

Kunskap och politik (Kupol)

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG –
PEROLA ÖBERG¹

Specifika mål

I detta projekt ska vi undersöka hur kunskap integreras i beslutsprocesser beroende på olika institutionella förutsättningar, aktörssammansättningar och problemtyper. Med kunskap avser vi här den typ av beslutsunderlag som produceras i utvärderingar, utredningar och uppföljningar (jfr Power 1999). En jämförande studie kan bli aktuell, men till att börja med fokuserar vi på den nationella nivån i Sverige. På den nivån intar givetvis regeringen och regeringskansliet en särställning. Den frågeställning som ska besvaras är därför: Hur produceras och hanteras relevant kunskap av svenska regeringar och dess kansli i samband med enskilda beslutsprocesser? Målet är att undersöka om förhållandet mellan kunskap och politik har förändrats under de senaste decennierna, men framför allt att klargöra vad som förklarar kunskapens roll i politiken.

Områdesöversikt

I policyforskningen har man sedan länge uppmärksammat det inte alldeles oproblematiske förhållandet mellan kunskap och policy (t.ex. Lasswell 1971; Lindblom & Woodhouse 1993; Wildavsky 1987).

Det som på senare tid har tillkommit är det ökande intresset för att integrera utvärderingar, revisioner och vetenskapliga undersökningar i politiska beslutsprocesser (Furubo m.fl. 2002). Det märks på flera sätt. I Sverige och internationellt talas allt oftare om ”vad som fungerar” och ”evidens-baserad politik” (Davies m.fl. 2000; Toft 2003). Det som tidigare var spridda utvärderingar på olika områden har utvecklats till en institutionaliserad verksamhet med genomgripande effekter på vad man ägnar sig åt i den offentliga förvaltningen (Gröjer 2004; jfr Lindgren 2006). Utvärderandet av politik, dvs. sökandet efter det goda beslutsunderlaget, har således blivit så omfattande att nya typer av myndigheter har inrättats, men framförallt har redan existerande myndigheter tilldelats nya mer utvärderande uppgifter inte minst genom de återrapporteringskrav som finns inbyggda i mål- och resultatstyrningen. Ett dagsaktuellt uttryck för denna utveckling hittar vi i Ansvarskommitténs slutbetänkande där kommittén i långa stycken uppehåller sig vid behovet av mer kunskapsstyrning: ”En ambition bör också vara att skapa förutsättningar för och ökad användning av kunskapsstyrning av de kommunala verksamheterna. Kommittén anser att uppföljningen och utvärderingen, som en central del av styrningen, bör utvecklas.” (SOU 2007:10, s. 89). Idag utreds, granskas och utvärderas politik alltså i större utsträckning än någonsin, och det reser åtminstone två frågor: Leder all denna kunskapsproduktion verkligen till att klokare beslut fattas? Vilka konkreta förutsättningar finns för politiken att faktiskt hantera all denna kunskap i t.ex. regeringskansliet?

Några entydiga svar på dessa frågor finns givetvis inte. Många har framhållit fördelarna med denna ”politik på upplys-

1 Docent Shirin Ahlbäck Öberg och docent PerOla Öberg är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: shirin.ahlbäck@statsvet.uu.se
perola.oberg@statsvet.uu.se

ningens grund” (Hermansson 2002). Några har till och med velat förstärka experternas roll och beslutsfattarnas sakkompetens (Calmfors 1999). Andra menar emellertid att nuvarande trend leder oss in i ett ”utvärderingssamhälle” (Power 1999) med ett ”utvärderingsmonster” (Lindgren 2006). Vidare råder det stor osäkerhet om systematiskt insamlad kunskap i praktiken används (t.ex. Statskontoret 2002:21). Även internationellt diskuteras vad som orsakat denna ”utvärderingsexplosion” (Power 2003) och hur man på ett klokt sätt ska ta tillvara det material som produceras (Sanderson 2002; Pawson 2002). Det finns alltså ingen enighet om den påstådda trenden är av godo eller inte; förhållandet mellan kunskap och politik är nämligen inte enkelt (Gustavsson 1971; Price 1965; Wagner m.fl. 1991; Liedman 2006).

Projektbeskrivning

Den normativa utgångspunkten

Den frågeställning vi här tar oss an tangerar den klassiska diskussionen om hur man ska utforma politiska institutioner så att besluten kan baseras på upplyst förståelse utan att för den skull ge experter en sådan position att vi tvingas göra otillbörligt avkall på kravet om politisk jämlikhet. Vår utgångspunkt är därmed normativ, även om de precisa frågeställningarna i projektet är beskrivande och förklarande.

