

# *Administrationen kan vara forskningens fiende*

Kettil Bruun

*Sociologiska institutionen, Stockholms universitet*

Vi lever i forskningspolitikens tidevarv. Frågan om att tillämpa forskningsresultat har blivit alltmer central. Och diskussionen mellan forskare och beslutsfattare har blivit livligare. Många betonar svårigheterna att kommunicera, men budskapet är att vi väl så småningom skall lära oss förstå varandra. Få talar öppet om att det också kan finnas konflikter och när det görs är det oftast fråga om en kollision mellan näringslivets och forskningens inressen. Men forskning och statlig administration kan råka i konflikt.

Mitt exempel blir ett nordiskt forskningsprojekt, "Psyko-farmaka i Norden". Jag har själv fungerat som koordinator för projektet och min syn färgas av detta. Men avsikten är inte att komma med en partsinlaga utan att söka bidra med redovisning och analys av ett enskilt fall som jag tror är av allmänt intresse. Brev från myndigheterna återges för att söka ge en autentisk bild, men avsikten är inte att kritisera individer. Skribenterna är exponenter för ett administrativt system och deras brev illustrerar ett synsätt och ett sätt att argumentera. Jag koncentrerar mig på administrationen - det innebär inte att konflikter med andra, t ex industrin, skulle ha saknats. Slutligen: jag förbigår här helt frågan om den forskning som utfördes var av vetenskapligt eller praktiskt värde.

## Begynnelsesvårigheter

Psykofarmakaprojektet har en lång förhistoria. På ett nordiskt symposium i Aulanko om kontrollpolitik och narkotika behandlades också vissa grupper av psykofarmaka (NU 1974). Symposiet utmynnade i vissa forskningsrekommendationer som omfattades av nordiska läkemedelsadministratörer och forskare.

Samma höst, 1974, ingick Stiftelsen för alkoholforskning ett avtal om ett forskningsprojekt med medicine doktor Elina Hemminki rörande läkemedelskonsulenter, i anknytning till symposiets rekommendationer. En av stiftelsens styrelsemedlemmar, generaldirektören i den finska medicinalstyrelsen Leo Noro, sökte motsätta sig detta. I ett brev, som i översättning återges här intill, kommenterar han forskningsplanen.

Brevet vittnar om en genuin förvåning över att ett organ för alkoholforskning ger sig in på läkemedelsproblem. Men stiftelsens stadgar hade omkring fem år tidigare ändrats just för att möjliggöra sådan forskning det här var tal om.

Principiellt viktigare är givetvis frågan om överlap i forskningen och frågan om vem som har rätt att forska på en administrationsenhets verksamhetsområde. Här finns olika uppfattningar. Noros ståndpunkt underbyggs i detta fall av att han inlett samarbete med en utan tvekan kompetent forskningsinstitution. Men det visade sig att det fanns stora olikheter mellan de två projekten. I själva verket kan man endast tala om överlap visavi ämnesområde, men inte visavi typ av material och perspektiv. Vissa av Noros planer realiserades heller inte.

## Fortsättning på nordisk nivå

År 1976 bildades två nordiska organ: Nordiskt samarbetsorgan för drogforskning och Nordisk läkemedelsnämnd. Den senare är administrationens samarbetsorgan, den förra såsom namnet anger ett forskningsorgan.

Drogforskningsorganet tog upp Aulankosymposiets rekommendationer, tillsatte en arbetsgrupp för att bli på basen av dem göra förslag till forskningsprojekt som drogforskningsorganet skulle kunna initiera. Arbetsgruppen fullgjorde sitt uppdrag och framlade bli förslag till åtta forskningsprojekt.

