



Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Kandidatuppsats

HT 2021

Malmö stads användning av expertkunskaper

En beskrivande fallstudie över hur Malmökommissionens
kunskap har använts

Martin Jogstad

Handledare: Dalia Mukhtar-Landgren

STVK02

Abstract

How policymakers make use of expert knowledge is a far debated topic. This essay deals with the subject in a descriptive case study of Malmö, the third biggest city in Sweden. The city's work combating health inequalities has been linked with what is known as the knowledge base "Malmö Commission". By comparing the Commission's proposals of action with the city's continued work in the field, the essay aims to highlight how expert knowledge has been used and varies between different policy areas and different parts of the administration in the city. This is done by using a conceptualization inspired by Christina Boswell. Even though not clearly stated, the result makes a few observations about the city of Malmö's knowledge use.

Key words: *knowledge use, expert knowledge, Christina Boswell, policy area*

Number of words: 9101

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Bakgrund	1
Figur 1 Schematisk skiss över Malmö stads hantering av Malmökommissionen	2
1.2 Syfte och problemformulering	4
1.3 Uppsatsens disposition	5
2. Teori	6
2.1 Teorier om instrumentell kunskapsanvändning	6
2.1.1 Webers teori om kunskapsanvändning	6
2.1.2 Foucaults teori om kunskapsanvändning	7
2.2 Teorier om organisatoriskt institutionalistiskt handlande	8
2.3 Christina Boswells teori om kunskapsanvändning	10
2.3.1 Idealtyper av organisationer	11
2.3.2 Policyområdets karaktär	11
Tabell 1 Policyområden	13
Figur 2 Policyområden och kunskapens funktion	15
2.5 Kritik mot Boswells teori	16
3 Metod	17
3.1 Metodval	17
3.2 Tillvägagångssätt	18
3.3 Konceptualisering av policyområden utifrån Boswells teori	19
3.3.1 Malmö stad som organisation	21
3.4 Avgränsningar	22
3.5 Material	23
3.6 Felkällor	24
4. Resultat	25
4.1 Malmö stads hantering av de olika åtgärdsförslagen	25
4.1.1 Barn och ungas vardagsvillkor	25
4.1.2 Boendemiljö och stadsplanering	27
4.1.3 Utbildning	28
4.1.4 Inkomst och arbete	30
4.1.5 Hälso- och sjukvård	32
4.2 Resultat i jämförelse med Boswells hypoteser	34

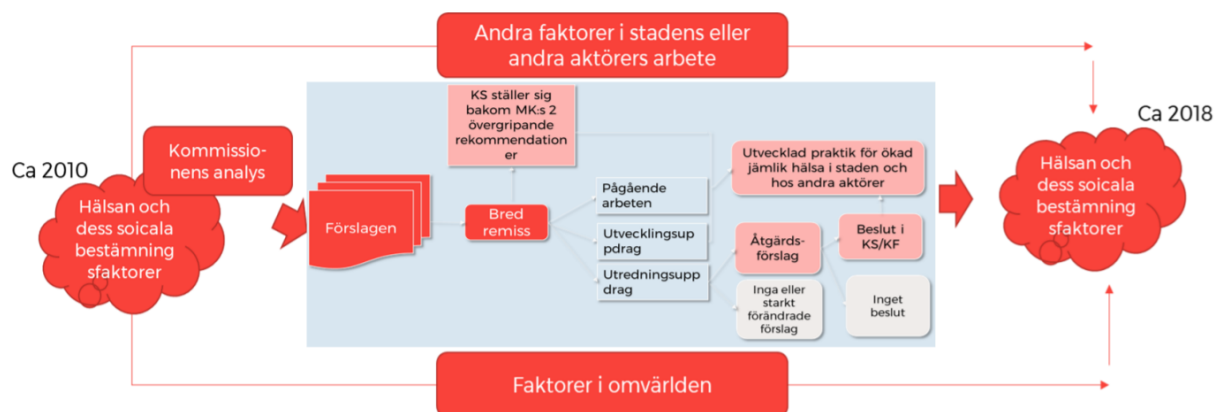
6. Slutsatser	37
6.1 Slutsatser utifrån Boswells hypoteser	37
6.2 Slutsatser utifrån deskriptiv analys	38
6.3 Förslag för framtida studier	39
7. Referenser	40

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Med start 2010 initierade Malmö stad den så kallade Malmökommissionen för ett socialt och hållbart Malmö. Kommissionen tillsattes av kommunstyrelsen med uppgift att utarbeta en plan med mål och strategier för hur Malmö stad ska minska ojämlikhet i hälsa. Den bakomliggande orsaken till inrättande av kommissionen var en efterfrågan av evidensbaserad kunskap om vad som orsakade ökande skillnader i hälsa. Tre år tidigare publicerades WHO-rapporten *Closing the gap in a generation* (2008) som fastslagit att det är ett etiskt ansvar att minska ojämlikhet i hälsa och att ett fokus behöver riktas mot hälsans sociala bestämningsfaktorer, det vill säga olika faktorer som kan påverka hälsan långsiktigt. Aktuell forskning pekade också på just växande skillnader i hälsa inom Malmö stad. För att motverka detta blev Malmökommissionen därigenom ett tvärvetenskapligt projekt som involverade en rad olika politikområden. Från 2011 togs rapporter och underlag fram från 14 oberoende experter inom olika domäner. Kommissionens arbete resulterade i en slutrapport som publicerades 2013. Slutrapporten bestod av 72 förslag, 24 mål och två övergripande rekommendationer och blev i sin tur vägledande för Malmö stads insatser för att minska skillnader i hälsa mellan grupper i befolkningen. Malmökommissionen har kommit till att summeras som ett lyckat projekt där Malmö stad bland annat mottog Svenska Planpriset 2014 för sitt arbete, vilket också inspirerat andra kommuner till liknande forskningsprojekt (Malmökommissionen, 2013, s.10-12).

Figur 1 Schematisk skiss över Malmö stads hantering av Malmökommissionen



(WSP, 2020, s.17)

Men hur har Malmö stad hanterat kommissionens slutrapport? Ovanstående figur illustrerar denna process. Med fokus på den inramade blåa rutan, beskrivs den väg där slutrapportens förslag blir till ett slutligt beslut som fattas av kommunstyrelse (KS) eller fullmäktige (KS). Inledningsvis skickades slutrapporten på en bred remissrunda både i och utanför staden. Remissrundan resulterade i kunskap om hur förslagen förhöll sig till redan pågående arbeten inom staden, vilket i sin tur lade grund för en uppdelning av förslagen i tre huvudkategorier: redan pågående arbeten för förslag där det ansågs att det redan genomfördes insatser som motsvarade kommissionens förslag, utvecklingsuppdrag för förslag där det redan bedrevs ett arbete inom staden men där det fanns behov av och potential för förbättringsmöjligheter, samt utredningsuppdrag för förslag som var mer komplexa och ställde krav på ytterligare utredningar innan beslut om hantering kunde fattas. Bland utredningsförslagen uppmärksammades det att en del resulterade i åtgärdsförslag som sedan blev till beslut. Andra utredningsförslag fick mindre genomslag och har ändrats radikalt från kommissionens ursprungliga förslag, eller inte lett fram till något beslut (ibid).

Med denna bild i åtanke, är det relevant att ifrågasätta vilka av kommissionens förslag som fått genomslag i Malmö stads fortsatta arbete och vilka förslag som inte gett upphov till något resultat. Detta är ett intressant analysområde som ur ett större perspektiv rör sig under forskningsområdet om beslutsfattare användning av expertkunskaper. Här har forskare utvecklat olika förklaringsmodeller för att besvara hur och varför beslutsfattare använder sig av expertkunskaper. Denna analys har hämtat inspiration från en teori om kunskapsanvändning utvecklad av Christina Boswell, som till skillnad från en mer traditionell syn på expertkunskaper för att förbättra policyskapande, menar att kunskap likväl, eller också snarare bör betraktas för sitt symboliska värde. I detta lyfter hon fram att ett policyområdes karaktär är centralt för vilken funktion expertkunskaper har för beslutsfattare. Då Malmökommissionen tvärvetenskapliga bredd sträcker sig inom en rad policyområden, lämpar sig därför Malmö stad användande av expertkunskaper från Malmökommissionen som ett aktuellt analysobjekt för att testa hennes teori.

1.2 Syfte och problemformulering

Denna analys syftar till att undersöka hur Malmö stad använder expertkunskaper för politiskt beslutsfattande. Utgångspunkt för analysen sker i Malmökommissionen och den övergripande deskriptiva frågeställningen:

Hur har Malmö stad använt expertkunskaper från Malmökommissionen?

Analysen syftar vidare till att belysa hur Malmö stads användning av expertkunskaper varierar beroende på vilket policyområde expertkunskaper rör sig inom. Frågeställningen som besvaras lyder:

Hur varierar Malmö stads användning av Malmökommissionens expertkunskaper utifrån vilket policyområde expertkunskaperna rör sig inom?

Denna frågeställning har teoretisk förankring i en konceptualisering från Christina Boswells teori, som menar att kunskap inte enbart bör ses som instrumentell för att förbättra policy output utan likväl, och kanske också snarare, som symbolisk i form av legitimerande och bekräftande. Genom att belysa hur expertkunskaper fått genomslag inom olika policyområden och olika delar av Malmö stads organisation, menar Boswell att det ger en indikation av vilken funktion expertkunskaper har.

Problemområdet är relevant då vi lever i en tid där politiker och myndigheter använder sig av kunskapsunderlag på varierande sätt. Denna variation kan ses som normativt önskvärd, men också problematisk då desinformation är ett återkommande fenomen. Genom att identifiera hur Malmö stad använt expertkunskaper från Malmökommissionen, är det möjligt att erhålla ökad förståelse för hur det politiska arbetet formats. Denna förståelse kan i nästa led användas för en kritiskt granskning av Malmö stads användning av expertkunskaper (Boswell, 2009, s.8).