Ett vanligt demokratiideal är att politiska beslut ska baseras på upplyst förståelse, vilket innebär att politiker på basis av relevant information och sina egna värderingar tar ställning i politiska frågor (Dahl 1989). Det innebär att det inte är demokratiskt acceptabelt att negligera eller nonchalera information som är relevant för den fråga som ska beslutas. I linje med

detta bör beslutsfattare inte heller efterfråga bara viss kunskap eller medvetet använda den producerade kunskapen selektivt (Ahlbäck Öberg & Öberg 2005). Då tar nämligen kunskapssökandet i utvärderingar, utredningar eller uppföljningar snarast formen av en tom ritual och blir ett spel för galleriet (jfr March & Olsen 1989). Den skenbara kunskapsstyrningen blir till ett manipulativt redskap för beslutsfattarna eller syftar endast till att vara legitimitetsskapande.

Å andra sidan är inte heller en oreflektad respekt för experters ståndpunkter önskvärd (Dahl 1989; Turner 2001). Resultat från utvärderingar, utredningar och uppföljningar får inte okritiskt accepteras. En sådan hållning innebär nämligen att politiska beslut kontrolleras av teknokrater, konsulter och forskare. Kunskapsstyrningen innebär då att de politiska diskussionerna flyttas från öppna demokratiska arenor till utredningarnas kanslier och konsulternas slutna kammare. I värsta fall handlar det om en önskan om att ersätta politik med kunskap såsom inom vissa avarter av den tidiga policy-forskningen (Torgerson 1986, s. 34).

Utifrån en normativ utgångspunkt kan alltså tanken om kunskapsstyrning utgöra minst två helt olika hot mot centrala demokratiska värden. Den omfattande utvärderingsverksamheten kan bli till tomma ritualer som motverkar sitt eget syfte och ger utrymme för kunskapsnonchalans. Men den kan också leda till att öppna diskussioner baserade på politiska värderingar får stryka på foten för vad som närmast kan beskrivas som ett expertvälde.

Utifrån demokratiska principer är det alltså eftersträvansvärt att politiken kan navigera mellan total ignorans och överdriven respekt för den information som tillförs beslutsprocesserna. Vi vill varken hamna i en situation där kunskapen ersät-

ter politiken eller där politiken maskerar sig som kunskap (Torgerson 1986, s. 33). Politiska beslutsfattare måste istället reflektera över relevant information och ge goda skäl till varför viss information inte vägs in i beslutet eller ens eftersökts. Samtidigt måste givetvis den information som produceras kritiskt granskas och tolkas utifrån skilda politiska värderingar. Ett sådant förhållningssätt kan beskrivas som öppet men kritiskt, där politikerna efter bästa förmåga och utifrån egna värderingar, försöker integrera systematiskt insamlad kunskap (jfr Hermansson 2002).

Genomförande

Den normativa utgångspunkten som beskrivits ovan skisserar tre idealtyper som pekar ut konturerna av ett analyschema med mer preciserade frågeställningar. I vad mån är produktion och hantering av kunskap bara tomma ritualer? Är det så att kunskap används selektivt genom att man bara hämtar in eller väljer att ta till sig kunskap som gynnar det egna intresset? Eller finns det en överdriven respekt för utvärderare, revisorer eller andra experters ståndpunkter? I vilken utsträckning finns en strävan efter ett öppet och kritiskt förhållningssätt, och är politiken organiserad så att den tillåter ett sådant?

Det är inte rimligt att tro att alla upptänkliga beslutsprocesser kan ges ett enda omdöme. Med största sannolikhet finns det en stor spännvidd mellan beslutsprocesser där experter har ett avgörande inflytande och sådana där politikerna utan vidare kan ignorera de försök till kunskapsstyrning som finns. En av projektets centrala uppgifter blir att finna vad som har mest betydelse för det sätt som kunskap integreras i politiken. Preliminärt delar vi in de tänkbara förklaringarna i insti-

tutioner, aktörssammansättning och problemtyper.

Formella såväl som informella normer för hur information ska hämtas in, redovisas och processas, bör givetvis vara av stor betydelse. Inom vissa områden är utvärderings- och/eller uppföljningsarbetet strikt reglerat, medan det sker med större grad av skönsmässighet inom andra. Inom vissa områden finns särskilda, fristående utredningsinstitut eller myndigheter, medan andra områden huvudsakligen utvärderas av de ansvariga myndigheterna själva. Det finns också variation i hur den inhämtade kunskapen ska hanteras. I vissa fall är det helt upp till beslutsfattarna själva att bestämma om hänsyn överhuvudtaget ska tas till den insamlade informationen, medan det i andra fall finns bestämda regler eller åtminstone normer för hur detta ska gå till.

