



LUND UNIVERSITY

Var börjar och slutar politiken

en studie av kunskapsbaserat beredningsarbete i Simrishamns kommun

Fred, Mats

2026

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Fred, M. (2026). *Var börjar och slutar politiken: en studie av kunskapsbaserat beredningsarbete i Simrishamns kommun*. (KEFU skriftserie; Nr 2026:4).

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MATS FRED

VAR BÖRJAR OCH SLUTAR POLITIKEN
- EN STUDIE AV KUNSKAPSBASERAT BEREDNINGSSARBETE
I SIMRISHAMNS KOMMUN

SKRIFTSERIE 2026:4



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRORD

Denna rapport tar sin utgångspunkt i en skärskådning och problematisering av en klassisk relation. Den mellan politik och förvaltning där de två orden *vad* och *hur* ofta och länge använts för att beskriva vilket ansvarsområde politiken respektive förvaltningen skall verka inom. Verkligheten är emellertid ofta mer flytande och oklar än denna enkla uppdelning av kommunal verksamhet i två planhalvor. Det kommunala beredningsarbetet som fokuseras i denna rapport är ett belysande exempel på skavet i uppdelningen mellan *hur* och *vad*. I rapporten sökes svar på i vilken mån en ny beredningsmodell kan vara ett sätt att formera den utifrån styrning och demokrati synpunkt centrala relationen mellan politik och förvaltning. I rapporten problematiseras också synen på kunskap och hur den kan förstås i en beredningsprocess som i slutändan skall mynnas ut i en tjänsteskrivelse.

Efter att följt införandet av den nya modellen över en längre tid konstateras bland annat att användningen av kunskap i detta sammanhang företrädevis kan förstås som en process. En process där kunskap kan formeras och beskrivas på många olika sätt beroende av bland annat den givna situationen, dominerande värderingar och involverade intressenter. Givet detta blir kunskap och användning av den något annat än något som vanligtvis förväntas vara neutralt och objektivt. Detta framgår också i rapporten där den nya modellens innehåll prövades och omformades kontinuerligt under dess framtagande. Modellens framtagande startade i evidensteoretiska och abstrakta tankemodeller för att slutligen landa i en lokal rutin för kunskapsbaserad beredningsprocess. Där modellen dels fyller en funktion för att stärka utredningsprofessionen dels förbättra samarbetet mellan kommunens förvaltningar. Med andra ord kan modellen också förstås som ett sätt för studerad kommun att organisera vem som när och hur råder över *vad:et* respektive *hur:et* i en kommunal beredningsprocess.

Föreliggande projekt har finansierats av KEFU. Rapporten har diskuterats i skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författaren själv för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i augusti
Ulf Ramberg
KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Kapitel 1 Inledning	4
Kapitel 2. Det kommunala beredningsarbetets sammanhang	7
Kapitel 3 Kunskapsanvändning i offentlig förvaltning: bortom evidensidealet	10
Kapitel 4 Att introducera en evidensmodell för beredningsarbete	12
4.1 Från evidens till kunskap och från modell till rutin	12
4.2 Användning, anpassning och anknytning	15
4.3 Användning av kunskap och relationen mellan politik och förvaltning	17
Kapitel 5 Praktikens politik – kunskap som demokratiskt hantverk	18
Referenser	20

Kapitel 1

INLEDNING

Hur relationen mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstepersoner, ser ut eller bör se ut är en ständigt aktuell fråga såväl inom forskningen som den offentliga debatten. I en klassisk idealtypisk modell skiljer man tydligt mellan *vad* som ska göras - politiska mål, värderingar och prioriteringar - och *hur* det ska göras - förvaltningens regelstyrda, professionella genomförande (se Weber, 1983). Denna uppdelning, eller dualitet (Lundquist, 1991: 175), bär upp viktiga delar av det demokratiska systemets legitimitet: politiker ska kunna hållas ansvariga för de värderingsmässiga avvägningar som förväntas forma offentlig verksamhet, medan tjänstepersoner förväntas agera neutral expertis och genomförare (Hysing och Olsson 2012, 27; Premfors et al. 2009, 39).

Men i praktiken är relationen ofta mer komplex än så (Nyhlén, 2025). Gränsen mellan politik och förvaltning är ofta flytande eller oklar och har under senare tid också blivit alltmer omstridd. Politiker har ifrågasatt tjänstepersoner och offentliga organisationers kunskapsanspråk – gällande allt från klimatförändringar till vaccinationer och ekonomisk politik – och lovat att ”ta tillbaka kontrollen” från icke-valda byråkrater. Samtidigt har vi under senare år också kunnat observera framväxten av det raka motsatta kravet och behovet av *mer*, inte mindre, expertis (Christensen, 2022:79-80). Här betonas att politiken bör vila på evidens snarare än politisk färg, och att experter inom staten måste skyddas från kortsiktiga partipolitiska ingrepp. Den här relationen är på så sätt också en fråga om demokrati och hur man kan eller bör kombinera en *förvaltningslogik* som betonar kontinuitet, expertkunskap, saklighet och beslut fattade utifrån regler, kunskap och etablerade rutiner med en *politisk logik* som betonar folkviljan, politiskt ledarskap och möjliggörande av reformer och nya prioriteringar (Aberbach & Rockman 1988). Båda logikerna är legitima och nödvändiga, men de drar ibland åt lite olika håll.

