar om, eller som representerar dom grupperna då. Eh, jag känner inte till något projekt som har lyckats fullt ut med detta. Det tar lång tid att etablera såna kanaler och få den dialogen. Men det hade för mig liksom varit optimum. Men om man ser vad man vanligtvis menar med medborgardialog då så, så tycker jag att man här har upplevt, eller levt upp till rimliga förväntningar i det här utfallet. Ofta ibland då har man ju, ja, med medborgardialog är att chatta med någon eller liksom stå på torget några timmar och det är betydligt mindre än vad det här har varit, måste jag säga. Ändå.”

”X: [suck] Na... Jag vet att några drev den här delaktighets... Alltså då var ju jag en av dom då ju... Jag vet inte. Jag tror att det kanske är så här: Det med att byta kunskapssyn och den här nya, bryta den här nya marken och det. Det är svårt.

Tobias: Varför är det svårt?

X: Nej, men det är ju andra saker som är färskande. Man har ju kommit långt i sin forskarkarriär på ett annat sätt. Med en annan kunskapssyn. Och det är det ju

motigt att göra något annat. Jag tror att vi... Det tar tid. Och det är det som är den positiva grejen i detta. Att man får inte bli missnöjd med att vi inte klarade det fullt ut. Vi hade... Vi hade ju många ambitioner och vi hade fantastiskt många seminarier, och Anna har väl sagt hur många det var, jag vet inte hur många det var.”

”Jag tycker det är... Det beror på vad det är i förhållande till vilka frågor. Så jag tycker... Jag skulle vilja undvika att svara i nån form av idrottsterm... Utan det beror helt på... Alltså dom ger helt olika belysningar och dom hänger ofta ihop med varandra dessutom, så att...”

”Tobias: Men det har inte ventilerats med lekmän eller...

X: Nej, eller ja, det har det också gjorts. Alltså det kan man väl säga. Sen som jag sa, jag har kanske varit ute och pratat en 20-25 gånger om, med väldigt olika kretsar. Då har det ibland varit lokala partiföreningar, ibland har det varit professionella grupper, ibland har det varit frivilligorganisationer, så det är klart att jag har träffat fattiga människor som så. Så att absolut.

Tobias: Och diskuterat liksom?

X: Absolut. Jag känner mig väldigt trygg med att dom...

Tobias: Det du skriver är förankrat i någon slags verklighet?

X: Absolut. [...] Det vore konstigt att jobba med social forskning om man inte har en förståelse och en nära dialog med dem det handlar om.”

”Tobias: Har det förekommit en annan slags medborgardialog eller deliberation när man har tagit fram förslag till åtgärder. Har de ventilerats? Kommer detta fungera, kommer detta... Känner ni igen er?

X: Man... Det är ju så att varje forskare har ju haft en hel del seminarium, och jag vet... Alltså jag kan inte alla, men jag vet att det har varit väldigt många möten. Det är väl över 2000 personer som har varit involverade, och bland annat vet jag dom som jobbade med förskola och skola, dom bjöd ju in personal inom skolvärlden och hade en dialog kring sina synpunkter. [...] Där dom har fått ta del av synpunkterna, och också har fått lämna sina synpunkter på synpunkterna. Sen någon jättestor medborgardialog, det tror jag inte att vi haft. Inte som jag upplever det i alla fall. Utan det är ju mer utifrån professionen och forskarsamhället. Liten, viss del brukare... Eller frivilligorganisationer har varit involverade i vissa delar, men vi har ju inte gått ut såhär liksom till allmänheten att tyck till. Nej.”

”Det är väl olika delar tänker jag. Jag tänker, det är väl viktigt att ha en faktabaserad hårddata, liksom hur ser det ut, och där jag tycker att kommissionen ändå har tagit fram, utifrån vissa forskningsunderlag då, hur ser befolkningen ut, hur ser befolkningsrörelserna ut, hur ser det ut när det gäller försörjningsstöd och de här... Alltså det är ju jätteviktigt tänker jag, att vi ska kunna ta bra beslut framöver. Så det är en del av kunskapen. Sen är det ju också viktigt när man jobbar med den här typen av arbete, det är ju också det mjuka. Djupintervjuer som har gjorts, och att vi fångar upp det som redan har gjorts i Malmö Stad.”