## Noros brev

Stort tack för Elina Hemminkis arbetsplan, som jag bekantat mig med tillsammans med representanter för apoteksbyrån. Beklagligtvis kan vi inte fatta varför detta projekt – oberoende av Aulankosymposiets rekommendationer, som inte lett till åtgärder – har inkluderats i Stiftelsens för alkoholforskning program emedan

- det främst är fråga om forskning som rör övervakning av läkemedelsmissbruk, som för närvarande hör till medicinalstyrelsens verksamhetsområde och forskningsplan
- det blir ett väsentligt överlap i relation till den utredning som i samarbete mellan Folkpensionsanstalten och medicinalstyrelsen redan gjorts och är i analyskedet och som det dessutom är meningen att fortsätta bli inkluderande i stort sett samma faktorer som i Hemminkis plan
- den sociologi som behövs sköts av Folkpensionsanstaltens forskningsinstitution

Sålunda anser vi ifrågasvarande undersökning ytterst illa grundad, t o m onödig i Stiftelsens program.

Jag beklagar, att vi kommit att inta en negativ ståndpunkt till planen.

*Brev från den finska medicinalstyrelsens generaldirektör, Leo Noro, daterat 4.12.1974 till Stiftelsen för alkoholforskning. (Se original och närmare redovisning i Hemminki 1978, 42-45)*

Dessa diskuterades i maj 1976 på ett nordiskt symposium, i vilket förutom forskare bl a Nordisk läkemedelsnämnd och nationella representanter för administrationen deltog.

Redan upptakten till symposiet antydde en kommande konfrontation. De två organens presidier hade haft ett möte, där läkemedelsnämnden uttryckte sin förvåning och sitt ogillande bl a över samarbetsorganets mandat till arbetsgruppen. På själva symposiet specificerades administrationens farhågor (NU 1977).

Vilka bedömningsgrunder och vilka argument använde då administrationen och i vilken riktning ville man påverka forskningen?

Först och främst förundrade man sig över att narkotika helt förbigåtts. Hur kan man förklara att man vill studera kontroll,

men inte studera de substanser – narkotika – som är under den rigorösaste kontrollen? Polemiken gick också i en annan riktning – psykofarmakabegreppet i rapporten ansågs vara alltför omfattande och man ifrågasatte om detta harmonierade med samarbetsorganets mandat.

För det andra var man helt främmande för vissa delprojekt vars relevans för drogorganet man inte sade sig kunna förstå. Detta gällde t ex ett sociologiskt orienterat projektförslag rörande farmaceutens roll i hälsovårdssystemet. Vidare opponerade man sig mot ett projekt rörande läkemedelskommittéernas psykofarmakarekommendationer och mot ett projekt om läkemedelskonsulenternas verksamhet som sades ha intresse endast i ett land. Ett projekt rörande innovationer och läkemedelsregistrering ansågs irrelevant och prisundersökningar sades vara onödiga genom att sådana var i gång såväl i Norge som i Sverige.

För det tredje betonade man behovet av samarbete mellan de två organen rörande "seriösa" forskningsprojekt inom de områden man ansåg intressanta. Tre av åtta projekt möttes med en viss förståelse. Alla dessa projekt var beroende av myndigheternas stöd genom att data var i deras händer. Men i princip sade man sig vara villig att ordna tillgång även till sekretessbelagda data för projekt som finansierades av ansedda organ såsom t ex nationella forskningsråd.

Denna generella bild måste kompletteras. Kritik mot projekten kom inte enbart från administrationen. Forskare pekade på brister i projektbeskrivningarna, och från administrationen hördes avvikande stämmor. Stadsfysikus Fredrik Mellbye talade klartext till sina administrationskolleger: har ni kunskap nog att svara på de frågor arbetsgruppen ställer så låt höra, om inte, så sätt igång med projekten. Till slut: informella samtal och diskussioner i arbetsgruppen gav vid handen att det fanns ett betydligt hårdare motstånd än det som kom till uttryck i den allmänna diskussionen, såsom den återgetts i seminarierapporten.