Debatten om politik och förvaltning och kunskapens roll här i kan sägas finnas inbyggd i relationen mellan politiker och tjänstepersoner (även om debatten under sista åren varit till synes mer extrem än tidigare med exempel där politiken ignorerat samstämmiga remissinstanser^{1,2} eller till och med beskrivit sig som motarbetade av förvaltningen³). För att kunna utforma träffsäkra beslut är politiker beroende av information och sakkunskap, och

¹ <https://bostadspolitik.se/har-regeringen-slutat-lyssna-pa-experterna>

² <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/trots-kritiken-straffaldern-sanks-till-13-ar>

³ <https://www.dn.se/sverige/jimmie-akesson-jag-ar-hundra-procent-saker-myndigheterna-motverkar-oss>

tjänstepersonerna utgör deras främsta och mest lättillgängliga kunskapskälla. Samtidigt pågår det ständiga diskussioner eller förhandlingar om vilken typ av kunskap och kompetens som ska räknas som relevant i styret av offentlig förvaltning.

Den offentliga debatten om experters roll i politiken och politikers relation till förvaltningen har i stor utsträckning handlat om nationell politik och förvaltning och på samma sätt har även forskningen i hög utsträckning haft detta fokus (se Petersson, 2015). Vi vet på så vis mindre om den lokala nivån. Men vad vi vet är att relationen mellan politik och förvaltning i kommunerna varierar ganska kraftigt, bland annat vad det gäller tjänstepersoners handlingsutrymme (Bersch & Fukuyama 2023; Svara 2006: 965). Det är kanske inte helt förvånande då ansvarsfördelningen i svensk kommunalt sammanhang är svagt reglerad och i hög grad lämnas till lokala praktiker (Hellström m.fl., 2013). Relationen ”betraktas som en samarbetsfråga av intern karaktär” (SKR, 2012:18). En av de kommunala verksamheter som kanske bäst belyser dessa relationer i praktiken är det kontinuerliga arbetet med att bereda politiska beslut. Det är ett arbete som är situerat mitt i mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstepersoner – det handlar om politiska frågor om vart kommunen är på väg, hur resurser skall fördelas, vad som skall prioriteras (och inte) samtidigt som det handlar om kunskap och expertis, om tekniska fakta och data eller information och beskrivningar av praktiska tillvägagångssätt eller konsekvenser av ett visst handlande.

I föreliggande rapport tar vi utgångspunkten i det kommunala beredningsarbetet och bygger på en studie gjord i Simrishamn, en kommun i sydöstra delen av landet med ca 19 000 invånare och en förvaltning med ca 1600 anställda. Under hösten 2023 bestämde sig kommunledningen för att testa och implementera en evidensmodell för beredningen av politiska beslut. Testet skulle vara i ett år, under 2024, och involvera först och främst två utredare som fick i uppdrag att utarbeta själva modellen i samråd med en projektgrupp. Därefter skulle den testas och spridas i organisationen. Detta test har vi följt genom platsbesök, intervjuer och studier av dokument.

Syftet med rapporten är att diskutera hur införandet av en särskild modell för beredningsarbetet kan fungera som ett sätt att organisera den svårdefinierade relationen mellan politik och förvaltning. Rapporten handlar på så sätt dels om förändringsarbete i kommuner – införandet av nya sätt att arbeta – men också om kunskapens roll i den kommunala praktiken/demokratin. Förhoppningen är att rapporten ska fungera som diskussionsunderlag i kommuner runt om i landet. Relationen mellan politiken och förvaltningen ser väldigt olika ut i landets kommuner och hur beredningsarbetet ser ut och är organiserat skiljer sig också åt men är, tror vi, en avgörande del av hur denna relation ser ut och fungerar.

Rapporten är organiserad i fem kapitel. Efter inledningen följer ett kapitel om själva sammanhanget för det kommunala beredningsarbetet - hur ser de organisatoriska men också förvaltningsdemokratiska förutsättningarna egentligen ut? I kapitel tre diskuteras sedan den för

förvaltningen generellt, och kommunala utredare särskilt, så viktiga funktionen av kunskapsanvändning. Det fjärde kapitlet utgör en beskrivning av och diskussion i relation till Simrishamns arbete med att införa ett nytt sätt att arbeta med beredning av politiska beslut. Sist, i kapitel fem, hålls en sammanfattande diskussion.

Kapitel 2

DET KOMMUNALA BEREDNINGSGRUPPENS SAMMANHANG

Först och främst är det svenska kommunala beredningsarbetet inbäddat i en demokratiskt präglad förvaltning. Med detta menas att tjänstemannaorganisationen genomför sitt arbete i enlighet med tre grundläggande krav: lagstiftningen, de politiska beslut som fattas av folkvalda politiker samt medborgarnas vilja som kommer till uttryck genom demokratiska val. Förvaltningens uppgift är att omsätta politiska beslut i praktisk verksamhet samtidigt som den följer lagar och regler. En demokratisk förvaltning kännetecknas därför av att tjänstepersoner både stödjer och verkställer den politiska styrningen, samtidigt som de säkerställer rättssäkerhet och likabehandling. Ju bättre förvaltningens arbete speglar lagens krav, politikens intentioner och medborgarnas intressen, desto starkare kan den demokratiska förvaltningen anses vara (se Lundquist, 1991: 139).