*Inom Kommissionen ryms alltså olika perspektiv på kunskap, medborgardialog och olika former av fakta. Vissa värderar kvalitativ och "mjuk" kunskap väldigt högt, andra gör det inte. Vissa vill undvika att tala om olika sorters kunskap, och vissa förespråkar ett kunskapsanvändande som inkluderar olika sorters källor och fakta.*

\*\*\*

*Kommissionärerna berättar även om olika upplevelser när det gäller hur de kommunicerat sitt arbete, eller hur de har delibererat med olika medborgare, praktiker eller intressenter:*

”Tobias: Har dom [förslagen till åtgärder] ventilerats liksom genom diskussion eller deliberation med intressenter på dom här seminarierna?

X: Ja.

Tobias: Eller har ni beslutat om dom inom kommissionen?

X: Nja, alltså en blandning kan man väl säga då. Eh, alltså det var ju en knepig process att ta fram det här då ju. Man behövde ju en struktur för att liksom relatera det här till de idéer som låg bakom då. Det var ju ett arbete i sig. Man behöver ju inte ge dom här förslagen en struktur så att dom, så att man kunde ta till sig dom och se så att dom var användbara. Och där hade vi ett seminarium med några statsvetare som talade just om implementering och då hade vi också i det sammanhanget, det var nog samma sammanhang, bjudit in ett antal chefspositioner då som representerade verksamheter, som var aktuella här och det var...

Tobias: Från förvaltningen då?

X: Ja, precis. Det var rätt så tuffa men väldigt givande diskussioner som gjorde då att strukturen ändrades om en hel del då va. Efter det mötet va.

Tobias: För att nånstans då kanske kombinera teori och praktik?

X: Ja, precis då liksom. Att det skulle uppfattas på det sätt som vi hade tänkt från de här chefspersonerna som ju då är viktiga. Frågan var då är det här användbart liksom för er? Och då sa dom nä, inte som det är skrivet nu då va! Jag minns att det var rätt så tufft. Och så satt vi i en väldigt bra diskussion där vi liksom landade i som jag tyckte var ett rimligt konsensus. Och det fick stort genomslag på hur man sen byggde struktur för detta va. Eh, i nån vidare krets än så var det väldigt svårt att diskutera det här tror jag. För man måste ändå förstå vad som är dom givna ramarna och så va.”

”X: Och sen har det funnits öppna kanaler på webben då där man har kunnat skicka in synpunkter. Och där har vi kanske fått under dom här två åren kanske 20, 30 synpunkter. Så...

Tobias: Ja, jag har förstått att det inte alls varit...

X: Nej, inte den liksom... Och det är... Och jag hade inte trott något annat heller. Det är ju om man jobbar mer aktivt och om man vill få...

Tobias: Men det har ni inte gjort?



X: Nej, vi har inte varit ute och liksom... på stan, vad tycker du? Jo, vi gjorde faktiskt inför ett internat... Första internatet var vi ute och liksom samlade lite synpunkter... Och sen har vi jobbat genom massmedia och försökt liksom... Ha en... Föra en liksom transparens..."

"Men det här handlar ju om en hel stad, en generation. Det här handlar ju om politik, inom alla politikområden. Och då tycker jag man måste lägga rimliga förväntningar på en medborgare att tycka till om hela den här ansatsen. Faktiskt..."

"Ja ja. Absolut. I'm pro that [deliberation]. Men det är ändå jävligt svårt alltså. Det är svårt. [...] Men i kommissionen alltså... Ja, det var nåt slags motstånd. Dels var det bråttom, och jag känner igen alla dom här dåliga argumenten så att säga, men till slut fick jag nöja mig med att "okej, detta är liksom bara förordet". Det kommer nåt sen som handlar om att vi vill in på en väg som leder till att människor blir mer delaktiga. Och vi har ju också formulerat en rapport som har den innebörden. Mer delaktighet och eh, en annan kunskapssyn och kunskapsallianser och allt det här som du känner igen."

"X: Ja, jag tycker att det har varit en av styrkorna med arbetet att vi har ju jobbat väldigt öppet utåt. Alltså dels i själva underlagen har jag haft mycket kontakter med andra kollegor och jag har dragit in folk i det här arbetet, men också..."

Tobias: Vad för slags folk?