1.3 Uppsatsens disposition

Inledningsvis består uppsatsen av en teoridel som täcker tidigare teorier om instrumentell kunskapsanvändning, mer modern teori i form av organisatoriskt institutionalistiskt handlande samt Boswells teori som utvecklats utifrån det senare området. Här presenteras även kort kritik som riktats mot Boswells teori.

Den nästkommande metoddelen introducerar sedan analysens metodval, tillvägagångssätt, den konceptualisering som gjorts utifrån Boswells teori, avgränsning, felkällor samt material.

Resultatdelen presenterar sedan den analys som gjorts av Malmökommissionens åtgärdsförslag. Resultatet har presenterats i tabellform i förtydligande syfte. Denna del avslutas med en jämförelse med de hypoteser som satts upp utifrån Boswells teori.

Slutsatsdelen för till sist ett sammanfattande resonemang utifrån analysens resultat. Detta inkluderar en tolkning om resultatet utifrån Boswells teori, en tolkning av det deskriptiva resultatet i sig själv samt förslag för framtida studier.

2. Teori

2.1 Teorier om instrumentell kunskapsanvändning

Litteraturen om kunskapsanvändning har traditionellt sett varit dominerad av en instrumentell syn på expertkunskaper som lyfter fram kunskap som ett verktyg för att förbättra policy output. Den instrumentella synen kan kategoriseras i två förgreningar, en i Weberiansk anda som ett sätt att förbättra problemlösning, en inspirerad av Michel Foucaults tankar om makt och kunskap, där en organisations användning av kunskap ses som en teknik för social kontroll.

2.1.1 Webers teori om kunskapsanvändning

Den Weberianska teorin kan ses vila på två grundantaganden. Inledningsvis förstås en organisation vara bestående av rationella, enade aktörer som vill uppfylla uppsatta mål. Dessa mål är uppsatta som en strävan efter kontroll och effektivitet i ett komplext organisatoriskt system. Genom att introducera strukturer och procedurer som främjar beslutsoutput och implementering, kan målen i sin tur uppfyllas. Strukturer och handlingar kan därför förstås som ett resultat av en organisations angelägenhet om att förbättra sin output. Vidare grundar sig nästa antagande i att summan av individers preferenser och handlingar kan översättas till organisatorisk handling på ett relativt enkelt sätt. Organisatoriskt handlande kan således förstås vara resultatet av en kombination individuella handlingar och skapas genom en rationell process där preferenser summeras. Alla individer behöver nödvändigtvis då inte ha lika stort inflytande över beslutsprocessen, men poängen är att medlemmar tillför kunskap och perspektiv i beslutsprocessen, vilket gör att den organisatoriska outputen kan ses som en kumulativ process av dessa (Weber, 1978, s.971-75).

Från mitten av 1970-talet har detta instrumentella synsätt kommit att kritiserats inom litteraturen. Kritiken har främst framförts mot att samtidigt som organisationer upprepade gånger använder, utfärdar och samlar in forskning, är nivån på forskningens inflytande över beslutsfattandet sällan så hög som instrumentella teorier förutspår. Därigenom har ett gap mellan forskning och beslutsfattande uppmärksammas, där forskning ej enbart kan ses användas som ett sätt för att lösa praktiska problem. Litteraturen har även kommit till att ifrågasätta de grundantaganden som teorierna bygger på, där det framstår förenklande att utgå från att individers samlade kunskap summeras på ett relativt enkelt sätt, utan detta betraktas snarare vara mer komplext (Weiss, 1978) (Brannen, 1986).

2.1.2 Foucaults teori om kunskapsanvändning

Foucaults teori om kunskapsanvändning sätter fokus på hur moderna stater förlitar sig på social kunskap och hur kunskap i sig själv spelar en roll för att strukturera maktrelationer. Delar av teorin stämmer överens med Webers instrumentella synsätt där kunskap är ett sätt att förbättra output och en mer effektiv styrning. Den Foucaultska synen vänder sig samtidigt ifrån antagandet om att kunskap används av beslutsfattare i en relativt enkel process. Istället betonas att kunskap och utövandet av makt är ömsesidigt konstitutiva. Kunskap konstituerar och lånar auktoritet till specifika former av diskurser, vilka strukturerar maktrelationer. På så sätt produceras "sanningseffekter", vilka i sin tur reproducerar makt. Förhållandet mellan kunskap och makt bör därför ses som en tvåvägsinteraktion, där kunskap i sig själv utgör intressen. Detta betyder nödvändigtvis inte att organisationer alltid använder kunskap i en beräknad strategi för legitimering. Istället är kunskap ett sätt att producera intressen i sin egen rätt och samtidigt formande för den sociala diskursen (Foucault, 1994, s.205-09).

Foucaults teori om organisationers kunskapsanvändning är mer komplex än den Weberianska teorin då ett centralt maktperspektiv inkluderas. Inom litteraturen har samtidigt Foucault också kommit till att kritiserats. Kritiken berör inte nödvändigtvis antagandet om att vissa teorier, koncept och empiriska fynd skapar diskursen för de sociala interventionerna. Istället betonas frekvent ett liknande problem som med Webers teori, nämligen det centrala pusslet om att det finns ett gap mellan forskning och kunskapsanvändning i praktiken. Även om ett maktperspektiv lyfts in, menar kritiker att en djupgående problematik med teorin är just dess befestelse till en för rationalistisk syn på organisatorisk handling. Detta synsätt exkluderar möjligheten att organisationer har andra mål än just social kontroll, vilket inte tar sociala och psykologiska aspekter av organisationer i åtanke (Meyer & Rowan, 1991, s.41-45) (Brunsson, 2002).

2.2 Teorier om organisatoriskt institutionalistiskt handlande

Med bakgrund i kritiken till föregående teorier, har mer moderna synsätt kommit till att utvecklas inom litteraturen om kunskapsanvändning. Kännetecknande för synsätten är att de i regel faller in under en övergripande teori som kan benämnas som organisatoriskt institutionalistiskt handlande. Denna teori kan förknippas med tre huvudpoäng; teorier om organisatoriska intressen, organisationers tillvägagång för legitimitet och processen av organisatorisk lärande (Boswell, 2009, s.41).

Teorin lyfter fram att en organisations intressen inte kan förstås vara reducerbara till ett rationellt sökande efter effektivitet eller makt. Det finns andra centrala dynamiker som äger rum inom organisationer. Centralt för dessa är en fundamental strävan efter att säkra legitimitet. Organisationer strävar efter att säkra intern legitimitet från dess medlemmar, vars lojalitet till regler och praktiker är väsentligt för organisationens funktion. De måste även säkra extern legitimitet från omgivningen oavsett om denna består av relationen till politiska ledare, organiserade intressen eller också den generella offentligheten. Genom detta går det att tyda en övergång från den instrumentella synen på kunskap, där själva processen av

beslutsfattande i organisationen fått en ökad betydelse jämfört med den output som produceras (Brunsson, 1985, s.18-21).

Vidare handlar en andra central utgångspunkt för institutionalistiska teorier inte om varför organisationer är oroad över legitimitet, utan hur de går tillväga för att säkra den. Medan den instrumentella synen betonar att legitimitet kommer från outputen, kan organisationer, åtminstone delvis, ses få legitimiteten från dess språk och beslut. Språkets betydelse framgår genom behovet av att sätta vissa normer och värden i organisationens formella struktur och retorik. På så sätt visar organisationen för omgivningen vilka ämnen och frågor som är av värde för organisationen. Detta hänger samman för ett mer symboliskt inflytande som visar att en organisation är kapabel att ta beslut, istället för ett socialt inflytande som skapas genom implementationen av beslutet. Här är det möjligt att urskilja att organisationer är extra sannolika att vara beroende av språket och beslut som en källa för legitimitet då de måste demonstrera för omgivningen att de är respekterade (ibid).

Den tredje insynen handlar inte direkt om organisatoriska intressen och legitimitet, utan istället en epistemologisk fråga om hur organisationer ser på sig själva och omgivningen. Denna syn fungerar som filter för att processa information och skapa mening i organisationens arbete. Här har det urskiljts varierande synsätt mellan olika organisationer vilket leder till att det finns en selektiv uppfattning om hur organisationen bör reagera till det som händer i omgivningen. Detta medför att organisationers förmåga att realisera intressen, i flertalet fall är oberäknliga. Forskning tyder inte minst på att organisationer kan, och ofta misslyckas med att läsa signaler från omgivningen angående deras förutsättningar för legitimitet (Dery, 1986, s.19-20).

Även denna teori har kommit att kritiserats, inte minst menar kritiker att det är omöjligt att förutspå hur organisationer kommer bete sig i olika situationer. Försvarare för teorin menar samtidigt att det går att göra lösa förväntningar om mönster och organisatorisk handling som mer eller mindre kan stämma överens med organisationers kunskapsanvändning. Här går det också att tala om en institutionell isomorfism som ser en tendens för organisationer att samla in vad som behövs för att observeras som framgångsrika organisatoriska strukturer och ideologier i sina miljöer. I metodologiska termer är det möjligt att undersöka hur långt dessa

förväntningar om mönster i organisatoriskt handlande utspelar sig genom en detaljerad observation om den interna kommunikationen inom en given organisation (Boswell, 2009, s. 46).

Således uppmärksammas att senare forskning om organisatorisk handlande menar att organisationer inte opererar i enlighet med någon sammanlänkad rationalitet som både Weber och Foucault förespråkar. Därför vänder sig analysen till ett mer organisatoriskt, institutionalistiskt synsätt som Christina Boswell (2009) utvecklat.