Beredningsarbetet som är i fokus i denna rapport utspelar sig i ett kommunalpolitiskt landskap med särskilda institutionella och organisatoriska förutsättningar som också bestämmer villkoren för vad som kan och inte kan göras. Kommunallagen (SFS 2017:725), som i sin nuvarande form trädde i kraft 1 januari 2018, är en sådan förutsättning – en vanlig lag som brukar beskrivas som kommunernas egen grundlag som sätter ramarna för kommunernas verksamhet; deras indelning, befogenheter, organisation, styrelse samt riktlinjer för verksamhetsområden (Erlingsson et al., 2024:64-65). Vad kommuner får och inte får göra brukar beskrivas som deras *allmänna* respektive *särskilda* kompetens, där den första handlar om sådant som kommunen får göra, om de så önskar (teater, ungdomsgårdar, näringslivsutveckling), medan den senare handlar om vad de måste göra vare sig de vill eller inte (grundskola, detaljplaner och bygglov). I genomsnitt går cirka 80% av kommunernas budget till verksamheter av den senare karaktären. Kopplat till detta finns sedan en rad speciallagar, inom flera politikområden, som kommunerna måste förhålla sig till (exempelvis skollagen, LSS, LVU osv.) samt en rad myndigheter som på olika sätt utövar någon form av styrning över kommunerna. Trots en hög grad av självstyre (jämfört med andra länder) så är Sverige en enhetsstat vari statsmakten på olika sätt styr kommunerna och/men det är i detta landskap av statlig styrning (via lagar och regler och myndigheter) och reglerat självstyre som kommunala tjänstepersoner och politiker interagerar (Granberg & Montin ,2023). Men hur denna interaktion ska se ut är inte i någon nämnvärd utsträckning reglerad och ger därmed också utrymme för tolkning och olika former av praktiker (Erlingsson et al., 2024:174).

I ett svenskt sammanhang har empiriska studier visat att kommunala tjänstepersoner inte sällan utformar beslutsunderlag, driver frågor eller strukturerar problemformuleringar på sätt som i praktiken ger dem betydande inflytande över politiken (Granberg & Montin, 2023). När politiker tillfrågas (i enkätstudier och utredningar) har den dominerande berättelsen ofta varit att förvaltningen har för mycket makt. På en direkt fråga om inflytandet över kommunens verksamhet svarar exempelvis 75% av de skånska kommunpolitikerna att kommunens tjänstemän har ”mycket stort” eller ”ganska stort” inflytande, och hela 85% instämmer i påståendet att tjänstemän har stort inflytande över politiska beslut (Mukhtar-Landgren mfl., 2024). Samtidigt håller merparten av politikerna (73%) med i påståendet att tjänstemännen ofta lägger fram förslag i linje med det politiska styrets uppfattning. Men där finns också en kontrasterande berättelse om hur kommunpolitiker, bland annat till följd av nya styrningsideal och marknadsreformer, fått ett övertag och ”i stigande grad detaljstyr förvaltningen (Erlingsson et al., 2024:171). Men mellan dessa ytterligheter återfinns också exempel på mer jämvikt där ”högt uppsatta politiker och högt uppsatta tjänstepersoner [beskrivs] krokar arm och samarbeta” (Erlingsson et al., 2024:171). I studien av skånska politiker, återfinns ett liknande argument för att ”förhållandet mellan politiker och tjänstemän [kan förstås som en] samarbetsrelation mellan två grupper av maktbärare” (Mukhtar-Landgren mfl., 2024:12). En annan tendens som observerats under senare år, först av Bengtsson (2011) och senare även av Sundström (2020), är hur förvaltningen och tjänstepersoner ”anticiperar” politikernas viljor och agerande. Vad man ser är hur tjänstepersoner, trots resurser och expertis, ofta är upptagna med att försöka förutse vad politiken vill och hur politikerna kan tänkas agera på förslag och underlag (se även Nyhlen, 2025).

Trots olikheterna i interaktionen mellan politiken och förvaltningen så har alla kommuner gemensamt den uppsjö av beslut som kontinuerligt behöver tas men också utredas och beredas. I policylitteraturen beskrivs tillblivandet av ett politiskt beslut (en policy) som en rationell process vilket inleds med att en utmaning/problem identifieras och sätts på agendan (genom att intresse för frågan skapas och mobiliseras). Nästa steg i processen handlar om att formulera en lösning på problemet, följt av att beslut fattas och sedan skrider förvaltningen till verket och utför arbetet (implementerar lösningen) som sedan utvärderas (Olsson mfl., 2023).

Det beredningsarbetet som här står i fokus är den process där ärenden förbereds innan politiska beslut fattas i kommunfullmäktige (KF), i kommunstyrelsen (KS) eller nämnderna. Det handlar alltså om att formulera ett problem och finna kunskap om hur denna problematik kan hanteras/lösas (policyformulering) och vilka konsekvenser olika handlingsalternativ kan få - allt detta utgör sedan underlaget för beslut. Ett *ärende*, i detta sammanhang, kan exempelvis vara ett medborgarförslag eller en motion – det vill säga förslag på förändringar eller initiativ från medborgare eller politiker. Inför ett beslut arbetar tjänstepersoner fram underlag, analyser och förslag som sedan kan diskuteras med och beslutas av KF, KS eller någon av nämnderna.

Underlaget benämns ofta tjänsteskrivelse och förväntas göra besluten välgrundade, rättssäkra och transparenta, och innehålla information om handlingsalternativ och konsekvenser för olika handlande.

Kapitel 3

KUNSKAPSANVÄNDNING I OFFENTLIG FÖRVALTNING: BORTOM EVIDENSIDEALET

Evidensrörelsen, eller evidensvågen (Vedung, 2025), växte fram under slutet av 1900-talet som en del av ett bredare samhällsintresse för att i högre grad basera beslut på vetenskapligt framtagen kunskap. Inspirerad av utvecklingen inom bland annat medicin, där evidensbaserade metoder lett till stora framsteg, spreds idén om att även politik och offentlig verksamhet bör styras av ”vad som fungerar”. Detta har inneburit en ökad betoning på systematiska utvärderingar, jämförelser och ”evidenshierarkier” för att identifiera effektiva insatser. Samtidigt visar forskning att användningen av kunskap i praktiken är mer komplex: beslut formas inte enbart av evidens, utan också av värderingar, politiska avvägningar och organisatoriska processer. Evidensrörelsen har därmed både stärkt kunskapens roll i beslutsfattande och synliggjort de utmaningar som finns i att omsätta kunskap i praktisk handling.