## Kampen om data

Drogforskningsorganet tog efter symposiet ställning till arbetsgruppens förslag och rekommenderade sex av projekten med

vissa modifikationer. Intresserade forskare fortsatte planeringen. Finska och norska forskningsråd beslöt delta i finansieringen av projekt och en nordisk forskargrupp konstituerades med högkvarter i Helsingfors.

I en särskild bilaga till den monografi projektet gav ut (Bruun et al 1982) redovisas den kamp om data som kom att prägla hela forskningsprocessen. Ansökningar om tillgång till data lämnades in under alla de fyra år projektet pågick. Inställningen inom administrationen varierade, men var ofta tillmötesgående. Motstånd kom från Danmark, bl a på grund av andra traditioner rörande samhällsforskning och offentlighetsprinciper inom förvaltningen. Folkpensionsanstalten i Finland önskade inte heller kontakt med projektet, och den finska medicinalstyrelsen, som enligt ministeriebeslut förpliktades ge ut data, var en besvärlig samarbetspartner. I Sverige gav man projektet konkret hjälp så snart man fattat ett beslut om att stöda projektet, och också i Norge kan inställningen i datainsamlingskedet betecknas som positiv. Vissa delar av datainsamlingen väckte dock irritation inom administrationen: ibland för att forskarna ville ge sig i kast med problem som man inom administrationen inte tyckte var viktiga eller ville undvika, ibland för att forskarna inte utgick från de definitioner man inom nordisk läkemedelsadministration slagit fast.

## Publiceringsskedet

Varje publikation som byggde på data från administrationen skickades för läsning innan publicering ägde rum. Kommentarer till enskilda artiklar kunde ibland vara nog så kritiska, och stundom med skäl. Inte sällan blev vi nu i vår tur ombedda att lämna ut grundmaterial så att myndigheterna skulle kunna kontrollera våra slutledningar. Medan vi ofta tidigare besvärat administrationen med hjälp och med datagenomgång, blev det nu vår tur att förse administrationen med material. En del av de publikationer vi lämnade in lästes antagligen inte, och våra artiklar ledde i allmänhet inte till kontroverser. Det mest påtagliga undantaget var Eivind Falkums avhandling om *Statsens legemiddelskontroll* (1980). Den norska administrationen krävde att rapporten skulle hemligstämplas förebarande att den innehöll konfidentiell information. Vi accepterade denna lös-

ning fastän vi hade svårt att förstå orsaken och fastän vi inte kunde få klart besked om vad som skulle ändras för att rapporten skulle kunna publiceras normalt. Konflikten med administrationen skärptes i och med att vi hade ett första utkast färdigt till monografen *Läkemedelsfrågan i Norden*. Vi hade manuset för läsning på olika håll, och vi erbjöd oss att före publiceringen muntligt informera de finska, norska och svenska medicinalstyrelserna om våra resultat.

Många utomstående läsare gav synnerligen positiva skriftliga kommentarer till vårt manuskript, medan läkemedelsadministrationen, ett av våra centrala forskningsobjekt, var ytterst kritisk. Denna hållning illustreras i ett brev från den danska sundhedsstyrelsens chef, Søren K. Sørensen, som återges här invid. Vi skall analysera detta som exempel på problem i diskussionen mellan forskare och administration.

## Sørensens brev

Sørensens brev har många likheter med Noros. Det ger dock mera öppet uttryck för motvilja mot forskning eller åtminstone sådan forskning som upplevs som inblandning från ovidkommande och där också myndigheterna är forskningsobjekt. Låt oss alltså närmare analysera vad det lär oss om administrationens strategi mot ovälkomna projekt.

Det första steget i Sørensens brev är att förklara forskningsprojektet illegitimt. Det görs genom att påstå att ett nordiskt organ gått utöver sitt mandat och att det finns ett annat organ till vars revir denna fråga hör. Distribueringen av brevet till såväl nationell som nordisk administration, kan rimligen tolkas som ett meddelande att i den mån någon till administrativ behandling tänkt ta upp de förslag som framställts av forskargruppen så kommer detta att stöta på danskt motstånd. Men, om det tas upp, skall det ske i det organ som består av administratörer med representation bl a från den danska sundhedsstyrelsen.

