

# Storstädernas jämlikhetsarbete

Delade normer, strukturerade problem och  
lärande ur "goda" exempel

Joakim Forsemalm

Joakim Forsemalm, docent i etnologi, Radar arkitektur & planering.

E-post: joakim@radar-arkplan.se

Under 2019 har storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, genom Mistra Urban Futures i Göteborg, studerats avseende de jämlikhetsarbeten som bedrivits under 2010-talet. I fokus har varit att förstå hur Malmökommissionen, Jämlikt Göteborg och Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm arbetat kunskapsutvecklande, organisatoriskt och engagerat med jämlikhetsfrågor. Dessa processer har vid olika tillfällen diskuterats i denna tidskrift, bland annat i ett temanummer (#6/2018). Studien genomfördes med en kvalitativ metodik och bygger på intervjuer med nyckelpersoner och en workshop i varje stad om ett utvalt exempel på när jämlikhetsarbete fungerar väl i praktiken. Den här artikeln ger en översiktlig bild av studiens huvudsakliga slutsatser.

During 2019, the cities of Stockholm, Gothenburg and Malmö, were studied regarding the equality work conducted during the 2010s. The focus in the study has been to understand how the Malmö Commission, the Jämlikt Göteborg process and the Commission for a Socially Sustainable Stockholm has worked on knowledge development, organizational challenges and the engagement with equality issues. These processes have been discussed at various times in this journal, among others in a thematic issue (# 6/2018). This article provides an overview of the study's main conclusions. The study was initiated through Mistra Urban Futures.

## Bakgrund

I Sveriges tre storstäder, Stockholm, Göteborg och Malmö pågår sedan ett knappt decennium ett förändringsarbete som syftar till att minska ojämlikhet i livsvillkor och hälsa. I Malmö lämnade Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö, eller ”Malmökommissionen”, sin slutrapport *Malmös väg mot en hållbar framtid 2013*. I Göteborg pågår ett långsiktigt arbete för ett Jämlikt Göteborg sedan 2014, då den första *Jämlikhetsrapporten* publicerades. I Stockholm tillsattes en Kommission för ett socialt hållbart Stockholm 2015. I samband med det presenterades även en första övergripande rapport kallad *Skillnadernas Stockholm*. Processerna för att driva förändringsarbete i Stockholm, Göteborg och Malmö har liknande syften och det finns både likheter och skillnader i tillvägagångssätten. Den övergripande likheten är att jämlikhetsarbetet generellt involverar en bredd av politikområden och kommunala verksamheter. Som de tre utvalda exempel som beskrivs i denna rapport kommer att åskådliggöra, så inbegriper arbetet såväl förskoleförvaltningar, stadsbyggnadskontor, sociala resursförvaltningar och stadsdelsförvaltningar – för att ta några exempel. Storstädernas jämlikhetsarbete är något som angår städernas alla delar, så väl organisatoriskt som ur ett geografiskt hänseende.

Projektets syfte har varit att genomföra en deskriptiv studie av hur jämlikhetsarbetet har bedrivits och fungerat. Frågeställningarna har varit:

- Hur har jämlikhetsarbetet kommit till och vilka har de viktigaste utgångspunkterna varit?
- Hur har organiseringen av arbetet sett ut?
- Vilka erfarenheter och lärdomar kan bidra till framtida jämlikhetsåtgärder i svenska kommuner och regioner?
- Hur ser jämlikhetsarbetet ut när det fungerar ”som bäst”?

Det är processerna som sådana som varit i studiens fokus, det vill säga hur jämlikhetsarbetet gjorts och görs i de processer som riggats för att formulera och genomföra de mål och strategier arbetats fram genom städernas kommissionsprocesser.

## Teoretiskt ramverk: komplexitet och gemensamt lärande

Processerna har studerats med teoretiska perspektiv som diskuterar den komplexitet som präglar jämlikhetsarbetet. Teorier om kunskap och lärande pekar mot svårigheter, möjligheter – men samtidigt också nödvändigheter med det som återkommer som centralt i städernas tal om sina processer: *kunskapsallianser*. Begreppet definierades i det här sammanhanget i samband med att Malmökom-

missionen startade, av sociologiprofessorn Mikael Stigendal, som en struktur som bygger på vad som kan kallas för en ”platt ontologi”, det vill säga att det inte finns några förutbestämda hierarkier i relationerna mellan ingående delar av (kunskaps)strukturen.<sup>1</sup> I ett tidigare nummer av Socialmedicinsk tidskrift beskriver Stigendal kunskapsallianser som en samarbetsyta där olika intressen och behov är likvärdiga. Kunskap från forskarvärlden är inte överordnad praktiska kunskaper eller för den delen människors erfarenheter av sitt mående eller vardagsliv. Detta synsätt uttrycks tydligt i följande formulering: *”Delaktigheten i en kunskapsallians ska grunda sig på ens erfarenheter och kunskaper. Det kräver därmed då också en annan kunskapsyn än den som förknippar kunskap med enbart det som går att kvantifiera. Inte bara faktakunskap ska inbegripas utan även förståelse-, färdighets- och förtrogenhetskunskap”*<sup>2</sup>.