Evidens och kunskapsanvändning är omfattande forskningsfält, men vi har här särskilt tagit fasta på en litteratur (Weiss, Vedung m.fl.) som dels bygger på ett brett intresse för kunskapsanvändning och dels konkretiserar detta i tydligt användbara analysmodeller. En central insikt i denna litteratur är att kunskap inte enbart används för att fatta konkreta beslut. Den spelar också en viktig roll för hur vi tänker, vilka problem vi uppfattar som relevanta och hur vi motiverar och legitimerar olika handlingar. Dessutom betonas att kunskapsanvändning inte bara handlar om den färdiga produkten, utredningsrapporter eller beslutsunderlaget, utan också om processen fram till dessa. Själva arbetet med att ta fram och diskutera kunskap kan vara minst lika betydelsefullt som resultaten i sig.

I litteraturen om kunskapsanvändning skiljer man ofta mellan olika typer av användning. Tre i litteraturen återkommande sådana typer är instrumentell, konceptuell och symbolisk användning⁴. Den **instrumentella användningen** innebär att kunskap används direkt som underlag för beslut eller åtgärder. Det kan exempelvis handla om att en utvärdering visar att en insats inte fungerar och därför avslutas, eller att data pekar på ett problem som leder till en konkret förändring. Även om detta är sättet på vilket vi ofta tänker oss användning av kunskap är den i praktiken ovanlig, eftersom beslut ofta är komplexa, tidskritiska och påverkas av politiska värderingar snarare än enbart av evidens.

⁴ I litteraturen finner vi också taktisk, legitimerande, och interaktiv användning (se Vedung, 2009)

Den **konceptuella användningen** handlar istället om att kunskap påverkar hur vi förstår ett problem. Här används kunskap mer indirekt, genom att den bidrar med nya perspektiv, begrepp eller sätt att tänka. Effekten är ofta långsiktig – kunskapen kryper eller sipprar in i organisationer och formar gradvis hur frågor diskuteras och vilka lösningar som uppfattas som möjliga. Denna form av användning är svårare att mäta, men kan vara mycket betydelsefull över tid.

Slutligen pratas det också ofta om **symbolisk användning**, där kunskap används för att legitimera eller motivera redan fattade beslut eller etablerade positioner. Det kan till exempel handla om att selektivt använda statistik eller hänvisa till en rapport för att stärka en viss linje. Denna typ av användning kan fylla en politisk funktion, men riskerar också att undergräva förtroendet för kunskap om den uppfattas som strategisk eller ensidig.

Distinktionen mellan dessa typer av användning är analytiskt viktig: den utmanar föreställningen om att "evidensbaserat" beslutsfattande innebär att forskning och kunskap mekaniskt, och instrumentellt, översätts till handling, och öppnar i stället för en mer realistisk förståelse av kunskapsanvändningens villkor. Den sätter också fingret på kunskap som något annat än en *sak* eller ett *ting* som oförändrat kan förflyttas mellan olika sammanhang. Förflyttning av kunskap innebär oundvikligen förändring och anpassning av såväl själva kunskapen som den mottagande aktören/organisationen. Som i en viskningslek förändras kunskapen då den förflyttas mellan individer, mellan organisationer eller då den byter form från en illustrativ modell till en komplex praktik. I kommunala sammanhang kompliceras detta ytterligare av att den relevanta "evidensen" (publicerad akademiska tidskrifter eller rapporter) sällan är entydig, och att tjänstepersoner behöver väga samman forskning, erfarenhetsbaserad kunskap, lokalkännedom och politiska prioriteringar.

Sammanfattningsvis visar forskningen att kunskap spelar många olika roller i beslutsprocesser. Den används inte bara för att styra handling, utan också för att forma förståelse och skapa legitimitet. Kunskap är på så vis inte något i objektivet som enkelt kan "matas in i" en policy eller beslut utan snarare något situationsbundet, värdeladdat och som påverkas av det institutionella och organisatoriska sammanhanget, men också av maktrelationer och intressen inom och mellan aktörer (Edler m.fl., 2022). För att förstå kunskapens betydelse i praktiken behöver man därför se bortom enbart direkta beslutseffekter och också uppmärksamma de mer indirekta och processuella dimensionerna.

Kapitel 4

ATT INTRODUCERA EN EVIDENSMODELL FÖR BEREDNINGSGÄRSET

Kommundirektören i Simrishamn, det vill säga den högst uppsatta tjänstepersonen i kommunen, påbörjade en masterskurs vid Göteborgs universitet 2022 i "evidence based management" och blev så inspirerad av tankegångarna i det evidensbaserade ledarskapet att hon ganska omgående började fundera på hur detta kunde överföras till hennes arbete och organisation. I en liten projektgrupp bestående av en förvaltningschef, kanslichefen och två utredare presenterade hon idén om att evidensbasera beredningsarbetet i kommunen. Kommundirektören beskriver bakgrunden till initiativet som en önskan om att tydliggöra skillnaden mellan politik och förvaltning. Att skilja tjänsteskrivelserna från det politiska. I Simrishamn finns en uttryckt idé om att tjänsteskrivelserna "ägs" av tjänstepersonerna, det är deras produkt. Men det här är ingen självklarhet för alla utan något Kommundirektören behöver (och har behövt) kämpa för varje ny mandatperiod, berättar hon. Förhoppningen med Simrishamnsmodellen, som deras arbete med beredningarna kommit att kallas, är att "vi gör det så objektivt som det någonsin går när vi tar fram tjänsteskrivelserna så att där inte är några politiska preferenser alls, utan bygger helt på andra former av kunskap" (intervju, Kommundirektören, 2023). I princip kan det handla om 3 olika typer av beredningsprocesser; 1, politiskt initierade motioner; 2, Simrishamnsförslag (medborgarinitiativ), eller; 3, politiska uppdrag att utreda en fråga. När det gäller motioner, menar Kommundirektören, är det extra noga att dom blir "neutrala" då de redan från början är "extremt politiska". Så här handlar det om att försöka materialisera den idealbild som beskrevs inledningsvis där förvaltningen personifierar bilden av att vara den neutrala oberoende, objektiva genomföraren av politik.