X: Ja, alltså det är typ mina kollegor, inom mitt område som har relevans för de underlagsrapporter som jag själv var med att ta fram. Plus att vi har haft väldigt välbesökta seminarier till exempel. Jag var ansvarig för två såna seminarier. Vi hade ju fulla hus med flera hundra människor va. Ett jättestort intresse och mycket kringkontakter, och också skickat ut textunderlag för intresserade som har hört av sig... Alltså det är många som har hört av sig under resans lopp. Det har varit väldigt intressant. Jag har förstått att vi berör frågeställningar som intresserar många och jag har varit ute och pratat om detta i jag skulle tippa på... Förra året var jag säkert ute på en 20, 30 olika tillfällen och pratade om vad vi höll på med."

*Vissa har alltså öppet kommunicerat sitt material, medan andra upplever att det funnits motstånd mot exempelvis deliberation eller en ökad medborgardialog i Kommissionen.*

### 4.3 Om rapporten och arbetet i efterhand

Slutligen undrar jag hur kommissionärerna tyckte att det gick: anser de själva att deras arbete varit demokratiskt, och har man inorporerat malmöbors erfarenheter och synpunkter i slutrapporten? Upplever de att rapporten motsvarar KS direktiv? Och sist men inte minst: är de nöjda?

\*\*\*

*När det gäller huruvida man upplever att man har inkorporerat malmöbors erfarenheter i strategier för åtgärder föreligger det en ganska samstämmig bild, att detta inte har gjorts:*

”Tobias: Tror du att gemene malmöbo känner igen sig i förslag till åtgärder? Tror du att det vilar på någon slags medborgarkonsensus så där?”

X: Nej, jag tror att man upplever det komplicerat. Jag tror att det är rätt så svårt att ta till sig, som gemene man som du säger, eller som gemene kvinna.”

”Tobias: Känner du att malmöbor och de här förslagen till åtgärder, att de kommer fungera någonstans? Att om det implementeras på rätt sätt så kommer det att göra skillnad?”

X: Absolut.

Tobias: Och att det är grundat i malmöbors erfarenheter?”

X: Ja, eller det är våra tolkningar av situationen i Malmö va. Och det är baserat på en rad olika aktörer och människor och grupper livserfarenheter och så... Nej, men det här är väldigt trovärdigt och väldigt seriöst va. Sen måste detta värderas först ju när mottagarna, det vill säga... Vi får väl se vart det tar vägen.

Tobias: Vart tror du det tar vägen?”

X: Nja, jag tror ju att den kommer att möta en pragmatisk situation... Jag tror att arvet efter kommissionens arbete kommer synas styckevis lite grand här och där. Folk kommer att plocka upp olika idéer... Folk kommer driva olika frågor och så vidare. Och ibland göra dom till sina egna. Vad jag har hört hittills, dom som har läst, både forskare, politiker och tjänstemän, är ju att, dom som verkligen har läst, dom är väldigt imponerade. För det är ett väldigt gediget material.”

”Jag tror såhär, jag tror att man måste arbeta på olika nivåer. Dels har vi ju mer den representativa liksom demokratin... Där du får välja, där du får engagera dig, ja, vilket parti du ska rösta på och där du också politiskt kan vara engagerad i olika frågor. Det är ju ett sätt. Men sen måste det kompletteras med om vi pratar om det här med governance handlar det om. Nätverksarbete och att man som medborgare också är engagerad, och engagerar sig mer i ensakefrågor, att det är... Vi måste jobba med bägge delarna tror jag.”

”Tobias: För det står ju i direktivet, att vi ska inkorporera malmöbors erfarenheter...”

X: Det tror jag egentligen inte att vi har gjort i någon större utsträckning, nej. Utan då blir de frivilliga organisationerna... Men de är ju inte heller alltid företrädare för enskilda medborgare. Och i och med att... Nej, det skulle man kanske gjort mer...”

”Tobias: Så bara för att ställa frågan, liksom, har ni inkorporerat medborgares synpunkter eller erfarenheter till förslag till åtgärder?”

X: I liten utsträckning.

Tobias: I liten utsträckning?

X: Ja. Det är mer förvaltningsperspektiv. Eller vi har involverat mer profession och forskare än vad vi har gjort medborgare. Det kan jag nog stå för. Det kan jag stå för!”