Det andra steget har nära samband med det första. Försöken att förklara projektet illegitimt är samtidigt en mobilisering av administrativa krafter mot projektet. Denna mobilisering är en implicit uppmaning att nonchalera projektet - varje hänvisning till projektet bör tillbakavisas av lojala administrativa krafter.

## Sørensens brev

Generaldirektør Barbro Westerholm, Sverige.  
 Helse­direktør Torbjørn Mork, Norge.  
 Medicinaldirektør Olafur Olafsson, Island.  
 Generaldirektør Erkki Kivalo, Finland.

Under det fællesnordiske nævn for alkohol- og drogforskning (NAD) er der – så vidt jeg er orienteret – ved at blive færdiggjort en rapport om psykofarmakaspørgsmål i Norden og om lægemiddel­kontrollen i de nordiske lande. Jeg har kendskab til et udkast til et kapitel 19 "Den framtida läkemedelspolitiken" til denne rapport, fremsendt den 27. oktober 1981 af Eivind Falkum, universitetet i Bergen, til en konference den 3. november 1981 om "Kontrollpolitik og psykofarmaka".

Selv uden kendskab til de øvrige dele af den foreslåede rapport finder jeg det nødvendigt at reagere imod det nævnte materiale.

Der må for det første sættes spørgsmålstegn ved, om generelle lægemiddelpolitiske spørgsmål er omfattet af kommissoriet for NAD. Det synes ikke at være tilfældet. Det må også bemærkes, at der er oprettet et andet nordisk organ – Nordisk Lægemedelnævn – til at behandle lægemiddelspørgsmål.

For det andet er det ikke muligt ud fra materialet at se, om de opregnede konklusioner har videnskabelige data som grundlag, og om arbejdet således lever op til de krav, der må stilles til forskningsarbejder. Men jeg er bekendt med, at der netop på dette punkt er blevet fremsat alvorlig kritik fra flere sider.

Dernæst bemærkes, at forfatterne til det foreslåede kapitel 19 selv fremhæver, at de har koncentreret sig om de statslige lægemiddel­kontrollsystemer af den grund, at de som medborgere har ret til at søge at bidrage til udformningen af disse systemer. Det er klart, at de som alle andre har denne ret. Men jeg må misbillige, at de udøver den gennem et "forskningsprojekt", finansieret af nordiske midler.

Endelig finder jeg det stærkt kritisabelt, at der af denne nordiske gruppe stilles forslag om at udelukke Danmark af det nordiske samarbejde på lægemiddelområdet. Jeg må tage skarpt afstand fra denne konklusion.

Jeg vil være interesseret i at få oplyst, hvilke reaktioner man har hos sundhedsstyrelserne i de øvrige nordiske lande i denne sag.

Med venlig hilsen  
 Søren K. Sørensen

Kopi til: Nordiska Nämnden for Alkohol- och Drogforskning, Finland.  
 Nordisk ministerråds sekretariat, Norge.  
 Nordisk Socialpolitisk Komité, Norge.  
 Afdelingschef Jens Overø, Danmark.

Det tredje steget är ett komplement till de två första. Genom att påstå att forskarna föreslår att Danmark skall uteslutas ur det nordiska samarbetet, framställs projektet som ett hot mot en av kärnpunkterna i nordisk samarbetsfilosofi. Idén är att skapa ett antagonistiskt förhållande till projektet. Vårt förslag framställs emellertid felaktigt. Vi utgick från vad Sørensens egna tjänstemän sagt om det omöjliga i att på olika premisser verka såväl i EG som i nordiskt samarbete. Vi har tagit detta på allvar, men betonat vikten av att det informella samarbetet med Danmark fortsätter.