Kunskapsalliansen blir, utifrån Stigendals vidare resonemang, en förutsättning för att göra jämlikheten möjlig. Alla har kunskap som både definierar problem och kan formuleras till lösningar. Det skall här poängteras att det var just i Malmökommissionen som detta begrepp användes explicit, men samtliga tre städers arbete präglas på olika sätt av nya kunskapsrelationer för hur man arbetat. Organisationsforskaren Donald Schön beskriver professionellt arbete som en process att benämna och bestämma.<sup>3</sup> När man ställs inför en uppgift i sitt jobb, måste det först avgöras vad det är för ett sorts problem – benämna – och därefter vad som så att säga ”hör till problemet” – bestämma det. När man formulerar problem – i den här studiens kontext hur man kan arbeta med ojämlikhet i städer och samhällen – bestämmer man samtidigt möjligheterna för hur de kan lösas. För att öka jämlikheten i städer krävdes det nya arbets-sätt. Man behövde omformulera sig, det vill säga hitta nya sätt att benämna och bestämma, hitta nya och gemensamma bilder att agera utifrån. En fråga har varit hur väl kommuner och städer är rustade för att arbeta långsiktigt på detta kunskapsjämlika sätt? Visserligen finns det både forskning om och metoder för samproduktion av kunskap, men det verkar saknas *kunskapsledande* funktioner och kompetenser som kan röra sig mellan olika slags kunskapsfält för att på det sättet förskjuta jämlikhetsfrågorna i en mer utfallande riktning.<sup>4</sup>

Rob Hoppe skiljer mellan fyra former av problem med olika grad av komplexitet (se figur nedan). När man som professionell försöker lösa problem, handlar det om att försöka knuffa sig upp i det övre vänstra hörnet i figuren

1. Se t.ex. DeLanda, Manuel (2004) *Intensive Science and Virtual Philosophy*. London: Continuum.

2. Mikael Stigendal (2014) “Varför skall Malmö finnas?” I: *Socialmedicinsk tidskrift* nr. 5, vol. 91.

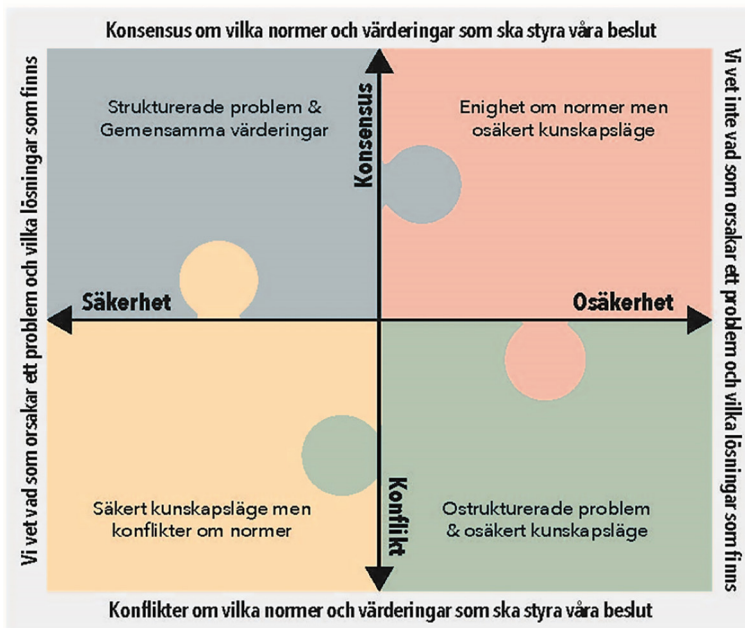
3. Donald Schön (1984). *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York, Basic Books. Schön använde begreppen ”naming (att sätta ord på) and framing” (att ”rama in” eller ”avgränsa”), här översatt till ”benämna” och ”bestämma”.