*Istället för att inkorporera malmöbors erfarenheter i slutrapporten, har man mer fokuserat på att förhålla sig till ett förvaltnings- eller implementeringsperspektiv. Man har också en förhoppning på att rapporten senare ska nå ut längre i samhället, och man förlitar sig på den representativa demokratin.*

\*\*\*

*Slutligen, när jag frågar om kommissionärerna är nöjda med slutrapporten och arbetsprocessen, förmedlas även här en samstämmig bild. Man är överlag nöjd, men hade gärna sett att det hade förekommit mer medborgardialog och fler diskussioner, men man tror att det hade varit svårt att uppnå. Man tror inte att ”gemene malmöbo” har haft någon större insikt i Kommissionens arbete, och någon kommissionär menar att slutrapporten är svår att förstå för gemene medborgare:*

”Om man liksom inte varit en del av de organisationer som har kommit i kontakt med det så kan jag nog tänka mig att dom som är intresserade känner till detta och som har följt debatten då. Kanske har man en aning om dom övergripande förslagen då, men om man frågar har ni haft insyn i detta då så är väl det rimliga svaret att man inte haft det då. Inte liksom mer än i andra politiska processer.”

”Alltså idealet vore att ha den här insynen, ha den här diskussionen om alla politiska frågor, men det vete katten hur man skulle göra rent praktiskt [...] Jag vet inte hur man skulle hantera det annars. Så att liksom folkomrösta... Jag vet på 70-talet då så genomförde vi, avskaffade vi elevrådet, och hade liksom direktdemokrati med handuppräknning med alla elever. Men det var inte särskilt praktiskt va. Eh [skratt] så att ja...”

”Sen kan man alltid, om det är nånting som jag liksom känner ett jätteengagemang för, så är det just det här med medborgardialog och involvering. Det här slutar ju i att man måste jobba mycket mer nära med dom som berörs. Och där tror jag att man aldrig riktigt känner sig tillräcklig. Man skulle vilja ha pratat med alla 300 000, men det går inte att halvera barnfattigdomen om man inte fattar statliga beslut... Då borde vi ha pratat med ännu fler på den nivån. Så jag är, jag är nog ändå, jag är nöjd! Utifrån förutsättningarna... Vi har liksom haft tre år, sex miljoner, och det hade inte gått om inte så många forskare och personer runt omkring känt liksom ett engagemang för det. Och det är jag jäkligt nöjd med.”

”Frågan är vad medborgardialog är. Och kanske titta på nån slags kvalitet där. Och titta på hur många... Och titta på kedjan av involvering. Jag har sett hos ett

par kommissionärer, hur dom har gjort en förflyttning, kunskapsmässigt, att sett på dom här frågorna på ett annat sätt. Man ser riktigt hur dom har förvärvat nya kunskaper som har omsatts i beslut. Och det är ju jättehäftigt då.”

”X: Jag tycker att vi har med råge uppfyllt förväntningarna när det gäller transparens. Och sen kommer man aldrig i mål tycker jag när det gäller medborgarinvolvering.

Tobias: Hur hade du tänkt och önskat?

X: Nej, alltså egentligen hade jag inte trott att det hade gått att göra mer, inom ramen för dom här resurserna. Två år och dom förväntningarna...”

”Och så trodde jag att när man träffades att man skulle ha mer av diskussion, hinna samtala mer, i kommissionen. Men det var sån press på produktion så man hann inte det alls i den utsträckningen som jag hade velat.”

”Nej, jag kan bara säga det att jag tror den är väldigt svår att... Jag kan inte svara på det verkligen... Eftersom det grundar sig på så himla många underlag och hit och dit alltså. Och i samband med... Eller hit och dit ska man inte säga men. Det är så himla många olika källor så jag kan inte svara på det. Hur grundat det är. En del är ju nationell forskning också. Men det är klart att det gäller ju Malmö också säkert. Genusfrågan, till exempel. Eller migration... Men alltså jag tycker nog att den är svår, svårt skriven, svårtillgänglig... Ja, den är svår att förstå. Det tycker till och med jag. Ganska komplicerat skriven.”

”Tobias: Hur delaktig tror du att en malmöbo har varit i den här processen?