2.3 Christina Boswells teori om kunskapsanvändning

Analysen utgår från kunskapsteori hämtad från Christina Boswell (2009). För grundandet av teorin ställer inledningsvis Boswell sig frågan varför det finns ett glapp mellan forskning och politik inom olika diskurser, där forskare frekvent upplevs vara hjälplösa att påverka policyprocesser. Vanliga förklaringsfaktorer som brukar lyftas fram är politisk press från exempelvis populism, att organisationer saknar resurser att använda ny forskning, eller avsaknad av relevant kunskap. Boswell menar att dessa delvis kan användas för att förstå glappet mellan forskning och politik, men förklaringsfaktorerna räcker samtidigt inte till för att förstå varför beslutsfattande konstant återkommer till att hänvisa till forskning (Boswell, 2009, s.7-9).

Istället ser Boswell att svaret grundar sig i vilken typ av funktion forskning har för beslutsfattande. Traditionellt sett brukar en instrumentell funktion lyftas fram, där forskning fungerar som ett sätt för att förbättra policy-output. Boswell vänder dock bort från Weber och Foucault som hon menar saknar en mer sofistikerad förståelse för organisationers handlingar, och bygger istället på teori om organisatoriskt institutionalistiskt handlande för att förklara organisationers kunskapsanvändning. Här menar hon att forskning likväl, och kanske också snarare, bör ses användas av två andra anledningar; dels legitimerande som ett sätt för styrande att få auktoritet för preferenser, men också bekräftande för att visa att organisationer har kapacitet att ta sunda beslut. Detta är vad Boswell kallar för symbolisk användning av kunskap, där den symboliska benämningen syftar på att kunskap inte värderas för sitt

innehåll, utan snarare som ett sätt för att signalera auktoritet, validitet eller legitimitet över specifika organisatoriska beslut, strukturer och processer (Boswell, 2009, s.7-9).

Vad som avgör hur expertkunskaper används menar Boswell liksom den litteratur som presenterats är ett komplext område. Utifrån hennes teori är det samtidigt möjligt att urskilja två förklaringsfaktorer som är av betydande vikt; typen av organisation som använder expertkunskaper samt policyområdets karaktär. Inledningsvis presenteras kort två idealtyper av organisationer för att sedan gå vidare till en mer omfattande del om policyområdets karaktär.

2.3.1 Idealtyper av organisationer

Organisationer uppnår legitimitet på olika sätt. Boswell gör här med inspiration från Brunsson (1985) en distinktion mellan två idealtyper av organisationer: handlingsorganisationer och politiska organisationer. Hon menar att kunskap är mer sannolikt att värderas för dess legitimerande funktion i politiska organisationer, mer precist i organisationer som skapar sin legitimitet genom att anpassa deras normer och formella strukturer efter omgivningens förväntningar. Handlingsorganisationer är samtidigt mer sannolika att använda kunskap instrumentellt som ett sätt att höja kvaliteten på deras sociala interventioner. Dessa organisationer opererar ofta i synliga fält, exempelvis företag som bedöms utifrån resultatet på deras tjänster (Boswell, 2009, s.11-12).

2.3.2 Policyområdets karaktär

Vidare grundar sig Boswells teori på att policyområdets karaktär är en central utgångspunkt för hur organisationer använder expertkunskap. Hon menar att den instrumentella användningen av expertkunskaper för att förbättra policy är mer sannolik att inträffa i policyområden där resultatet av policyåtgärder är observerbara; där resultatet är ett objekt för politisk uppmärksamhet och där bedömningen av resultatet äger rum inom en tidsram för relevanta valcykler. Policyskapare måste också vara relativt säkra på att deras policyåtgärder

blir sammanlänkade med resultatet och att deras organisation är kapabel till att uppnå resultatet. Under dessa förutsättningar är policyskapare mer sannolika att fokusera på att använda kunskap instrumentellt som ett sätt för att säkra legitimitet. Detta står i kontrast till policyområden där resultatet av policyåtgärder är mer diffust, svårt att observera eller faller utanför ramen för den mediala och politiska uppmärksamheten. Här är policyskapare mer sannolika att skifta fokus till att anpassa formella strukturer och processer, något som Boswell förknippar med en mer symbolisk användning av expertkunskaper (Boswell, 2009, s.236-237).

Utifrån denna insikt har Boswell gjort en generell kategorisering av karaktären på olika policyområden. Denna presenteras i *Tabell 1* nedan. De första två kolumnerna i tabellen listar olika policyområden tillsammans med policyåtgärder som är karakteristiska för dessa områden. De två sista kolumnerna till höger indikerar nivån på *synlighet* av resultaten som producerats av åtgärderna, samt sannolikheten att resultatet *tillskrivs* dessa åtgärder. Åtgärder som förväntas ha en hög sannolikhet för synlighet inkluderas sådana som producerar en fysisk observerbar förändring, skapar förändringar i individuell välfärd, eller är uppmärksammade som indikatorer i de styrandes datamaterial. Den sista kolumnen, *tillskrivning*, signalerar hur mycket observerbara förändringar är ackrediterade med policyåtgärder. När förändring antas vara ett resultat av en policyåtgärd, då finns en hög nivå av tillskrivning. Dock är det relativt vanligt att dessa förändringar tillskrivs andra faktorer. Ekonomiska reformer kan exempelvis ta flertalet år innan någon effekt uppnås vilket gör att effekten inte tillskrivs de styrande som initierade reformen. Dessa fall beskriver Boswell med en nivå av tillskrivning som är medium eller också låg. Det motsatta scenariot är också möjligt, det vill säga när policyåtgärder har ett relativt lågt inflytande på målet med åtgärderna, men ändå tillskrivs ansvaret för en exogen genererad förändring. I detta fall, kan styrande hållas ansvariga för ett icke önskvärt resultat även om resultat inte gått att påverka. Likaså kan styrande tillskrivas ett önskvärt resultat även om resultatet uppnåtts genom något annat (Boswell, 2009, s.236-237).

Tabell 1 Policyområden

Policyområde	Medel för åtgärd	Indikator för förändring	Synlighet	Tillskrivning
Infrastruktur	Stadsplanering, husprojekt, byggande av vägar	Nya byggnader och vägar	Hög	Hög
Miljö	Trängselskatt, utsläppsreglering, rengöring av vatten	Renare luft eller vatten	Hög	Medium
Säkerhet	Polisarbeta, underrättelsetjänst	Nivå av brottslighet, terroristattacker	Medium	Hög
Socialtjänst	Vårdinrättningar, välfärdsförmåner	Kvalitet och utsträckning av socialtjänst och välfärd	Medium/låg	Hög
Hälsovård	Organisering av sjukhus, läkemedelsindustri och medicinsk utrustning	Kvalitet och utsträckning på hälsobehandling, hälsoindikatorer	Hög	Hög
Penningpolitik	Räntor, penningtillgång, finansiell reglering	Ekonomisk tillväxt, produktivitet, inflation	Hög	Medium
Skattepolitik	Skatt	Inkomst, köpkraft	Hög	Hög
Immigration	Migrationspolicy, gränskontroller	Nivå av migration, migranternas beteende	Medium	Hög

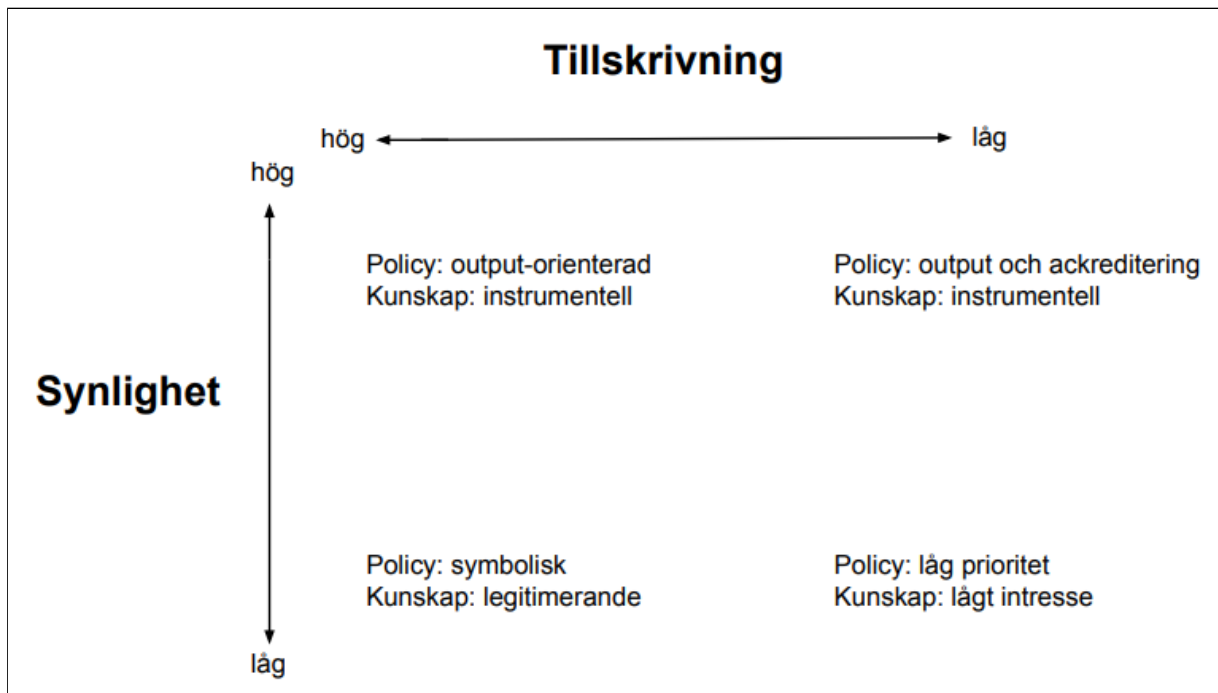
(Översatt från Boswell, 2009, s.238)