4. Jämför diskussionen som förs om behovet av en ny utbildning i governance-kompetens, i Vinnovafinansierade förstudien Stockholm School of Governance. Erik Berglöf, Susanne Ackum, med flera (2019).

genom att benämna och bestämma dem på ett sådant sätt att de blir strukturerade. Det innebär att de ”stänger” problemet. Man bestämmer så att säga vilket kunskaps pussel man ska lägga, alltså vilka uppgifter man ska utföra, hur man ska utföra dem och vad som ska åstadkommas. Genom nya kunskapsallianser mellan forskning och praktik – mellan vetenskapliga och professionella evidenser – men också i relation till olika intressenter, har nya linjer i till exempel folkhälsoarbetet kunnat ritas ut i städerna.

Ett större avsnitt den rapport som avrapporterar projektet handlar om exempel på när jämlikhetsarbetet fungerar ”som bäst”, alltså när det skapats tydliga projekt eller processer som genomför kommissionernas mål och ambitioner, alltså *gör jämlikhetsarbete*.<sup>5</sup>

De tre exempel på ”görandet” som beskrivs i denna rapport har getts en form; de värderingar och normer som det finns väldigt bred förankring kring, i allt från politik till forskning och bland tjänstepersoner, har i de fallet blivit strukturerade och möjliga att lite noggrannare följa.



Figur 1. Fyra typer av problem.<sup>6</sup>

5. Rapporten kan laddas ner via [www.mistraurbanfutures.org](http://www.mistraurbanfutures.org) Fullständig referens: Forsemalm, Joakim (2019) Storstädernas jämlikhetsarbete. Om samlade kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang. Mistra Urban Futures report 2019:5

6. Ur Joakim Forsemalm, Magnus Johansson och Paul Göransson (2019) *Evidensbaserad stadsutveckling: bortom urbana anekdoter*. Stockholm, Dokument press. Illustration av Martin Ander, efter förlaga av Rob Hoppe (2011) *The governance of problems: puzzling, powering and participation*. Bristol, Policy press.

## Lärdomar av tre utvalda exempel

Ur de intervjuer som genomfördes med ett 15-tal tjänstepersoner i städerna om hur jämlikhetsarbetet strukturerats på en övergripande nivå med stora kunskapsprocesser som grundade tydliga utgångspunkter för hur folkhälsa och socioekonomiska skillnader, växte det fram en idé om att spegla det konkreta jämlikhetsarbetet genom det som städerna själva lyfter fram som framgångsrika exempel. De exempel som valts står i flera fall modell för hur andra kan arbeta med frågorna, något som visat sig bland annat i att de utvalda exemplen har fått mycket extern uppmärksamhet. Som exempel har Stockholms stad pratat om projektet *Fokus Skärholmen* på många konferenser och under studiebesök av kommuner runt om i landet. *Staden där vi läser för våra barn*, det utvalda exemplet från Göteborg, har nominerats till ett internationellt pris. Ett syfte med detta sätt att förstå verkansgraden av stora satsningar som respektive jämlikhetsarbete är och har varit, är att spegla det vardagliga görandet och genomförandet av jämlikhetsarbete. Vad händer efter att städerna, med hjälp av kunskapsallianser, byggt ett gemensamt språk, lagt en gemensam värdegrund för vilka problemen är och vad som behövs göras? Hur genomförs jämlikhetsarbetet? Under några kortare stycken nedan ges exempel på tydliga aspekter som är viktiga för ett framgångsrikt *praktiskt* jämlikhetsarbete.

### *Tajming och förstärkning av pågående processer*

I alla tre exempel som diskuteras i rapporten har det funnits pågående, eller i alla fall påbörjade, initiativ som förstärkts av kommissionernas rekommendationer. På det sättet har de blivit en yta kring vilken goda arbetssätt kan samlas och ges betydelse som del i ett större sammanhang. I Malmö finns det en växelverkan mellan tydligheten i Malmökommissionens budskap om det familjecentrerade arbetssättet och Förskoleförvaltningens vidareutveckling av Familjecentralerna. I Stockholm, där exemplet som valts var stadsbyggnadsprocessen Fokus Skärholmen, förstärkte kommissionsarbetet ett fokus på vissa delar av staden som redan innan varit forum för olika insatser. Med hjälp av det övergripande jämlikhetsarbetet i Stockholm kunde nya former för ett ökat fokus antas, men processen var även i det fallet redan igång – och fick förstärkning i form av resurser, engagerade medarbetare och draghjälp från bygg- och fastighetsmarknaden. I Göteborg underströk den läsfrämjande mobiliseringen *Staden där vi läser för våra barn* vad en bred kompetensgrupp redan visste och arbetade med, men mobiliseringen blev en samlade process som också gynnade kreativitet för nya förstärkande aktiviteter. Jämlikhetsarbetet blev för dessa tre exempel möjligheten till förstärkning av befintliga goda idéer, det blev ett fönster att nyttja för att utveckla sådant man redan visste och genom kunskapsunderlag fick mer kunskap om och förankring för.