X: Nej, men det är rätt lite. Men jag tror nog att vi hade rätt så låg medial bevakning alltså. Jag tycker det. Och det är klart, alla läser inte Sydsvenskan heller.”

”X: Det bara blev tyst kan man säga. Det var inte så att någon sa att ”nej, vi vill inte ha delaktighet” eller ”nej, vi hinner inte” och ingen sa ”det där var ett dåligt förslag”, utan det... Och så var det ju väldigt hetsigt också. Vi skulle ju producera en jäkla massa också ju.

Tobias: Så det blev tyst?

X: Det var tyst.”

”Nej, jag tror att om du går ut och frågar folk på gatan så kommer fyra av fem att säga ”vadå för nåt”? Dom har ingen aning om vad Malmökommissionen har varit för någonting.”

*Sammanfattningsvis kan det sägas att kommissionärerna överlag anser att arbetet med att involvera medborgardialog brustit. Dock menar många att det inte är så viktigt i detta stadium, då många ser arbetet som en inledande process för att förändra Malmö stads syn på kunskap och medborgarinvolvering.*

## 5 Svar och slutsatser

I min första fråga undrade jag hur Malmökommissionens arbete med sin slutrapport fungerade: vilken kunskap man använde sig av, hur öppet arbetet var och hur man förde dialog med medborgare. Här kan jag säga, efter att ha tagit del av och tolkat kommissionärernas upplevelser, att det inte finns ett enkelt svar på frågan. Olika kommissionärer har inorporerat olika former av kunskap: vissa har använt sig av deliberation och kvalitativa data, medan andra använt sig av traditionella forskningsmetoder och mycket kvantitativ statistik. Dock är kommissionärerna överens om att de arbetat på ett öppet och transparent sätt, men att de kanske inte inorporerat Malmös medborgares erfarenheter och synpunkter i rapportens strategier för åtgärder, och inte heller i den mån de önskat haft medborgardialoger.

Fråga två handlar om hur Malmökommissionens arbete kan jämföras med två teoretiskt grundade idealtyper, eller snarare hur arbetet skiljer sig från idealtyperna. Här kan vi separera Malmökommissionens *mål* från Malmökommissionens *process*. Målet med Kommissionens arbete, vilket kan sägas utgöras av KS direktiv, är helt i linje med den maximalistiska idealtypen: här propageras det för medborgarinflytande, dialog, delaktighet, vetenskaplighet, oberoende och transparens. När det gäller processen däremot, vilket motsvaras av min insamlade empiri (alltså kommissionärernas upplevelser av arbetsprocessen) ligger den en bra bit från den maximalistiska idealtypen. Dock ligger processen inte väldigt nära den minimalistiska idealtypen heller, utan någonstans mitt emellan, i mitten på skalan. Själva upplevelserna av Kommissionens arbete berättar om såväl ett öppet arbetssätt, ett uppmuntrande till medborgarengagemang och -involvering med ett stort antal seminarier osv. Vissa kommissionärer har även inkluderat lekmanakunskap i processen och öppet kommunicerat sitt arbete till allmänheten och delibererat inför beslut om förslag till åtgärder. Dock har vissa kommissionärer även förmedlat en bild av processen som relativt stängd för gemene malmöbo. Då har man talat om att man måste ställa rimliga förväntningar på medborgarna, och att denna typ av arbete kanske inte lämpar sig för medborgarinflytande. Man har snarare önskat att Kommissionens arbete i större utsträckning skulle förlita sig på vetenskaplighet och ”hårda data”. Här menar en del också att man måste förlita sig på den representativa demokratin.

Summa summarum av upplevelserna av Malmökommissionens arbete handlar i grund och botten om en sak: medborgaren. Jag kan sammanfattningsvis säga att kommissionärerna säkerligen haft medborgarna för ögonen under arbetets gång, och att intentionen varit att verkligen minska skillnaderna i hälsa i Malmö. Dock

har själva medborgarna i någon vidare utsträckning inte *inkorporerats i själva arbetsprocessen*. *Medborgaren i sig* har således ständigt varit i fokus, samtidigt som *medborgarens erfarenheter och synpunkter* kanske har glömts bort.