Det fjärde steget är att inkompetensförklara projektet vetenskapligt. Det är naturligtvis problematiskt eftersom Sørensen inte läst det vetenskapliga underlaget. Detta medges, men problemet löses genom en vag men antagligen nog så effektiv hänvisning till "alvorlig kritik fra flere sider". Det är också betecknande att ordet forskningsprojekt i detta skede har citationstecken.

Sørensens fyra steg i argumentationen är sålunda: *illegitimitet*, *mobilisering*, *antagonism* och *inkompetens*. Men Sørensens brev är också en principiell deklaration rörande relationen mellan forskningsresultat och administrativa beslut.

Det är särskilt två punkter i Sørensens resonemang det är viktigt att problematisera. Den första är frågan om vetenskaplighet i administrativa beslutsprocesser. Det är naturligt att hälsovårdsadministrationen med sin i regel biologiska och medicinska bakgrund lägger stor vikt vid att beslut skall vara vetenskapligt väl underbyggda. Detta leder till att beslut motiveras vetenskapligt även om de aktuella forskningsresultaten har föga att göra med beslutet. Nästan alla beslut kan motiveras vetenskapligt, men att de är vetenskapligt väl underbyggda förutsätter bl a att olika alternativ vägs mot varandra på basen av vetenskapliga resultat. I regel saknas sådana data, men den ideologiska syn hälsovårdsadministrationen utgår från, gör det nödvändigt att skapa en illusion om vetenskaplighet (se närmare Bruun 1982). Den andra punkten är att den vetenskapliga åskådning man bygger på inom hälsovårdsadministrationen har få beröringspunkter med läkemedels- och kontrollpolitik. Här representerar samhällsvetenskapen expertisen; sällan dock med tillräcklig ödmjukhet. Men inom medicinen finns det en tendens att vidga den medicinska professionens kompetens till bl a organisering, som ju inte kan bygga på medicinska teorier (se närmare Freidson 1973).



## Slutkommentar

Vi har redovisat en konflikt mellan ett forskningsprojekt och administrationen och pekat på att denna konflikt pågått under forskningsprojektets samtliga faser men kulminerat då forskningsresultaten presenterats. Min tes är att konflikten accentuerats genom att man inom administrationen bedömt ett samhällsvetenskapligt projekt utgående från ett biologiskt-medicinskt paradigm. Administrationens syn har haft genomslagskraft eftersom läkemedelsadministrationen i Norden utvecklat ett intimt förhållande till läkemedelsindustrin, som den har till uppgift att kontrollera, och till läkarkåren, som historiskt varit initiativtagare till hälsovårdsadministrationen. Triangeln administration-industri-profession utgör en svärgenomtränglig mur och försvårar samhällsvetenskaplig forskning på detta område. Mot den bakgrunden är det märkligt att psykofarmaka-projektet vann segrar då det gällde att få igång projektet och att få tillgång till data. Men segrade administrationen ändå till slut?

## Referenser

- Bruun, K. (1982): "Kontrollpolitikens imbalans" i *Tidskrift for Kriminalvidenskab* 39 sid 225-237
- Bruun, K. et al (1982) *Läkemedelsfrågan i Norden i ljuset av psykofarmakakontrollen* Stockholm: Prisma
- Falkum, E. (1980) *Statlig legemiddelskontroll - offentlig markedsregulering* Bergen: Universitetet i Bergen
- Freidson, E. (1973) *Profession of Medicine. A Study of the Sociology of Applied Knowledge* New York: Dodd, Mead & Co
- Hemminki, E. & T. Pesonen *Lääke-esittelyt Kansanterveystieteen julkaisuja M 34/78*. Tampere: 1978
- NU, Nordisk utredningsserie 1974/9 *Kontrollpolitik och narkotika* Stockholm: 1974
- NU, Nordisk utredningsserie 1977:11 *Kontrollpolitik och psykofarmaka* Stockholm: 1977