### *Förankring och implementering*

Det finns också i berättelserna om dessa tre exempel resonemang kring vad som är framgångsfaktorer för implementering. Det finns bland annat tydliga uttryck för en bred förankring och involvering i olika delar av den kommunala organisationen – både i ”gräsrotterna” och i städernas ledning. Delade ledarskap, med tydliga mandat både i central styrning och ”ute” i projektet, är en tydlig framgångsfaktor i både Fokus Skärholmen och Familjecentralerna. För Staden där vi läser för våra barn är den breda professionella förankringen en tydlig framgångsfaktor, att det är en mobilisering som är så pass öppet formulerad att mer eller mindre alla förvaltningar och bolag i staden ser möjligheter att ta den till sig och skapa aktiviteter som uppfyller målet.

### *Utrymme att pröva, svårigheter att implementera*

Möjligheten att prova sig fram finns det som regel mycket av i projektverksamhet och mindre av i linjeverksamhet. För att kunna utveckla något nytt, som i alla tre exemplen, är det viktigt att ha den friheten. Samtidigt verkar det som att flera ställer sig frågan hur de utvalda exemplen skall förhålla sig till en ordinarie verksamhet. Frågan är hur det går att skapa miljöer att prova i samtidigt som det redan från början finns mottaglighet för att integrera resultaten i linjeverksamheten. Detta knyter också an till frågan om långsiktig finansiering; det behöver redan från början finnas ekonomisk flexibilitet för att kunna finansiera vad som kan visa sig vara nödvändiga processer för möjligheterna att genomföra jämlikhetsarbetets mål och ambitioner.

### *Engagemang och gemensamma narrativ*

I exemplet från Göteborg är det tydligt hur personligt engagemang spelat roll för framgången. Det är i det fallet särskilt tydligt, och inte bara genom projektledarens driv och kontaktnät, men vi har också sett exempel på det i Fokus Skärholmen, med medarbetare som aktivt sökt sig till projektet eftersom de trott på sättet att arbeta på och att det ger dem chansen att arbeta med hjärtefrågor. Jämlikhetsfrågorna är lockande, det är många som ”brinner” för social hållbarhet. Det här är intressant då det kan ge följdfrågor som handlar om vilka ansvar, roller och mandat som tjänstepersoner har eller kan ha. Engagemanget är förstås nödvändigt, men samtidigt riskabelt då det kan stå och falla med så lite som en person. Hur kan detta hanteras, organiseras och förvaltas, hur fångar vi in och ger möjlighet att använda engagemang?

Det är kanske inte medvetna strategier från städerna, men att skapa gemensamma berättelser har varit viktigt. I mer utarbetade former kan det skapas en stark kraft för att få folk att vilja knyta an, att bli en del av en framgångsrik

process. Vikten av samordning nämns på flera ställen i det empiriska materialet som samlats in. I ett av citaten står det att "...det händer inte av sig självt". Det behöver finns någon form av organisation som tar helhetsansvar och ser till att det blir framdrift. Sen finns det också mycket intressant om själva rollen som "samordnare". Med små resurser och ofta utan tydligt mandat ska man se till att få folka att dra åt samma håll. En sektorsövergripande projektledare behöver ha en bred kunskap och förståelse för olika förvaltnings- och kunskapslogiker. En sådan person kan fungera som en nödvändig kulturbärare och blir också en sådan genom det återberättande arbete som görs när det framgångsrika projektet bjuds in till konferenser och seminarier eller blir forum för studiebesök.