## 6 Referenser

- Badersten, Björn, 2002. *Medborgardygden – Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod – att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman, Ludvig, 2007. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran - Boréus, Kristina. 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boswell, Christina, 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corburn, Jason, 2003. *Bringing Local Knowledge into Environmental Decision Making: Improving Urban Planning for Communities at Risk*, Journal of Planning Education and Research 22(4): 420–433.
- Dalen, Monica, 2007. *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups.
- Direktiv 2010-10-06, Malmö Kommunstyrelse.
- Fischer, Frank, 2009. *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David, 1997. *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Held, David, 2006. *Models of Democracy*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Hill, Michael, 2005. *The Public Policy Process*. Essex: Pearson Education Limited.
- Hudson, John & Stuart Lowe, 2009. *Understanding the Policy Process. Analysing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.

- Jacobsen, Jan Krag, 1993. *Intervju: Konsten att lyssna och fråga*. Lund: Studentlitteratur.
- Kingdon, John W, 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Lindblom, Charles E. & Edward J. Woodhouse, 1993. *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Malmö stad: Hela Malmö – en folkhälsopolicy.
- Mukhtar-Landgren, Dalia, 2009. Kapitlet “*Demokrati och expertis I politiskt beslutsfattande*”, Fronesis no. 29-30, “Demokrati och expertstyre”, p. 76-85.
- Teorell, Jan & Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara – samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Vedung, Evert, 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.



# Bilagor

## Bilaga 1

### Intervjuade medlemmar av Malmökommissionen

**Anna Balkfors**, *tjänsteman anställd av Malmö stad, huvudsekreterare i Kommissionen*

Strateg och arbetar på avdelningen för samhällsplanering i Malmö stad. Har tidigare exempelvis lett en process där det framtog en ny folkhälsopolicy för Malmö stad.

**Marie Köhler**, *forskare och praktiker anställd av Region Skåne, kommissionär*  
Verksamhetschef för kunskapscentrum för barnhälsovård i Region Skåne. Doktorand samt barnhälsoöverläkare.

**Annelie Larsson**, *tjänsteman och praktiker anställd av Malmö stad, kommissionär*

Direktör för Sociala resursförvaltningen i Malmö stad. Tidigare Individ- och familjeomsorgschef och stadsdelschef på Kirsebergs stadsdelsförvaltning.

**Tapio Salonen**, *forskare anställd av Malmö högskola, kommissionär*

Professor i socialt arbete. Dekan för Hälsa och Samhälle vid Malmö högskola.

**Per-Olof Östergren**, *forskare anställd av Lunds universitet, kommissionär*

Professor och överläkare i socialmedicin och global hälsa vid Lunds universitet.

## Bilaga 2

# Frågeformulär att utgå ifrån inför intervju med Namn Namnsson

### *1. Om dig själv, din bakgrund och din roll i Kommissionen:*

- 1.1. Hur blev du tillfrågad för att medverka i Kommissionens arbete? Varför tror du att man ville åt din kompetens?
- 1.2. Hur såg din roll ut i Kommissionen?
- 1.3. Hur grundade du ditt arbete i Kommunstyrelsens direktiv?

### *2. Om ditt arbete i Kommissionen:*

- 2.1. Hur gick det till för att fastställa dagordningen/agendan i Kommissionen?
- 2.2. Hur upplever du att Kommissionen arbetat för att inhämta kunskap?
  - 2.2.1. Upplever du att man använt lekmannakunskap, exempelvis local based knowledge eller experience based knowledge?
  - 2.2.2. Hur har du värderat Kommissionens inhämtade kunskap? Har du värderat vetenskaplig expertis/kunskap/data högre?
- 2.3. Har det förekommit medborgardialog eller deliberation med medborgare eller andra intressenter?

### *3. Utvärdering och matchning med ambitionen:*

- 3.1. Anser du att Kommissionens arbete i efterhand kan kallas demokratiskt i den mån att det varit transparent och öppet för diskussion?
- 3.2. Anser du att Kommissionens slutrapport speglar Kommunstyrelsens direktiv?
- 3.3. Anser du att malmöbor medverkat i policyprocessen och kunnat komma med förslag till åtgärder för att öka den sociala hållbarheten i Malmö?
- 3.4. Hur har du/ni inkorporerat medborgares synpunkter, erfarenheter och förslag till åtgärder? (Om det gjorts över huvud taget?)

Tobias Vestergren  
Lund 2013-04-18