4.1 FRÅN EVIDENS TILL KUNSKAP OCH FRÅN MODELL TILL RUTIN

Idéerna bakom Simrishamnsmodellen är sprungna ur litteraturen från universitetskursen som Kommundirektören gick och består av fyra olika evidenser; vetenskaplig-, professionell-, intressent-, och organisatorisk evidens. När detta först introducerades för kommunstyrelsen fick det mothugg. Kommundirektören berättar hur det framför allt var begreppet evidens som några i styrelsen menade betyder något väldigt specifikt och relaterade till ovan nämnda evidensrörelse. Denna diskussion är något som går långt bortom Simrishamns kommun, och som pågått i flera decennier, där kritiker menar att evidens som begrepp förenklar den komplexa verkligheten (Krejsler, 2013). Kritiken handlar om att det som räknas som evidens

ofta uteslutande bygger på och förespråkar vissa metoder (ofta kvantitativa och med ett naturvetenskapligt ideal som vägledning) som också tenderar att utelämna erfarenhetsbaserad och situationsspecifik kunskap (Parkhurst, 2017). Kommundirektören valde att ganska omgående döpa om projektet till *kunskapsbaserat beredningsarbete* men i övrigt fortsätta som planerat.

I den här inledande fasen var det kommundirektören som drev på arbetet, som kommunicerade med ledningsgruppen och politiken och skapade (ekonomiskt och organisatoriskt) utrymme för vad som beskrevs som en pilot. Idén var att under våren 2023 ha en intern utbildande fas, framför allt för två utredare anställda centralt i organisationen men också låta dom vidareutveckla/anpassa modellen till Simrishamn kommuns organisation och ta fram en checklista för hur ett kunskapsbaserat beredningsarbete ska gå till. Hösten 2023 skulle sedan ägnas åt att testa modellen på några skarpa beredningsärenden, utvärdera och eventuellt justera modellen och checklistan. Våren 2024 var planen att utbilda fler utredare i modellen och checklistan och sedan under 2025 sprida den vidare och eventuellt justera igen vid behov.

Den första utbildande fasen innebar, berättar en av utredarna, att de tillsammans i projektgruppen läste evidenslitteratur. Men då de inte hittade någon litteratur om evidens i berednings-, och utredningsarbete läste de om evidensbaserad stadsutveckling (exempelvis Forsemalm et al., 2019) och försökte själva hitta sätt att anpassa vad som där stod beskrivet till deras egna sammanhang. De båda utredarna hade svårt att inledningsvis förstå hur de skulle definiera de olika kunskaperna (professionell, akademisk, intressent, organisatorisk) och vart olika typer av kunskap skulle ”placeras”. Vid något tillfälle diskuterades exempelvis vart ”juridisk evidens” skulle placeras eller om det kanske skulle vara en helt egen del i modellen (hamnade så småningom under professionell kunskap). En annan problematik som diskuterades var ärenden där de till synes inte kunde dra nytta av, hitta eller använda alla fyra kunskaps typer – var det ett problem eller inte, diskuterades intensivt i projektgruppen. När utredarna testade modellen på ett skarpt ärende gjordes det på ett ärende om anmälningsplikt, det som i debatten ofta refererades till som ”angiverilagen”. Kort beskrivet handlar det om en motion om att vissa offentligt anställda (inom skola, vård och socialtjänsten) skulle vara skyldiga att rapportera personer som visats i landet utan tillstånd till Migrationsverket eller polisen. I detta ärende, menade utredarna, saknas vetenskaplig kunskap då ingen studerat just detta. Men oavsett det, menade utredarna, så kan ärendet beredas på ett kunskapsbaserat vis - genom att exempelvis undersöka hur andra kommuner hanterat frågan samt vad intressenter i Simrishamns kommun tror förslaget skulle få för konsekvenser för deras arbete (något som också gjordes via en enkät).

Den här typen av diskussioner gjorde att projektgruppen flera gånger funderade på vad Simrishamnsmodellen är eller ska vara för typ av modell och vad den kan och inte kan hantera. En utmaning var att där inte fanns någon föregångare dom kunde låta sig inspireras av eller

någon kommun att rådfråga: ”det finns inget att gå på...vi är den första kommunen...så det finns inga andra exempel att utgå ifrån” (intervju, januari, 2024). Några månader in i arbetet justerade utredarna modellen från fyra likvärdiga evidenser till en modell där utgångspunkten var den professionella kunskapen. Argumentet var att utredaren bör starta med sig själv och vad hen och hennes närmaste kollegor har för kunskap om det aktuella ärendet. Sen kan utredaren gå vidare och inhämta akademisk-, intressent- och organisatorisk kunskap. Detta påminner om hur evidensbaserad praktik beskrivs av bland annat Socialstyrelsen (2025 s.20, se också SOU 2008:18), i fält som socialt arbete, där professionen väger samman evidens från olika kunskapskällor vid val av insats.

”Det är stora skillnader på vad [Kommundirektören] presenterade för ett och ett halvt år sedan och vad vi nu gör” (intervju, september 2024), berättade en av utredarna vid ett tillfälle. Vi har ”behövt justera vår modell... har gjort modellen så att den ska passa Simrishamns kommun” (Ibid.). Justeringen har skett kontinuerligt och i dialog med projektgruppen.



September 2023



Simrishamnsmodellen

Januari 2025

Figur 1: Simrishamnsmodellen då och nu

Inledningsvis var idén att formulera en checklista, eller ”lathund”, för att arbeta med modellen men i slutändan kom det att landa i en beskrivning av en rutin. En rutin som ska resultera i att ”vi levererar bästa möjliga beslutsunderlag” som en av utredarna beskriver det.