Vilka aktörer som deltar kan också påverka kunskapsstyrningens utformning, exempelvis om beslutsprocessen antar karaktären av participationsmarknad, partsoligopol eller partimonopol (Hermansson 1993). I en participationsmarknad deltar en mängd olika aktörer. När beslutsprocessen präglas av partsoligopol liknar processen de klassiska korporativa beslutsarrangemangen. I någondera av dessa kan givetvis experter och professioner uppträda som organiserade särintressen, eller åtminstone vara nära kopplade till något sådant. Men även vid partimonopol finns anledning att misstänka att viktiga variationer kan finnas, eftersom tidigare forskning har visat att det finns en skillnad i kunskapsyn i de politiska partiernas kultur (Barrling Hermansson 2004). Vidare är även aktörstrukturen, dvs. hur aktörerna förhåller sig till varandra, av betydelse. Normalt sett agerar inte politiker i ett vakuum, utan är inbäddade i komplicerade nätverk av relationer (Granovetter 1985;

Svensson & Öberg 2005). Exempelvis spelar det roll om alla inblandade aktörer har direkta relationer med varandra, om det finns vissa kluster av aktörer som saknar kontakt med varandra och om det finns aktörer som kan förmedla kontakter mellan aktörer i olika kluster (t.ex. Scott 2000). Det har visat sig tidigare att det är fruktbart att studera regeringskansliet utifrån ett sådant nätverksperspektiv (Petersson 1989), och vi anser att det är en framkomlig väg teoretiskt och empiriskt även när det gäller att studera hur kunskap integreras i denna miljö.

Slutligen finns alltså skäl att tro att problemtypen är av betydelse. Här kan vi bland annat ta hjälp av den internationella forskningen om ”problem-solving”, som försöker utveckla användbara typologier för olika sorters problem som ska lösas. B. Guy Peters har lanserat en preliminär indelning i sju olika kategorier (Peters 2005). Dess preliminära karaktär gör att det här inte finns anledning att i detalj redogöra för den, men värt att framhålla är en viktig distinktion mellan å ena sidan problem som kan lösas en gång för alla, och å den andra sidan problem som måste hanteras kontinuerligt över en lång tid utan att ha en slutgiltig lösning. Denna och andra skillnader i problemens karaktär, spelar rimligen roll för hur (väl) kunskapsstyrningen fungerar.

Vi har nu redogjort för undersökningens teoretiska fokus. Undersökningen måste emellertid avgränsas ytterligare. Frågan om hur kunskap används i politiken har hittills inte fått några tillfredställande svar beroende av stora mätproblem och oenighet om centrala begrepp (Caplan 1979; Weiss 1977). Det har visat sig svårt att undersöka om beslut i allmänhet är baserade på tillgänglig kunskap. Undersökningsuppgiften konkretiseras därför genom att vi skiljer mellan olika typer av

kunskapsproduktion. En inledande avgränsning är att vi valt att koncentrera oss på kunskap som de facto är direkt efterfrågad – dvs. beställd – av beslutfattarna själva. Därmed bygger vi även i undersökningen in gynnsamma förutsättningar för ett öppet förhållningssätt till den inhämtade kunskapen. Mycket talar för att en internationell jämförelse skulle vara fruktbar för att besvara vår frågeställning. Jämförelser inom Norden såväl som mellan de nordiska länderna och länder med andra kulturella och institutionella skillnader kan då komma i fråga. I ett första steg kommer vi emellertid att koncentrera oss på nationell nivå i Sverige. I fokus hamnar därmed det svenska regeringskansliet och de kunskapsunderlag som beställts av detta (i form av PM, Ds, SOU och myndigheternas resultatredovisning).

Det finns skäl att göra ytterligare en avgränsning, nämligen med avseende på politikområde. Preliminärt kommer vi att koncentrera oss på regeringskansliets hantering av politikområden som är centrala för välfärdsstaten, nämligen arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik. Båda områdena är omgärdade av starka intressen vilket ställer krav på övertygande kunskapsunderlag (jfr Toft 2003 och Gröjer 2004). I korthet kommer materialinsamlingen att bestå av dokumentstudier av utrednings- och utvärderingsresultatens eventuella genomslag i regeringens beslutsfattande arbete (i t.ex. propositioner, skrivelser och som regelrätta regeringsbeslut; jfr Eriksson 2007). Vidare kommer en viktig del av datainsamlingen bestå av djupintervjuer med politiker och tjänstemän på regeringskansliet.