### *Samverkan samt mätning och uppföljning*

I Malmökommissionen står det att staden ska "förändra processerna genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad styrning". Även i Stockholm var kunskapsallianser ett nyckelord för hur arbetet bedrevs. Detta tolkas som regel som samverkan över förvaltnings- och sektorsgränserna för att lösa samhällsutmaningar som ingen kan lösa var för sig. Hur väl rustade är kommunerna egentligen för detta? Vad innebär det egentligen att arbeta i en kunskapsallians, vilken påverkan bör det få på organisationen som helhet? En viktig fråga att diskutera tidigt i samverkansprocesser blir därför: hur tar vi tillvara på det gemensamma lärandet – har vi en struktur för det? I de tre exemplen som studerats i det här arbetet finns det tydliga uttryck för kunskapsallianser som byggs upp under hand, där nya relationer skapats där man utmanar varandra på olika sätt. För att det skall byggas en långsiktig kapacitet och ett organisatoriskt lärande behöver goda erfarenheter systematiseras.

På flera ställen diskuteras hur man ska veta när arbetet ger effekt. En diskussion att föra är förstås om allting *skall* mätas, eller kan mätas. Kan vi se det omätbara få en renässans, eller behövs snarare mer mätbara kunskaper i en tid när det finns stor skepsis kring data och kunskap överlag? Att på olika sätt kunna begripa vad som är utkomsten av olika satsningar, projekt och aktiviteter är en nödvändighet och både Stockholm och Göteborg har utvecklat verktyg för konsekvensanalyser för sociala värden och för barnperspektiv. I Göteborg genomförs nu en genomlysning av dessa verktyg för att öka genomslaget i genomförandefasen.

## **Diskussion**

Den viktigaste ingången i städernas jämlikhetsarbete har varit att med samlad kunskap och nya sätt att samverka försöka ändra förutsättningarna för de som har det svårast. En viktig hävstång för städerna har varit WHO's *Closing the gap in a generation* från 2008, vilken utgjort ett slags gemensamt normativt ramverk för

olika förvaltningar och bolag i städerna, för att återkoppla till figuren ovan. Sir Michael Marmots uttryck ”*No data, no problem; no problem, no action*”, sammanfattar relationen mellan de tre städernas inledande kunskapsprocesser och de tre goda exempel på praktiskt jämlikhetsarbete som här har studerats: utan delade normer om vilket problem vi har framför oss spelar det mindre roll om vi har mycket kunskap, det kommer troligtvis inte bli möjligt att skapa genomförbara projekt. En jämförelse kan vara klimatforskningens totala samstämmighet om vilka problem vi är i och också står inför, men där vi inte delar normer tillräckligt för att kunna agera utifrån kunskapen. Divergerande idéer om samhällets utveckling krockar. Genom *Closing the gap* skapades på det sättet en delad ingång till det kunskapsdrivna arbete som fokuserat folkhälsa och som sett till att frågor om social hållbarhet givits en tydlig, greppbar och också mätbar struktur. Problemen – ojämlikhet i städerna – har med andra ord strukturerats, fått en tydligare form. Det i sin tur är en nödvändighet i termer av att bilda kunskapsallianser: vi måste först veta vilket/vilka problemen är för att sen kunna definiera vilka kunskaper och tillvägagångssätt som är nödvändiga för att ta oss till målet.

Ojämlikhet är ett ”wicked problem” på det sättet att det behöver nya relationer för att lösas. De tre exempel som studerats under projektet, speglar ur den ingången ett fungerande jämlikhetsarbetet-in-action. Ur en solid bas av vetenskapliga kunskapsunderlag och riggat utifrån tung professionell erfarenhet av kommunala processer, skapas möjligheter för konkret förändring. Att kunskapsallianser skapats är i sig ett viktigt resultat av städernas jämlikhetsarbete. Nya kunskapsrelationer, som bygger möjligheter för gemensamma problemformuleringar och förhoppningsvis fler innovationer som bidrar till jämlikhetsarbetets genomförande. I Malmö uppstod ett brott i alliansen när underlagsrapporternas kunskap skulle bli mål och rekommendationer, vilket blev en rent professionell uppgift. Frågan där handlar om ifall det finns tillräcklig kompetens i den kommunala organisationen för att hantera och sortera den framtagna kunskapen. Vilken reflexivitet finns för att förstå det ”kunskapstapp” som kan uppstå i översättningspraktiken? Det finns risk för att de nya perspektiv och förståelser som skapats genom underlagsrapporter, det vill säga de nya sätten att benämna problemen, förloras när de kommer in i en organisation med en annan slags logik. Den här ytan behöver vi antagligen förstå bättre; en nödvändighet för att kunskapsallianser skall fungera är just att *prata mer*, verbalisera tyst kunskap, förstå olika perspektiv och dess kunskapsanspråk så att det blir enklare att skapa en ökad jämlikhet i städer. Att vara den *reflexiva praktiker* som Donald Schön pratade om.