Arbetet i Simrishamn visar hur styrningsidéer som ”evidence-based management”, översätts lokalt från teoretisk evidensmodell till praktisk rutin för kunskapsbaserad beredningsprocess. Den ”önskvärda praktiken” var här en teoretisk modell då ingen praktisk föregångare kunde

identifieras. Det kommunala innovations- och utvecklingsarbetet är annars omgärdat av en stor tillgång till just *best practices* eller beskrivningar av framgångsrika projekt (Fred & Mukhtar-Landgren, 2022; Fred, 2025). Men här fick man i någon mån börja från scratch och skapa en modell och sedan under införandet av denna modell även ”Simrishamnpassa” den till den lokala förvaltningskulturen och organisationen. På detta sätt får globala idéer ny mening när de möter kommunal praktik – förhandlingen och anpassningen handlar här inte bara om vad som pågår mellan politiker och tjänstemän utan också mellan idéer och praktiker.

4.2 ANVÄNDNING, ANPASSNING OCH ANKNYTNING

I förvaltningsforskningen har frågan om hur kunskap används i praktiken länge uppmärksamats som en central utmaning: hur politiska beslut och reformidéer omsätts i handling i organisationer (se exempelvis Pressman & Wildavsky, 1973, Czarniawska & Sevón, 2005). Trots ambitiösa mål präglas denna kunskapsanvändning ofta av avvikelser, anpassningar och motstånd i mötet med etablerade rutiner och professionella normer (jfr Rothstein, 2023). Samtidigt bygger föreställningen om ”implementeringsproblemet” på en ganska instrumentell och teknokratisk syn på kunskap, där den antingen används (korrekt) eller inte alls.

Om vi istället betraktar användningen av kunskap som något mer indirekt, konceptuellt, eller som en typ av översättning, framträder en mer nyanserad – och kanske mer realistisk – bild. Kunskap förs då inte bara över oförändrat från ett ställe till ett annat, från en nivå till en annan, utan består av flera olika delar och omformas i mötet med organisatoriska sammanhang, lokala behov och aktörers tolkningar. Att införa en kunskapsbaserad beredning blir därmed inte i första hand en fråga om huruvida en viss evidens eller modell ”fungerar”, utan om hur denna kunskap tolkas, anpassas och ges mening i praktiken. Fokus förskjuts från att bedöma om kunskap används ”rätt” till att förstå de processer genom vilka den förändras för att överhuvudtaget kunna användas – eller varför den ibland inte får genomslag alls.

De båda utredarna i Simrishamn berättar hur dom en bit in i utvecklingen av Simrishamnsmodellen blev varse om att det också pågick ett mer övergripande arbete kring kommunens tjänsteskrivelser. Här utarbetades nya rutiner och checklistor för hur dessa skulle se ut och fungera. För att inte konkurrera eller skapa förvirring valdes då att knyta Simrishamnsmodellen till detta arbete, vilket möjliggjordes av att Kommundirektören var en drivande kraft i Simrishamnsmodellen. Det innebar dels att modellen blev en naturlig del av det övergripande arbetet med tjänsteskrivelser men det gjorde också, menar utredarna, att de enklare fick access till, och gehör från, andra förvaltningar. Nu kunde utredarna säga – när de presenterade modellen, att detta inte var något extra utan var del av det utredarna ändå skulle göra.

”...det här är inte något helt nytt som skall till utan det handlar ”bara” om en rutin, ett automatiserat sätt att jobba på som skall underlätta men också stärka kvalitén... vi har verkligen ändrat på vår approach. Vi är lite mer försynta nu och säger att vi gör det här arbetet och hoppas ni kan se vinning i det... det är en rutin som handlar om att ta hjälp från flera olika källor...vi har också vävt in Simrishamnsmodellen i det mer övergripande arbetet med tjänsteskrivelsemallen som också pågår... det hjälper att sprida arbetssättet. Vi har tagit bort checklistan. Det kändes nog bara jobbigt att komma med både en rutin och en checklista. ” (intervju, 2025).

Här går arbetet med modellen in i en slags rutinisering eller standardiseringsfas. Det har ”saknats en gemensam syn på hur vi ska styra upp en tjänsteskrivelse”, säger en av utredarna, och menar att modellen möjliggör en likriktning i arbetet över hela organisationen. När rutinen för kunskapsbaserad beredning presenteras i början av 2025, (fastställd av kommundirektören) beskrivs arbetsprocessen som ”att systematiskt och medvetet ta fram beslutsunderlag enligt bästa tillgängliga kunskap, vilket uppmanar till samarbete och kunskapsdelning. Detta skapar en miljö där medarbetare känner sig värderade och engagerade” (Rutin, 2025-01-17, s.3). Nu är modellen inte längre bara ett sätt att understödja politiska beslut med fyra olika kunskapstyper utan också ett sätt att stärka utredarprofessionen (i relation till politiken) och samarbetet mellan olika förvaltningar. Vid intervjuer med både utredarna och Kommundirektören så hänvisas också till ett arbete i kommunen med att införa tillitsbaserad styrning och hur dom själva kopplar det arbetet till modellens stärkande av medarbetarnas profession. Vidare beskrivs, i rutinen, hur modellen även är kopplad till organisationens hållbarhetspolicy för partnerskap och samverkan och hur detta förväntas stärka ”kommunens företagskultur [...] och ett delat ansvarstagande” (Ibid.).