Vad som är av intresse för diskussionen är hur konstellationer av synlighet och tillskrivning influerar mönster av kunskapsanvändning. Inledningsvis är policyområden med en kombination av hög synlighet och tillskrivning mer sannolika att ge upphov till en instrumentell användning av expertkunskaper. Organisationer eller policyskapare som opererar inom sådana områden förväntar att deras åtgärder kommer bli belönade eller straffade av omgivningen. Olika institutionella krav kommer alltid tillgodoses, men i slutändan behöver beslutsprocesser vara orienterade för ett maximalt effektivt utfall. Detta synliggörs i tabellen av områdena infrastruktur och vård. Vidare finns det en typ av policyområden som har hög synlighet och medium eller låg tillskrivning. I dessa områden så kan styrande utöva inflytande över målet med interventionen, men blir inte nödvändigtvis tillskrivna det. Detta är till stor del beroende på hur väl organisationen lyckas sprida sitt meddelande om det kausala förhållandet mellan åtgärden och resultatet. Organisationers användande av expertkunskap präglas därför dels av fokus på att förbättra resultat, men även av ett fokus på att övertyga omgivningen om att resultatet blir tillskrivet organisationen.. Exempel på dessa policyområden är åtgärder mot utsläpp eller makroekonomisk politik. Slutligen finns det också policyområden som har en låg/medium synlighet och en hög tillskrivning. I dessa fall är resultatet av åtgärderna inte särskilt synliga och bara löst sammankopplade med policys. Dock finns det en hög tillskrivning av problem till styrandes handlingar eller icke handlingar. Detta resulterar i att styrande är villiga att bli sedda att behandla dessa problem. Exempel är policyområden som kriminalitet, terrorism eller kontroll av migration. Är både synlighet och tillskrivning låg är det sannolikt att det finns en låg aktivitet i policyområdet (Boswell, 2009, s.239).

Det ska noteras en denna schematiska bild är diskutabel. Nivån på synlighet och tillskrivning av en given policy är sannolik att fluktuera över tiden beroende på faktorer som offentlig uppfattningen av policyområdet och olika typer av åtgärder som används för att adressera det (Gusfield 1981). Det är också sannolikt att det finns en betydande variation i synlighet och tillskrivning mellan olika politiska system, vilket också varierar beroende på individuella bedömningar (Hoppe, 2002). Detta skapar problem för en definitiv kategorisering av karaktären på olika policyområden. Samtidigt är det möjligt att erhålla förståelse för hur kombinationen av synlighet och tillskrivning korrelerar med sannolika mönster av

legitimering och också kunskapsanvändning. Denna kombination summeras i figur 2.4.1 nedan.

Figur 2 Policyområden och kunskapens funktion



(Översatt från Boswell, 2009, s.240)

Som figuren visar, förväntar vi oss att dessa konfigurationer av synlighet och tillskrivning skapar mönster av kunskapsanvändning. Policyskapare i områden av hög/hög kategori är mer sannolika att bli associerade med den instrumentella funktionen av kunskap. De policyområden med hög synlighet och låg tillskrivning kommer vara mindre benägna att hänvisa till kunskap, men kan göra det om det är möjligt att demonstrera en länk mellan handlingar och det eftersträvade resultatet. De områden som har låg synlighet men hög tillskrivning är minst sannolika att använda kunskap för att anpassa output. Här är det mer sannolikt att kunskap används för att legitimera aktivitet eller för att bekräfta preferenser (ibid).

2.5 Kritik mot Boswells teori

Boswells teori har kommit att betraktas som ett centralt bidrag till den vetenskapliga forskningen om kunskapsanvändning. En del kritik har samtidigt riktats mot att hennes empiriska belägg för utvecklandet av teorin inte är särskilt omfattande. Detta grundar sig att teorin ursprungligen utvecklats utifrån policyområdet migration, ett område som kännetecknas av en epistemologisk osäkerhet och vars slutsatser nödvändigtvis inte kan generaliseras till andra policyområden. Samtidigt noterar kritiker att detta nödvändigtvis heller inte behöver betraktas som ett problem, utan snarare uppmuntra till ytterligare forskning inom ämnet (Hampshire, 2011, s.188-189).

Som tidigare belysts kan kategoriseringen av policyområden utifrån synlighet och tillskrivning kritiseras. I detta är det av vikt att betona att Boswells teori ämnar inte till att dra någon generell slutsats om kunskapsanvändning inom olika policyområden. Hon menar istället att kunskap används olika beroende på vilket policyområde som expertkunskaper rör sig inom, och detta är till stor del beroende av själva policyområdets karaktär (ibid).

3 Metod

3.1 Metodval

En undersökning av Malmö stads användning av expertkunskaper för beslutsfattande omfattar ett antal metodologiska svårigheter. Dels finns det flertalet yttre faktorer som påverkar vilket genomslag expertkunskaper har, dels kan expertkunskaper hämtas från flertalet olika håll och användas på olika sätt i olika diskurser. En definitiv kategorisering av av dessa “yttre” faktorer hade varit optimal för att dra några kausala slutsatser om Malmö användning av expertkunskaper. Då Malmö stads organisation består av en komplex sammansättning av kommunfullmäktige, styrelser, nämnder och förvaltningar har detta dock bedömts falla utanför ramen för detta arbete (Malmö stad, 2021).

Denna analys har prioriterat djup före bredd och utgörs av en beskrivande fallstudie över fallet Malmökommissionen. Valet av beskrivande fallstudie motiveras genom att metoden ger möjligheter för en detaljerad beskrivning av hur expertkunskaper använts i ärendet. Metoden ger även möjlighet till att vara teoritestande i den mening att forskaren tillåts undersöka om en teoris hypoteser stämmer överens med den verkliga miljön. I analysen fall ges därmed en möjlighet att testa Boswells teori utifrån den konceptualisering som gjorts (Denscombe, 2014, s.55-56).

Som huvudsaklig analysmetod utgörs arbetet av en kvalitativ textanalys. Valet av textanalys grundar sig i att analysens empiriska material, det vill säga Malmökommissionens slutrapport, kommunstyrelsens beslut om det fortsatta arbetet, samt den utvärdering som konsultföretaget WSP genomfört på Malmö stads befordran, utgör omfattande arbeten väl lämpade att utgå från för att beskriva Malmökommissionens resultat och Malmö stads hantering av dess expertkunskaper. Detta material kommer systematiskt bearbetas utifrån arbetets två övergripande frågeställningar (Teorell & Svensson, 2007, s.24).

3.2 Tillvägagångssätt

Arbetet består av två deskriptiva frågeställningar med olika karaktär. Den deskriptiva frågeställningen *Hur har Malmö stad använt expertkunskaper genom Malmökommissionen?* kommer inledningsvis besvaras genom en presentation av Malmökommissionens resultat i form av de åtgärdsförslag som finns i slutrapporten. I nästa led presenteras åtgärdsförslagen utifrån hur de formulerats i kommunstyrelsens beslut om det fortsatta arbetet. På så sätt erhålls en bild över hur förslagen har förändrats från kommissionens ursprungliga förslag samt vilka aktörer i Malmö stad som ansvarat för förslagets arbete. Förslagen kommer i ett sista led sedan undersökas utifrån hur Malmö stad har hanterat dem i det fortsatta arbetet. Här utgår analysen från den utvärdering som WSP utfört på Malmö stads befordran, vilken står för en samlad bedömning över förslagets genomförande.

Presentationen av resultatet har skett genom en kategorisering av de olika förslagen utifrån vilket policyområde de tillhör. Detta syftar till att besvara frågeställningen *Hur varierar Malmö stads användning av expertkunskaper beroende på vilket policyområde expertkunskaperna rör sig inom?* Trots sin deskriptiva ansats, skiljer denna frågeställning sig från den föregående då den syftar till att testa hypoteser utifrån Boswells teori. Hennes teori har sammanställs i en tabell, som ligger till grund för ett hypotestestande om hur användningen av expertkunskaper varierar beroende på vilket policyområde som berörs. Genom att analysera hur väl resultatet stämmer överens med hennes teori, kan analysen ge en indikation om vilken funktion expertkunskaper har för Malmö stad.

3.3 Konceptualisering av policyområden utifrån Boswells teori

Boswells teori utgår från att användningen av expertkunskaper varierar beroende på vilket policyområde som berörs. Detta menar hon beror på vilken *synlighet* och vilken *tillskrivning* olika policyområden innehar. Utifrån teorin presenterades Tabell 1 som gör en generell indelning över karaktären på olika policyområden.

Som konstaterats stämmer denna tabell inte nödvändigtvis överens med hur diskursen ser ut för olika policyområden inom Malmö stads politik. En bedömning över vilken synlighet och tillskrivning olika policyområden har för fallet Malmö faller dock utanför ramen för denna analys och betraktas därför som en optimal undersökningsdesign. Istället ges utgångspunkt i Boswells tabell, med väl i beaktning att det är mycket möjligt att denna inte stämmer helt överens med hur en korrekt utformad tabell skulle se ut för fallet Malmö. Vad som väger upp för detta är att undersökningens primära syfte handlar inte om att kategorisera olika policyområden utifrån deras karaktär, utan snarare deskriptivt belysa hur expertkunskaper används inom olika policyområdena. Boswells tabell har därför format den hypotestestning som gjorts utifrån Malmökommissionens förslag.