Betydelse

Annan forskning har i huvudsak uppehållit sig vid regeringskansliets roll, styrning

och organisering (se t.ex. Larsson 1986, Jacobsson 1984, Persson 2003), medan integrationen av kunskap i det politiska beslutsfattandet på den högsta politiska nivån hittills står outforskad. Vår ambition är emellertid betydligt vidare än att enbart bidra till ytterligare förståelse av hur regeringskanslier i Sverige och eventuellt i andra länder fungerar. Detta projekt undersöker hur institutioner, problemtyper och aktörskonstellationer påverkar det sätt som kunskap integreras i det politiska beslutsfattandet. Ytterst handlar det om att bidra till den eviga diskussionen om hur vi bäst skapar förutsättningar för kloka och väl avvägda beslut inom ramen för demokratiskt godtagbara procedurer.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Öberg, PerOla. 2005 "Glorifiering av handlingskraft tystar det förnuftiga samtalet" i *Axxis*, Maj 2005.
- Barrling Hermansson, Katarina, 2004. *Partiekulturer: kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Uppsala (diss.): Acta.
- Calmfors, Lars. 1999 "Förstärk experternas roll i politiken", *DN debatt* 1999-11-14.
- Caplan, Nathan. 1979. "The Two Communities Theory and Knowledge Utilization" i *American Behavioral Scientist*, vol. 22, 459–470.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Huw T.O & Nutley, Sandra M. & Peter C. Smith. 2000. *What works?: Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Eriksson, Lena, 2007, "Styrning som procedur – Om oförnuftiga politiska beslut och resultatstyrning utan resultat" D-uppsats ventilerad vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- Furubo, Jan-Eric & Rist, Ray C. & Sandahl, Rolf. 2002. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Gröjer, Anette, 2004. *Den utvärdera(n)de staten: utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gustavsson, Sverker. 1971. *Debatten om forskningen och sambället. En studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen, nr 54.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Social Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 481–510.
- Hermansson, Jörgen. 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hermansson, Jörgen, 2002. *Politik på upphysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, EFI (diss), Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Torbjörn, 1986. *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur.
- Lasswell, Harold 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing.
- Liedman, Sven-Erik. 2006. *Stenarna i själen: form och materia från antiken till idag*. Stockholm: Bonnier.
- Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J., 1993. *The Policy-Making Process*. Tredje upplagan. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Lindgren, Lena. 2006. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. och Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Pawson, Ray. 2002. "Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'" i *Evaluation*, vol. 8, 340–358.
- Persson, Thomas, 2003, *Normer eller nytta?: om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala (diss): Acta.
- Peters, B. Guy, 2005. "The Problem of Policy Problems" i *The Journal of Comparative Policy*, årgång 7, nr 4, s. 349–370.
- Petersson, Olof. 1989. *Maktens nätverk: en undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsson.
- Power, Michael. 1999. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford Univ. Press.

- Power, Michael. 2003. "Evaluating the Audit Explosion" i *Law & Policy* 25 (3), 185–202.
- Price, Don K. 1965. *The Scientific Estate*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Sanderson, Ian. 2002. "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making" i *Public Administration*, vol 80, nr 1, 1–22.
- Scott, John 2000. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- Statskontoret 2002:21. *Utvärderingar och politik II. Hur använder regeringen utvärderingar?*
- Svensson, Torsten & Öberg, Per-Ola. 2005. "How are Co-Ordinated Markets Co-Ordinated? Evidence from Sweden", *West European Politics*, 2005, vol. 28:5.
- Torgerson, Douglas, 1986. "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis", *Policy Sciences*, vol. 19, 33–59.
- Turner, Stephen, 2001. "What is the problem with experts?", *Social Studies of Science* 1(31): 23–49.
- Toft, Christian. 2003. "Evidence-based Social Science and the Rehnist Interpretation of the Development of Active Labor Market Policy in Sweden During the Golden Age: A Critical Examination", *Politics & Society* 31(4): 567–608.
- Wagner, Peter & Hirschon Weiss, Carol & Wittrock, Björn & Wollmann, Hellmut (red). 1991. *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Weiss, Carol. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research" i *Policy Analysis*, 3, 531–545.
- Wildavsky, Aaron, 1987. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Books, 1987, c1979.