Men denna utvidgade förståelsen av Simrishamnsmodellen är något som vuxit fram under projektets gång. Det har varit svårt ”att leda något som vi inte själva riktigt förstår... vi fick förtroendet att hitta något som ska fungera för en hel kommun...”, säger en av utredarna. Det var svårt att komma till en förvaltning, menar hon, där dom inte jobbar och försöka bestämma hur dom skall arbeta. Men genom att knyta modellen till det övergripande arbetet med tjänsteskrivelserna, till hållbarhetspolicyn, tillitsarbetet men också att dom tog bort checklistan verkar ha minskat motståndet och svårigheten att nå ut. För att få fäste ute i organisationen har de hängt upp, genom att anpassa och förändra, modellen på redan pågående processer som redan är mer långt gångna i organisationen. Kunskapen om modellen eller arbetssättet med olika kunskapstyper har på detta sätt krupit in i organisationen (för att parafrasera Carol Weiss, 1980).

Nu pratar de inte längre om en checklista utan om en rutin som beskrivs i fyra steg: 1, förtydliga varifrån ärendet kommer och varför; 2, Sök bästa tillgängliga kunskap med början i det professionella - vad vet vi redan om detta ärende? (det är här de fyra evidenserna har sin primära roll); 3, värdera kunskapen som tagits fram, och; 4, välj rekommendation till beslut. Det är dock fortfarande viktigt att tjänsteskrivelsen ägs av tjänstepersonerna. Det kan finnas en dialog, menar utredarna, mellan politiker och tjänstepersoner, men det är en tjänstemannaprodukt och Simrishamnsmodellen är till för att stärka deras professionella identitet och metod menar de båda utredarna: "evidens ska sitta i ryggraden och i hur vi tänker!" säger en av dom.

4.3 ANVÄNDNING AV KUNSKAP OCH RELATIONEN MELLAN POLITIK OCH FÖRVALTNING

Införandet av Simrishamnsmodellen har kommit att handla om att hitta rutiner för hur olika typer av kunskap kan underbygga beslutsunderlag, men det har också kommit att handla om att tydliggöra och stärka tjänstepersonernas professionella roll i den kommunala beredningen. Genom att lyfta fram olika typer av kunskap som grund för arbetet skapas en tydligare arbetsfördelning mellan politik och förvaltning: politikerna fattar beslut, medan tjänstepersonerna ansvarar för att samla in, tolka och värdera kunskap som underlag. På så sätt blir kunskap inte bara ett stöd i beslutsprocessen, utan också en viktig källa till legitimitet för tjänstepersonernas arbete.

En central plats där detta blir tydligt är i tjänsteskrivelserna. De fungerar som en praktisk mötespunkt mellan politik och förvaltning, där problem formuleras, olika typer av kunskap vägs samman och konkreta handlingsalternativ arbetas fram. Men i praktiken behöver också kunskap identifieras, tolkas, anpassas till det lokala sammanhanget och vägas mot andra kunskapsformer men också organisatoriska förutsättningar. Frågor om vad som egentligen räknas som kunskap – och vad man gör när exempelvis vetenskapligt underlag saknas – blir därför centrala i det dagliga arbetet.

I Simrishamn kunde vi observera hur evidensidén förändrades då den mötte verksamheten. Det som först introducerades som en evidensmodell blev en kunskapsmodell och det som inledningsvis var en modell med flera likvärdiga kunskapskällor utvecklades till att i hög grad betona och sätta professionell kunskap i centrum. Modellen förändras också över tid – från en teoretisk modell, till en checklista, och vidare till en integrerad del av rutinerna. Samtidigt utvecklades arbetet från att först introduceras som en ganska radikal eller annorlunda idé (för den kommunala beredningspraktiken), organiserad i projektform, till att presenteras som en mindre justering och del av det ordinarie kvalitetsarbetet. Detta illustrerar hur användning av kunskap i offentlig sektor sällan är en rak och planerad process, utan snarare något som formas och omformas i takt med att det blir en del av vardagens praktik.

Kapitel 5

PRAKTIKENS POLITIK – KUNSKAP SOM DEMOKRATISKT HANTVERK

Det kommunala beredningsarbetet utgör en central del av den lokala demokratin, eftersom det är här politiska initiativ konkretiseras, förslag bereds och beslutsunderlag formas. Genom beredningsprocessen avgörs inte bara vilka frågor som når den politiska dagordningen, utan också hur olika perspektiv och intressen ges utrymme. Därmed blir beredningsarbetet, oavsett om det ägs eller ej av tjänstepersonerna, inte enbart en teknisk eller administrativ process, utan också en viktig del av den lokala demokratis infrastruktur. Men för att återgå till där vi började med relationen mellan politik och förvaltning så kan man förstå Simrishamnsmodellen som ett sätt för förvaltningen att orkestrera denna relation och skapa ”ordning” och tydlighet i vem som gör vad och när. Genom att hänvisa till evidens, eller kunskap, i sina beslutsunderlag kan tjänstepersonerna dels stärka legitimiteten i sitt arbete och stärka professionen som utredare, dels tydliggöra vad som är förvaltningens roll och då också kanske politikens. I denna mening bidrar Simrishamnsmodellen till att (om)formulera den politisk-administrativa relationen. När beslut grundas på olika typer av kunskap – vetenskaplig, professionell, organisatorisk och intressentbaserad – förskjuts makten i beslutsprocessen. Frågan handlar då inte längre enbart om vem som fattar beslut, utan också om vem som definierar vad som räknas som giltig kunskap och hur beslutsunderlag tas fram.

Införandet av en evidens- eller kunskapsbaserad modell i Simrishamn visar att styrningsidéer inte implementeras i en linjär eller instrumentell mening, utan genom successiva processer av tolkning, anpassning och integrering i existerande organisatoriska strukturer. Den ursprungliga modellen omformas från ett teoretiskt ideal till en lokal rutin, där professionell kunskap successivt ges en mer central roll och där modellen i sig blir en del av redan pågående styrnings- och kvalitetsarbete.