I en överblick av Malmökommissionens åtgärdsförslag så kan fem övergripande områden urskiljas. Dessa presenteras nedan tillsammans med de hypoteser som medföljer Boswells teori. Med en återgång till Figur 2, förväntas policyområden med en hög synlighet och hög tillskrivning resultera i en instrumentell användning av kunskap. Kommissionens åtgärdsförslag förväntas då vara enliga med Malmö stads fortsatta arbete. I motsatt riktning resulterar policyområden med låg synlighet och låg tillskrivning i att kommissionens förslag inte är enliga med Malmö stads arbete.

Barn och ungas vardagsvillkor

Detta område har kategoriserats in under området socialtjänst som präglas av en medium/låg synlighet och hög tillskrivning. Därigenom har en hypotes skapats om att kommissionens förslag inte är i enlighet med Malmö stads fortsatta arbete i lika hög utsträckning som andra policyområden. Kunskap inom detta område har större sannolikhet att hänvisas till om organisationer har möjligt att demonstrera en länk mellan handlingar och resultat.

Boendemiljö och stadsplanering

Detta område har kategoriserats in under området infrastruktur som präglas av en hög synlighet och hög tillskrivning. Därigenom har en hypotes skapats om att kommissionens förslag är i enlighet med Malmö stads fortsatta arbete.

Utbildning

Detta område har kategoriserats in under området socialtjänst och präglas av en medium/låg synlighet och hög tillskrivning. Därigenom har en hypotes skapats om att kommissionens förslag inte är i enlighet med Malmö stads fortsatta arbete i lika stor utsträckning som andra områden. Kunskap inom detta område har större sannolikhet att hänvisas till om organisationer har möjligt att demonstrera en länk mellan handlingar och resultat.

Inkomst och arbete

Detta område har kategoriserats in under området penningpolitik som präglas av en hög synlighet och medium tillskrivning. Därigenom har en hypotes skapats om att kommissionens förslag inte är i enlighet med Malmö stads fortsatta arbete i lika stor utsträckning som andra områden. Kunskapsanvändningen förväntas vara beroende av hur Malmö stad lyckas tillskriva sig handlingen.

Hälso- o sjukvård

Detta område har kategoriserats in under området hälsovård som präglas av en hög synlighet och hög tillskrivning. Därigenom har en hypotes skapats om att kommissionens förslag är i enlighet med Malmö stads fortsatta arbete.

Då Malmökommissionens åtgärdsförslag alla rör sig inom hälsoområdet, har det emellanåt varit svårt att dra en konkret gräns för under vilket policyområde en del förslag borde kategoriseras in. Som exempel är det inte uppenbart att utbildning borde kategoriseras in som en socialtjänst. Att Boswell inte inkluderat utbildning som policyområde kan förklaras av att det ur ett internationellt perspektiv finns större privata influenser över regleringen av skolväsendet. I det svenska fallet finns det för skolan ett större kommunalt ansvar, vilket motiverar kategoriseringen av utbildning som socialtjänst utifrån att det är en välfärdförman (Wells m.fl, 2007).

3.3.1 Malmö stad som organisation

Förutom policyområdets karaktär presenterades utifrån Boswells teori även två idealtyper av organisationer som påverkar hur expertkunskaper används: handlingsorganisationer och politiska organisationer. Handlingsorganisationer förväntas vara mer sannolika för en instrumentell användning av expertkunskaper medan politiska organisationer för en mer symbolisk användning. Denna uppdelning har även applicerats på Malmö stads organisation i syfte att undersöka om det finns något mönster som kännetecknar det fortsatta arbetet bland de aktörer som tilldelats ansvaret för åtgärdsförslagen. Uppdelningen beaktar samtidigt att Malmö stad organisation består av komplex sammansättning och det är därför sannolikt att flertalet av förslagen hanteras av många aktörer i dialog med varandra.

Den hypotes som skapats, utgår från att i de delar av Malmö organisation som består av en större politiskt sammansättning, har förslagen inte genomförts i lika stor utsträckning. Detta omfattar exempelvis de olika nämnderna. Förvaltningar faller samtidigt in under beskrivningen som handlingsorganisationer och förväntas ha ett högre genomförande av förslagen (Malmö stad, 2021).

3.4 Avgränsningar

Kommissionens arbete resulterade i två övergripande rekommendationer, 24 mål och 72 åtgärdsförslag. Denna analys har beaktat, men kommer ej behandla de mål som kommissionens satt upp. Avgränsningen baseras på att ett flertal av målen handlar om långsiktigt arbete vilket gör det svårt, och i vissa fall omöjligt för en bedömning av Malmö stads arbete. Inte heller kommer de två övergripande rekommendationerna behandlas. Detta val baseras på att rekommendationerna byggs upp av de olika åtgärdsförslagen och därmed läggs fokus på dem.

Som nämnts i *Figur 1* har kommissionens ursprungliga förslag formulerats som pågående arbeten, utvecklingsuppdrag eller utredningsuppdrag. Om ett förslag formulerats som pågående arbete ligger stadens arbete redan i linje med kommissionens ursprungliga förslag. Om det formuleras som utvecklingsuppdrag bedrev staden redan ett arbete under området, men det fanns behov av och potential för att vidareutveckla detta område. Båda dessa typer av förslag tas i beaktning av den bedömning som WSP har gjort. Samtidigt sätter resultatet främst fokus på de av kommissionens förslag som formulerats som utredningsuppdrag. Detta arbete består av konkreta utredningsförslag och möjliggör en undersökning av hur förslagen skiljer sig från sitt ursprung.

Det bör noteras att denna analys intresserar sig inte primärt för vilken kunskap som Malmökommissionen producerat. Arbetets analysenhet utgörs av Malmö stads användning av expertkunskaper från Malmökommissionen. Analysen utesluter därmed att behandla exempelvis vilka underlag Malmökommissionens arbete grundar sig i, hur kommissionens arbete sett ut eller kommissionens sammansättning. Analysen intresserar sig heller inte primärt för förslagets exakta utformning. Större vikt läggs vid vilket genomslag de olika förslagen haft och bedömningen av det arbete som skett utifrån dem.

3.5 Material

För att belysa vilken typ av kunskap som Malmökommissionen resulterat i utgår analysen från kommissionens slutrapport *Malmös väg mot en hållbar framtid: hälsa, välfärd och rättvisa* som publicerades 2013. Denna bygger huvudsakligen 31 vetenskapliga rapporter som kommissionen, med hjälp av andra externa aktörer, tagit fram.

För att belysa vad slutrapportens åtgärdsförslag resulterat i, utgår analysen från rapporten *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö* som publicerades 2014. Rapporten är Malmö stads uppföljning av Malmökommissionens arbete och redogör för kommunstyrelsen beslut om Malmö stads fortsatta arbete för social hållbarhet. Detta inkluderar den bedömning som kommunstyrelsen gjort av kommissionens åtgärdsförslag, hur åtgärdsförslagen formulerats i det vidare arbetet samt vilken del av Malmö stads organisation som ansvarar för det kommande arbetet.

För bedömningen av hur Malmö stad använt expertkunskaper från Malmökommissionen, utgår analysen från rapporten *Malmökommissionen - Vad hände sen? Utvärdering av arbetet med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång* som publicerades 2020. Utvärderingen är extern vetenskaplig analys genomförd av konsultföretaget WSP på Malmö stads befordran. Utvärderingen består i huvudsak av en kvalitativ analys av ett omfattande kvantitativt och kvalitativt material. Detta omfattar stadens dokumentation över kommissionens hantering av förslagen, en granskning av ett 30-tal olika utredningsuppdrag, samt annan relevant dokumentation, forskningsrapporter och statistik. Ett femtiotal tjänstemän, kommissionärer, politiker, representanter för näringsliv och organisation som på olika sätt berör kommissionens arbete har även intervjuats i syfte att belysa stadens hantering av kommissionens förslag.

3.6 Felkällor

Efter bearbetningen av materialet har det uppmärksammat ett antal svårigheter i tolkningen av resultatet. Detta berör främst WSP:s bedömning av Malmö stads hantering av förslagen. Inledningsvis menar WSP:s utvärdering att det kan vara svårt att se på vilket sätt förslag som sägs vara en del av pågående arbete faktiskt är det. Ett liknande scenario gäller för utvecklingsuppdragen då det upplevs varit svårt att avgöra huruvida en utveckling i linje med kommissionens förslag sker. Resultatet medför därför en risk att vara svårtolkat, men då arbetet främst fokuserar på utredningsuppdragen behöver detta dock inte betraktas som ett centralt problem (WSP, 2020, s.17).

När det kommer till utredningsuppdragen, har kommissionens ursprungliga förslag i flertalet fall omtolkats i utredningarna. Detta betraktas vara legitimt och också själva syftet med utredningen, men WSP medger samtidigt att kommissionens förslag emellanåt försvunnit genom de ändringar som förslaget genomgår i utredningen. Detta medför att i en analys av resultatet, ökar betydelsen av den bedömning som WSP har genomfört. Omformuleringar av utredningsuppdragen från ursprungliga åtgärdsförslag är visserligen av intresse i sig, men är svåra att tolka utan WSP:s närvaro (ibid).

4. Resultat

4.1 Malmö stads hantering av de olika åtgärdsförslagen

4.1.1 Barn och ungas vardagsvillkor

Inom detta område lämnade kommissionen nio åtgärdsförslag varav sex stycken formulerats i utredningsuppdrag. Övriga har bedömts som pågående arbeten eller utvecklingsområden.

Malmökommissionens åtgärdsförslag	Utredningsuppdrag	Ansvarig	WSP:s bedömning
Utveckla arbetet med att säkerhetsställa att barnrättsperspektivet genomsyrar alla politiska beslut	Gör en översyn av kommunfullmäktiges beslut om Barnkonventionen och ge förslag på utvecklat arbete för att stärka barnrättsperspektivet i alla verksamheter	Stadskontoret i dialog med bland annat övriga förvaltningar och med civilsamhället	Förslag har i allt väsentligt genomförts
Ta fram och implementera en kommunal handlingsplan för att minska barnfattigdomen	Inför ett nytt kommunfullmäktige mål att minska den ekonomiska utsattheten bland barn.	Kommunfullmäktige	Förslag har genomförts
Ge alla barn i Malmö tillgång till gratis kollektivtrafik inom staden	Utred förbättrade möjligheter för barn och unga i Malmö att röra sig i hela staden.	Stadskontoret i dialog med bland annat grundskoleförvaltningen, fritidsförvaltningen, gatukontoret, Region Skåne och civilsamhället	Förslag har inte genomförts
Inrätta ett	Ta fram en skrivelse	Stadskontoret i	Förslag har inte

kommunalt familjestöd	till regeringen och bjud in till diskussion om riksnormen för nationella försörjningsstödet.	dialog med bland annat stadsområdesförvaltn ingarna och lärosäten	genomfört då utredningsförslaget skiljer sig från kommissionens ursprungliga förslag
Höj det kommunala försörjningsstödet till barnfamiljer med långvarigt försörjningsstöd	Ta fram en skrivelse till regeringen och bjud in till diskussion om riksnormen för nationella försörjningsstödet.	Stadskontoret i dialog med bland annat stadsområdesförvaltn ingarna och lärosäten	Förslag har inte genomförts då utredningsförslaget skiljer sig från kommissionens ursprungliga förslag
Ta fram ett handlingsprogram för att öka tillgången på bostäder av god kvalitet som barnfamiljer har råd med	Utred möjligheten att öka tillgången på bostäder som alla barnfamiljer har råd med och som uppfyller kvalitets- och miljökrav.	Stadsbyggnadsnämnden i dialog med bland annat kommunens organisation för bostadsförsörjning, MKB, miljöförvaltningen och näringslivet	Förslag är på väg att genomföras

WSP:s sammanlagda bedömning: *“Det finns betydande skillnader i vilken grad som kommissionens åtgärdsförslag har fångats upp och genomförts i stadens arbete mellan olika delar inom detta tema. När det gäller de mer konkreta stöden till barn i utsatta situationer förefaller det som att staden har lyckats relativt väl i att fånga upp dessa.”* (WSP, 2020, s.30)

4.1.2 Boendemiljö och stadsplanering

Inom detta område lämnade Malmökommissionen totalt åtta åtgärdsförslag. Av dessa formulerades tre stycken som utredningsuppdrag medan fem stycken som pågående arbeten.

Malmökommissionens åtgärdsförslag	Utredningsuppdrag	Ansvarig	WSP:s bedömning
Etablera en ny kommunal utförarorganisation för uppdragsbaserat bostadsbyggande.	Utred möjligheten för ett uppdragsbaserat bostadsbyggande	Stadsbyggnadsnämnden i dialog med bland annat övriga nämnder och bolag, näringslivet och med civilsamhället	Förslaget har inte genomförts då möjligheterna till uppdragsbaserat bostadsbyggande inte bedömts vara förenliga med lagen om offentlig upphandling.
Inför sociala konsekvensbedömningar som ska föregå alla beslut som rör fysiska investeringar.	Utred hur sociala konsekvensbedömningar kan implementeras inför fysiska investeringar	Stadsbyggnadsnämnden i dialog med berörda nämnder och näringslivet	Förslaget har genomförts och utveckling sker i riktning mot kommissionens förslag
Satsa på två storslagna stadsförädlingsprojekt – Amiralstaden och ”Bygga om Dialogen”.	Gör en social konsekvensbedömning av projektet Amiralstaden och fortsätt satsningen på Bygga om-dialogen i miljonprogramsområdet	Kommunstyrelsen våren 2015	Förslaget har genomförts och utveckling sker i riktning mot kommissionens förslag

WSP:s sammanlagda bedömning: *“Bilderna av i vilken utsträckning som kommissionens rekommendationer och kunskapsunderlag har påverkat Malmö stads arbete är blandad. Vissa av de mer konkreta förslagen har varit relativt lätta för staden att hantera och i relativt stor utsträckning också att genomföra. Vissa av förslagen framstår däremot som dåligt genomarbetade, exempelvis förslaget om ett uppdragsbaserat byggande.”* (WSP, 2020, s.32)

4.1.3 Utbildning

Inom detta område lämnade kommissionen 22 åtgärdsförslag varav 16 förslag bedömdes vara pågående arbeten och sex förslag formulerades som utredningsuppdrag.

Malmökommissionens åtgärdsförslag	Utredningsuppdrag	Ansvarig	WSP:s bedömning
<p>Personal som arbetar i stadens utbildningsinstitutioner måste ha en hög kunskapsnivå och möjligheter till professionell utveckling. Fortsätta satsa på kompetensutveckling, det som kallas Skolsatsning 2012, för ökad kompetens hos lärare på alla nivåer för att klara övergången till ny skollag, läroplaner och kursplaner.</p>	<p>Ta fram en kammungemensam, långsiktig strategi för kompetens och personalförsörjning</p>	<p>Stadskontoret i dialog med bland annat Malmö stads övriga förvaltningar och bolag</p>	<p>Förslag har genomförts</p>
<p>Utbildningsinstitutioner ska arbeta aktivt med hälsorelaterade frågor genom att ämnet Idrott och Hälsa förstärkt ges till samtliga elever vid Malmö stads skolor.</p>	<p>Utred hur erfarenheterna från Bunkeflomodellen kan integreras i Malmös grundskolor samt hur samarbetet med idrottsföreningar kan stärkas för gymnasiet</p>	<p>Grundskolenämnden i dialog med bland annat Malmö högskola och civilsamhället</p>	<p>Förslag har genomförts</p>
<p>Genomför en kraftfull satsning på utbyggnad och personalförstärkning av såväl medicinskt, psykologiskt, specialpedagogiskt och socialt utbildad personal inom</p>	<p>Utred behov av utbyggnad och personalförstärkning vid den kommunala elevhälsan och ge förslag på insatser</p>	<p>Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i dialog med bland annat stadsområdesförvaltningarna, Region Skåne och civilsamhället</p>	<p>Förslag har genomförts men mycket tyder på att insatserna inte genomförts såsom förslaget från början formulerades.</p>

Elevhälsan vid de kommunala gymnasieskolorna.			
Barngruppernas storlek i Malmös fritidshem ska minska. Ett första steg är att barngrupperna inte får överstiga 30 barn/avdelning.	Utred möjligheter till mindre barngrupper i fritidshemmen	Grundskolenämnden i dialog med bland annat stadskontoret	Förslag har genomförts
Reformera systemet för mottagandet av nyanlända elever.	Gör uppföljning av alla nyanlända elever	Grundskolenämnden i samverkan med civilsamhället och lärosäten	Förslag har genomförts
Se över konsekvenserna av de nyplanerade skolornas lokalisering samt överväg en ny struktur för grundskolornas organisering i Malmö.	Utred hur negativa segregeringseffekter i skolan kan brytas och ge förslag på hur vi kan få socioekonomiskt blandade klasser	Grundskolenämnden i dialog med bland annat skolnämndernas lokalförslagsgrupp	Förslag har genomförts

WSP:s samlade bedömning: *“Utbildningsområdet är det område där det tydligast går att se att utvecklingen av arbetssätt och målsättningar i Malmö stad ligger i linje med Malmökommissionens förslag och intentioner. Detta gäller inte minst förskolan.”* (WSP, 2020, s.34)

4.1.4 Inkomst och arbete

Inom detta område lämnade kommissionen totalt 13 åtgärdsförslag varav fem förslag bedömdes vara pågående arbeten och två som utvecklingsarbeten. Sex förslag prioriterades som utredningsuppdrag.

Malmökommissionens åtgärdsförslag	Utredningsuppdrag	Ansvarig	WSP:s bedömning
Inled en diskussion på nationell nivå om att höja riksnormen för nationellt försörjningsstöd.	Ta fram en skrivelse till regeringen och bjud in till diskussion om riksnormen för nationella försörjningsstödet	Stadskontoret i dialog med bland annat stadsområdesförvaltningarna och lärosäten	Förslag har genomförts
Utveckla en integrerad modell för sysselsättnings- och välfärdsfrågor med nationella (FK, AF, Migrationsverk bland annat.) och lokala (socialtjänst med flera) instanser.	Kartlägg utvecklingsmöjligheter för FINSAM och ta fram former för överenskommelser med berörda aktörer för att fler ska komma i arbete	Stadskontoret i samverkan med berörda aktörer	Förslaget har ej genomförts då ärendet ändrats över tid och ingen tydlig utveckling har skett
Använd fysiska investeringar som en motor för lokal sysselsättning och urban utveckling.	Gör en social konsekvensbedömning av projektet Amiralstaden och fortsätt satsningen på Bygga om-dialogen i miljonprogramsområden	Kommunstyrelsen våren 2015	Förslag har genomförts
Flytta ut de arbetsmarknadspolitiska insatserna till platser där människor känner sig hemma.	Utarbeta en modell för lokala forum med samverkande aktörer för att fler ska komma i arbete	Stadskontoret i dialog med bland annat Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, statliga myndigheter, FINSAM, näringslivet och civilsamhället	Förslag har genomförts