Studien visar därmed att kunskap i offentlig förvaltning inte fungerar som ett stabilt underlag som ”appliceras” på beslut, utan som något som förändras i mötet med institutionella villkor, professionella praktiker och organisatoriska behov. En central lärdom från studien av Simrishamn är att kunskap och evidens inte automatiskt ”rör sig” genom den offentliga förvaltningen och in i politiska beslut. Kunskapsanvändning i beredningsarbetet är beroende av organisatorisk kapacitet, relationer mellan aktörer och etablerade rutiner. Kunskap måste därför förstås som något som möjliggörs och formas i praktiken, snarare än något som enkelt överförs mellan nivåer och funktioner.

Ur ett perspektiv på demokratisk förvaltning aktualiserar resultaten också frågan om hur förvaltningen balanserar olika krav i sitt beredningsarbete. Förvaltningen ska inte enbart hantera och producera kunskap, utan också omsätta politiska intentioner, följa lagstiftningens krav och ytterst verka i enlighet med medborgarnas demokratiskt uttryckta vilja. Simrishamnsmodellen kan i detta avseende förstås som ett försök att skapa en mer transparent och strukturerad koppling mellan dessa olika krav genom att tydliggöra hur beslutsunderlag tas fram och vilka kunskapsformer som ges betydelse. Samtidigt visar studien att frågor om kunskap alltid också är frågor om inflytande och prioriteringar. En demokratisk förvaltning handlar därför inte enbart om att fatta välgrundade beslut, utan också om att säkerställa att förvaltningens beredningsarbete förblir förankrat i såväl politiska beslut som demokratiska värden.

REFERENSER

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1988). *Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative state*. Public Administration Review, 48(2), 606–612.
- Alamaa, L. Hall, P. Löfgren, K. (2019) Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability. Public Policy and Administration. Vol. 40:1. <https://doi.org/10.1177/0952076724122>
- Bengtsson, M. (2012). Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Avhandling, Göteborgs Universitet.
- Bersch, K., & Fukuyama, F. (2023). Defining bureaucratic autonomy. *Annual review of political science*. Vl. 26.213-232. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>
- Christensen, J. (2024). When bureaucratic expertise comes under attack. Public Administration, 102(1), 79–94. <https://doi.org/10.1111/padm.12905>
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (Eds.). (2005). *Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Edler, J., Karaulova, M. & Barker, K. Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policymaking Conditions. Minerva 60, 209–233 (2022). <https://doi.org/10.1007/s11024-022-09459-8>
- Erlingsson, G. Wänström, J. Öhrvall, R. (2024). Politik och förvaltning i svenska kommuner. Malmö: Studentlitteratur.
- Forsemalm, J., Johansson, M. and Göransson, P. (2019) Evidensbaserad stadsutveckling - bortom urbana anekdoter. Årsta: Dokument Press
- Fred, M. (2025). Translating reform—the rise and fall of social investment practices in Swedish local government. Acta Sociologica, 68(4), 493-510.
- Fred, M., & Mukhtar-Landgren, D. (2022). Lärande genom temporär organisering: projekt, piloter och experiment i Malmö stad. Stadskontoret Malmö stad. https://www.researchgate.net/publication/366482837_Larande_genom_temporar_organisering_-_projekt_piloter_och_experiment_i_Malmo_stad
- Granberg, M., & Montin, S. (2023). *Moderna kommuner* (senaste upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- Hellström, M. Jonsson, L. Nilsson, V. Ramberg, U. Wänström, J. (2013). Hur organiseras samarbetet mellan politiker och tjänstemän. KFI - rapport 22.

- Hysing, E., & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Krejsler, J. B. (2013). What Works in Education and Social Welfare? A Mapping of the Evidence Discourse and Reflections upon consequences for Professionals. *Scandinavian Journal of Educational Research* 57(1):16–32.
- Mukhtar-Landgren, D., Sannerstedt, A., Fred, M., & Fischer, H. F. (2024). Hur mår den kommunala demokratin? Skånska kommunpolitikernas uppfattning om sina möjligheter till politiskt inflytande. (KEFU skriftserie; No. 2024:1). KEFU.
- Nyhlén, J. (2025). Tyst förvaltning – Tjänsteman i offentlig förvaltning – om roller, - reformer och konsekvenser för demokratin. TCO rapport: https://tco.se/media/kpclvdtf/tco_rapport_tyst-fo-rvaltning.pdf
- Olsson, J. Berg, M. Hysing, E. Kristianssen, A-C. Pettersén, A. (2023) Policy i teori och praktik. Malmö: Studentlitteratur.
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. London: Routledge.
- Petersson, O. (2021). Den offentliga makten. Lund: Studentlitteratur
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., & Sundström, G. (2009). *Demokrati och byråkrati* (3 uppl.?) Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, B. (2023). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Dahlström, C. (red.). Politik som organisation Förvaltningspolitikens grundproblem. Malmö: Studentlitteratur.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SKR (2012). Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän. Rapport: <https://kunskapsstyrningvard.se/download/18.45167e4317e2b341b24bb500/1642783268180/7164-812-9.pdf>
- SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.
- Svara, J. H. (2006). *Introduction: Politicians and administrators in the political process—A review of themes and issues in the literature*. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953–976.
- Sundström, G. (2020). Perspektiv på politisk styrning. I Ehn, P. Sundström, G. Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi. Statskontoret.

- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2025). Sex vågor av utvärdering över den atlantiska världen. I Norén Bretzer, Y. Lindgren, L. (red). *Utvärdering i en osäker tid*. Malmö: Studentlitteratur.
- Weber, M. (1987). *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Weiss, C. H. (1980). "Knowledge creep and decision accretion." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(3), 381–404.

KEFU SKRIFTSERIE 87

ISSN 1102-8483

ISRN KEFU-SKR-87-SE

KEFU

BOX 7080

220 07 LUND