Stärk samarbetet med civilsamhället och dra fördel av dess potentialer till att skapa sociala innovationer.	Utveckla former för samverkan med civilsamhället kring social hållbarhet	Stadskontoret i dialog med bland annat övriga förvaltningar, civilsamhället, Region Skåne, näringslivet och lärosäten	Förslag har genomförts men enbart i viss eller begränsad utsträckning. Kraftig förskjutning från kommissionens förslag
Genomför regelbundet återkommande levnadsundersökningar för att kartlägga dolda kompetenser och andra potentialer i lokalsamhället.	Gör en forskarstödd fördjupning gällande det obetalda omsorgsarbetet i Malmö och föreslå åtgärder	I dialog med bland annat lärosäten och civilsamhället	Förslag har genomförts men enbart i viss eller begränsad utsträckning

WSP:s samlade bedömning: *“Vår bedömning är att åtgärderna som kommissionen föreslog på arbetsmarknadsområdet dels var av mycket olika karaktär, dels i många fall hade nära kopplingar till andra områden och teman. Diskussionen kring riksnormen för nationellt försörjningsstöd har vi exempelvis diskuterat inom ramen för temat barn och utbildning. De intervjuer vi har genomfört pekar på att Malmö stads tjänstepersoner har försökt ta sig an de utredningsuppdrag som beslutades på området. Samtidigt förefaller dessa i flera fall ha varit svåra att omsätta i praktik, antingen på grund av att politiska beslut inte har fattats i berörda nämnder eller på grund av att samverkan med andra aktörer av olika skäl varit ett hinder i processen. Samtidigt menar några att det trots utmaningar funnits ett värde av Malmökommissionen genom att det legitimerat en prioritering av arbetet i olika samverkanssituationer, inte minst av tjänstepersoner som velat testa nya sätt att arbeta.”*
(WSP, 2020, s.38)

4.1.5 Hälso- och sjukvård

Inom detta område lämnade kommissionen 13 åtgärdsförslag, varav tre bedömdes vara pågående arbeten och fem klassades som utvecklingsområden. Fem förslag behandlades som utredningsuppdrag.

Malmökommissionens åtgärdsförslag	Utredningsuppdrag	Ansvarig	WSP:s bedömning
Stärk inriktningen på de sociala bestämningsfaktorer för hälsa inom mödrahälsovård, barnhälsovård och inom den kommunala elevhälsan.	Ta fram fortbildningspaket med inriktning på sociala bestämningsfaktorer för personal inom mödra- och barnhälsovård	Förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt Region Skåne.	Förslag har genomförts
Gör en översyn av samarbetsorganisation gällande barns hälsa.	Se över befintliga samarbetsstrukturer för barns hälsa	Stadskontoret i dialog med förskole-, grundskole- och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, sociala resursförvaltningen, stadsområdesförvaltningarna, Region Skåne, civilsamhället och lärosäten	Förslag har genomförts men uppföljningen av barns hälsa är bristande nationellt och i Malmö stad..
Prioritera förebyggande arbete mot våld, omsorgssvikt och sexuella övergrepp på barn.	Prioritera förebyggande arbete mot våld, omsorgssvikt och sexuella övergrepp mot barn i översynen av befintliga samarbetsstrukturer för barns hälsa	Stadskontoret i dialog med förskole-, grundskole- och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, sociala resursförvaltningen, stadsområdesförvaltningarna, Region Skåne, civilsamhället och lärosäten	Förslag har genomförts

Utvärdera familjecentralerna.	Utred möjligheter för etablering av fler familjecentraler	Presidieöverläggningar mellan Malmö stad och Region Skåne	Förslag har genomförts
Etablera en kvalificerad epidemiologisk bevakning av stadens hela befolkning.	Skapa former för kvalificerat analysarbete av den epidemiologiska bevakningen i Malmö	Stadskontoret i dialog med bland annat Region Skåne och lärosäten	Förslag har inte genomförts

WSP:s samlade bedömning: *“Genomförandet av förslagen på hälso- och sjukvårdsområdet präglas av en motstridig samlad bild. Å ena sidan förefaller de förslag som berör barn- och elevhälsan ha genomförts inom de områden som Malmö stad har förutsättningar att själv genomföra insatser inom. Inom de områden andra offentliga aktörer har huvudansvar har det å andra sidan i flera fall varit svårt att över huvud taget få en tydlig bild av vad som skett med förslagen. En delförklaring till detta hänger troligtvis samman med att dessa inte utgjort utredningsuppdrag, och därmed inte har en tydligt dokumenterad beslutsprocess i Malmö stad. Inom hälso- och sjukvårdsområdet pågår i högre utsträckning parallella processer för de åtgärder som föreslagits, vilka styrs av annan motivation än Malmökommissionen. Därmed är det också svårt att tillskriva utvecklingen i vissa delar till Malmökommissionens genomslag.”* (WSP, 2020, s.39)

4.2 Resultat i jämförelse med Boswells hypoteser

Resultatet visar att det råder relativt stora variationer i fråga om hur staden hanterade kommissionens förslag för de fem sakområdena; *barns och ungas livsvillkor*; *boendemiljö och stadsplanering*; *utbildning*; *inkomst och arbete*; *hälso- och sjukvård*, såväl inom som mellan de olika sakområdena.

Barn och ungas vardagsvillkor

Detta område kategoriserades in under området socialtjänst med en medium/låg synlighet och hög tillskrivning. Därigenom skapades en hypotes om att kommissionens förslag inte skulle vara enligt med Malmö stads fortsatta arbete i lika stor utsträckning som andra områden. Resultatet är svårtolkat när det kommer till denna punkt. Av de nio åtgärdsförslag som kommissionen lämnade formulerades sex stycken som utredningsuppdrag. Av dessa bedömdes ett förslag ha genomförts, ett påväg att genomföras, ett i allt väsentligt genomförts medan tre förslag inte har genomförts (två genomförts men ligger för långt ifrån kommissionens ursprungliga förslag). WSP:s bedömning pekar ut att förslagen som berör mer konkret stöd till barn i utsatta situationer haft ett större genomslag. De flesta åtgärder har varit Stadskontorets ansvarsområde som i dialog med andra förvaltningar drivit arbetet.

Boendemiljö och stadsplanering

Detta område kategoriserades in under området infrastruktur med en hög synlighet och en hög tillskrivning. Därigenom skapades en hypotes om att kommissionens förslag skulle vara enliga med Malmö stads fortsatta arbete. Resultatet är även här svårtolkat när det kommer till denna punkt. Av de åtta åtgärdsförslagen formulerades fem som pågående arbeten och tre som utredningsuppdrag. Detta tyder på att mycket arbete inom detta område redan befann sig i linje med kommissionens förslag. Av utredningsuppdragen har två förslag genomförts och ett inte. WSP:s bedömning pekar ut att mer konkreta förslag i relativt stor utsträckning gått att genomföra. Detta kan indikera en linje i riktning med Boswells hypoteser. Samtidigt framstår andra förslag som sämre genomarbetade. Ansvarig inom detta område var främst Stadsbyggnadsnämnden med övriga nämnder och bolag.

Utbildning

Detta område kategoriserades in under området socialtjänst med en låg synlighet och hög tillskrivning. Därigenom skapades en hypotes om att kommissionens förslag inte skulle vara enligt med Malmö stads fortsatta arbete i jämförelse med andra områden. Kommissionen lämnade totalt 22 åtgärdsförslag varav 16 förslag bedömdes vara pågående arbeten och sex förslag formulerades i utredningsuppdrag. Likt föregående policyområde tyder detta också på att mycket arbete redan befann sig i linje med kommissionens förslag. Bland utredningsuppdragen bedömdes sex stycken ha genomförts varav ett inte låg i linje med kommissionens ursprungliga förslag. WSP:s samlade bedömning visar att utbildningsområdet är det område där det tydligast går att se en linje med Malmökommissionens ursprungliga förslag. Detta går emot den hypotes som skapades. Ansvarig för området har främst varit Grundskolenämnden i dialog med andra förvaltningar.

Inkomst och arbete

Detta område kategoriserades in under området penningpolitik med en hög synlighet och medium tillskrivning. Därigenom skapades en hypotes om att kommissionens förslag inte skulle vara i lika tydlig linje med Malmö stads fortsatta arbete. Kommissionen lämnade totalt 13 åtgärdsförslag varav 5 förslag bedömdes som pågående arbeten, två utvecklingsarbeten och sex som utredningsuppdrag. Av utredningsuppdragen har tre genomförts, två har genomförts men enbart i viss eller begränsad utsträckning medan 1 förslag inte genomförts. WSP:s bedömning menar att många av förslagen haft olika karaktär, och även haft nära kopplingar med andra områden. Utifrån detta är det svårt att besvara hypotesen. Ansvarig för området har främst varit Stadskontoret i dialog med flertalet parter.

Hälso- o sjukvård

Detta område kategoriserades in under området hälsovård med hög synlighet och hög tillskrivning. Därigenom skapades en hypotes om att kommissionens förslag skulle vara enliga med Malmö stads arbete. Kommissionen lämnade totalt 13 åtgärdsförslag, varav tre bedömdes vara pågående arbeten, fem som utvecklingsområden samt fem som utredningsuppdrag. Av dessa har fyra förslag genomförts varav ett beskrivs med en bristande uppföljning. Ett förslag har inte genomförts. WSP:s bedömning visar att förslag som Malmö stad själv har förutsättningar att genomföra har genomförts, medan förslag där andra

offentliga aktörer har huvudansvaret är det betydligt svårare att få en bild över vad som har hänt. Således är det svårt att besvara om hypotesen stämmer. Ansvarig har främst Stadskontoret i dialog med förvaltning och nämnd för förskole-, grundskole-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt Region Skåne varit.

Sammantaget stämmer inte någon av hypoteserna från den konceptualisering som gjorts utifrån Boswells teori inte särskilt bra överens med Malmö stads fortsatta arbete utifrån Malmökommissionens förslag. Detta beror främst på att majoriteten av policyområdena innehåller varierande inslag av förslag som både genomförts och inte genomförts vilket gör resultatet svårtolkat. Det område med tydligast resultat i linje med kommissionens arbete är utbildningsområdet. Detta resultat motbevisade dock snarare Boswells hypotes.

Slutligen har det bland aktörerna som varit ansvariga för åtgärderna inte gått att urskilja något mönster mellan vilka förslag som genomförts och vilka förslag som inte genomförts. Vad som bevitnas är att det sällan varit en enskild del av förvaltningen som blivit tilldelad ansvaret för ett utredningsuppdrag, utan det har varit mer frekvent förekommande att flera delar av förvaltningen ansvarat för åtgärderna tillsammans. Mest frekvent förekommande har Stadskontoret tilldelats ansvaret, men i dialog med övriga delar av förvaltningar och nämnder.

6. Slutsatser

Utifrån resultatet och den analys som genomförts är det möjligt att uppmärksamma ett antal observationer inom ämnet. Som tidigare betonats är resultatet i sin grund deskriptivt och kan inte generaliseras i en bredare mening. Däremot kan det ge indikationer om Malmö stads användande av expertkunskaper och rekommendationer inför framtida studier inom ämnet.

6.1 Slutsatser utifrån Boswells hypoteser

WSP:s bedömning konstaterar att det råder relativt stora skillnader i fråga om hur staden hanterade kommissionens förslag för de fem sakområdena; barns och ungas livsvillkor; boendemiljö och stadsplanering; utbildning; inkomst och arbete; hälso- och sjukvård, såväl inom som mellan de olika sakområdena. Denna variation stämde ej överens med de hypoteser som ställdes upp utifrån Boswells teori och resultatet var i sin helhet svårtolkat. Att Boswells hypoteser inte kunnat bekräftas står dock inte i kontrast till analysens syfte. Resultatet tyder snarare på att den kategorisering som gjorts utifrån de olika policyområden inte stämmer överens med hur diskursen ser ut för Malmö stad. Detta är en insikt som bör tas i beaktning inför framtida studier inom ämnet. Det svårtolkade resultatet utifrån Boswells teori gör det samtidigt svårare att observera några indikationer om Malmö stad använt kommissionens expertkunskaper på ett instrumentellt eller symboliskt sätt.

Förutom policyområdets karaktär menar Boswell att hur expertkunskaper används är beroende av typen av organisation. I teoridelen presenterades två idealtyper i form av politiska- och handlingsorganisationer. Handlingsorganisationer förväntades här vara mer sannolika att använda kunskap instrumentellt medan politiska organisationer präglas av högre krav på legitimitet vilket hänger ihop med en mer symbolisk användning av kunskap. Utifrån antagandet formulerades en hypotes om att det skulle gå att urskilja ett större genomslag av åtgärdsförslagen inom förvaltningen jämfört med exempelvis nämnder som består av en större

politisk sammansättning. Denna hypotes har heller inte kunnat bekräftas då resultatet varit svårtolkat. Istället framgår det att ansvaret för åtgärdsförslagen tilldelats olika delar av Malmö stads organisation som bedrivit arbetet i dialog med varandra. Detta är ett område som hade varit intressant att belysa närmare, inte minst hur samarbetet fungerat mellan ansvariga parter.

6.2 Slutsatser utifrån deskriptiv analys

Det deskriptiva resultat som presenterats är intressant när det kommer till ett antal punkter. Inledningsvis har det bland åtgärdsförslagen framkommit att vissa förslag varit relativt svåra att genomföra och omsätta i politiska beslut. I resultatet uppmärksammas att en del förslag inte varit tillräckligt genomarbetade och av den anledning inte kunnat genomföras. Andra förslag har varit genomarbetade, men ändå lämnats utan beslut vilket bevittnats inom sakområdet *Inkomst och arbete*. Detta indikerar på att det finns en politisk motvilja mot vissa av förslagen och utgör ett område som behöver undersökas närmare för vidare slutsatser.

Fortsättningsvis har det uppmärksammas att ett relativt stort antal av kommissionens åtgärdsförslag redan bedömdes vara pågående arbeten inom staden. Detta exemplifieras bland annat inom sakområdet *Utbildning* där en majoritet av förslagen bedömdes vara pågående arbeten. Resultatet tyder på att mycket av arbetet i Malmö stad redan skedde i linje med Malmökommissionens åtgärdsförslag. Ur detta perspektiv kan delar av Malmö stad arbete inom området för ojämlik hälsa redan ses ha bedrivits i samma riktning som forskningen förespråkade. Malmökommissionen åtgärdsförslag, vilket WSP även delar i sin helhetbedömning, kan därför inte anses primärt lett till ett förnyat synsätt om ojämlik hälsa inom Malmö stad, utan snarare “lyckats betona vikten av förebyggande insatser, samverkan och demokratiserad styrning” (WSP, 2020, s.4).

Slutligen är en central slutsats att flertalet av de åtgärdsförslag som formulerats som utredningsuppdrag har genomförts. Den relativt höga genomförandenivån tyder i sin helhet på att Malmö stad bedrivit ett aktivt arbete utifrån kommissionens slutrapport, vilket möjligtvis indikerar en mer instrumentell användning av expertkunskaperna. I en överblick av dessa

förslag, har det framkommit att de präglas av en enkelhet och hög konkretionsgrad. WSP betonar även att Malmö stad haft lättare att genomföra en del förslag där det funnits ett tydligt ägarskap för Malmö stad. Detta gäller bland annat fallet med sakområdet *Utbildning* som också hade tydligast likheter med kommissionens linje.

6.3 Förslag för framtida studier

I uppsatsen metodval konstaterades att en beskrivning av hur diskursen för Malmö stad ser ut när det kommer till Boswells termonologi om *tillskrivning och synlighet* kan betraktas som en optimal undersökningsdesign. Om en fullständig sådan kan göras, hade det varit möjligt att dra tydligare slutsatser om hur Malmö stad använder expertkunskaper. Detta hade lämpat sig för ett bättre nyttjande av Boswells teori och hade förmodligen kunnat bidra med en tydligare distinktion mellan instrumentell och symboliskt användning av expertkunskaper.

I framtida studier hade det även varit givande att undersöka hur Malmö stad använder expertkunskaper från andra underlag än just Malmökommissionen. Forskningsområdet präglas förmodligen av en större variation i hur kunskap används och kan bidra med tyngre empiriska belegg för hur Malmö stad agerar som organisation.

7. Referenser

Primärkällor

Malmö stad. (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid: Hälsa, välfärd och rättvisa*.

Malmö: Service Point Holmbergs AB

https://malmo.se/download/18.3108a6ec1445513e589b92/1491299321604/malmo%CC%88kommissionen_slutrapport_2014.pdf (hämtad 2021-12-30)

Malmö stad. (2014). *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö. Inriktning för Malmö stad från 2014*. Malmö: Exakta

https://malmo.se/download/18.51dc563b14b0bf2ae44586f/1491298330989/Social_hallbarhet_Webb_140618.pdf (Hämtad 2021-12-30)

WSP. (2020). *Malmökommissionen - Vad hände sen? Utvärdering av arbetet med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång*.

https://malmo.se/download/18.1a3f5d7f170c3af5c03f8bb/1587022284287/Utv%C3%A4rdering_Malm%C3%B6kommissionen_WSP.pdf (hämtad 2021-12-15)

Sekundärkällor

Boswell, Christina. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boswell, Christina. (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy, *Journal of European Public Policy*, 15:4, s.471-488

https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501760801996634?casa_token=yfCXV1en-4sAAAAA:f-f2C8H9kJdmu_-xxtXe_w4fKA4gYXnQUSM0D3gA3wZedwRfIAo0tRaajsDBObPpnvft5gasULMZK_g (Hämtad 2021-12-30)

Brannen, Peter. (1986). 'Research and Social Policy: Political, Organisational and Cultural Constraints'. In *the Use and Abuse of Social Science*, edited by F.Heller. London: Sage

Brunsson, Nils. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen: Abstrakt and Liber

Brunsson, Nils. (1985). *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: Wiley.

Denscombe, Martin. (2014). *The Good Research Guide : For Small-scale Research Projects*. 5. uppl., Maidenhead, Berkshire: McGraw-Hill Education

Dery, David. (1986). *Knowledge and Organizations*, Policy Studies Review 6: 14-25

Hampshire, James. (2012). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38:1, 188-189

<https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.618030> (hämtad 2021-01-02)

Malmökommissionen. (2021). *Malmökommissionen* 2021-04-05

<https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Malmokommissionen.html> (hämtad 2021-01-02)

Malmö stad. (2021). *Om Malmö stads organisation* 2021-01-14

<https://malmo.se/Om-Malmo-stad/Var-organisation/Om-Malmo-stads-organisation.html>

(hämtad 2022-01-04)

Meyer, John W, Rowan, Brian. (1991). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by W.W. Powell and P.J. DiMaggio. University of Chicago Press

Teorell, Jan, Svensson, Torsten, (2007) *Att fråga och att svara : samhällsvetenskaplig metod* 1. uppl. Stockholm:Liber

Weber, Max. (1978). *Economy and Society: An Outline of interpretive Sociology*. vol.II, edited by G.R.a.C. Wittich. Berkeley: University of California Press

Weiss, Carol H. (1978). 'Introduction.' In *Using Social Research in Public Policy Making*, edited by C.H. Weiss. Lexington, MA: Lexington

Wells, Peter J. Sadlak, Jan. Vlasceanu, Lazar. (2007). *The Rising role and relevance of private higher education in Europe*. Bucharest: UNESCO