

Referenser

- Cabinet Office (2000). Adding it up: improving analysis and modeling. London: Cabinet Office.
- Cartwright, N., Hardie, J. (2012). Evidence-Based Policy. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, M.D. et al. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*, vol. 17:1–25.
- Head, B.W. (2016). "Toward more 'evidence-informed' policy making?". I *Public Administration Review*, vol. 76:472–484.
- Maslow, A.H. (1966). *The Psychology of Science*. New York: Harper & Row.
- Solomon, M. (2015). *Making Medical Knowledge*. New York: Oxford University Press.

Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG

I policyforskningen har man sedan länge uppmärksammat det inte alldeles oproblematiska förhållandet mellan kunskap och politiska riktlinjer. I vår tid har detta komplicerade förhållande hamnat än mer fokus eftersom intresset ökat 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 "evidensbaserad 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 förvalt-

* Denna text är en förkortad version av Ahlbäck Öberg, Shirin (2011). "Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati", *Svensk Juristtidning* (8), 764–771.

ningen. 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.

Idag utreds, granskas och utvärderas politik alltså i större utsträckning än någonsin, och det väcker 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? Det finns inga enkla svar på dessa frågor. Många har framhållit fördelarna med denna "politik på upplysningens grund" (Hermansson 2002). Flera har till och med velat förstärka experternas roll och beslutsfattarnas sakkompetens (Calmfors 1999). Andra kommentatorer menar dock att nuvarande trend leder oss in i ett "granskningssamhälle" (Power 1999; Ahlbäck Öberg 2014) med ett "utvärderingsmonster" (Lindgren 2006; 2014).

Till detta kommer att det råder stor osäkerhet om systematiskt insamlad kunskap i praktiken används (t.ex. Statskontoret 2002:21; Pollitt 2006). Även internationellt diskuteras vad som orsakat denna "utvärderingsexplosion" (Power 2003) och hur man på ett klokt sätt ska ta till vara det material – eller underlag – som produceras. Det finns alltså ingen enighet om huruvida den påstådda trenden är

av godo eller inte; förhållandet mellan kunskap och politik är nämligen inte enkelt.

Jag kommer här kort att skissera två diametralt motsatta hot som kunskapsstyrning kan utgöra mot demokratiska ideal. Ett vanligt demokratiideal är att politiska beslut ska grundas på *upplyst förståelse*, vilket innebär att politiker på grundval av relevant information och egna värderingar tar ställning i politiska frågor (Dahl 1989). Detta förhållningssätt 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 oreflekterad 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.

Utifrån en 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 grundade på politiska värderingar får stryka på foten för vad som närmast kan beskrivas som ett expertvälde.

Figur 1. Två diametralt olika hot som kunskapsstyrning kan utgöra mot demokratiska ideal



Det är eftersträvansvärt att politiken kan navigera mellan total nonchalans och överdriven respekt för den information som tillförs beslutsprocesserna. Vi vill varken hamna i en situation där kunskapen ersätter 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 eftersöks. Samtidigt måste givetvis den information som produceras kritiskt granskas och tolkas utifrån skilda politiska värderingar. Ett sådant förhållningssätt kan beskrivas som öppet men kritiskt: politikerna försöker efter bästa förmåga och utifrån egna värderingar integrera systematiskt insamlad kunskap (jfr Hermansson 2002).

Förhållandet kunskap och politik kan således sammanfattas i följande frågor som relaterar till idealtyperna kunskapsnonchalans, expertdelegation (teknokrati) och deliberation:

- 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?

Kunskapsnonchalans

Rent analytiskt kan man tänka sig att kunskapsnonchalans följer av att man ser beslutsprocessen som en ren maktkamp. Man kan då betrakta processen antingen som en ren rituell verksamhet eller som en intressekamp. Den rituella verksamheten görs för syns skull; den är ett spel för galleriet. Det är en ofarlig terapi genomförd av tandlösa byråkrater som man bara ska låta göra sitt jobb. Resultatet, oavsett vilket det blir, bemöter man bara med artighet. Någon reell betydelse har det aldrig, vilket alla vet om.

När maktkampen istället betraktas som en intressekamp öppnar sig nya möjligheter, men också eventuella hot. Utredarna artikulerar ett särintresse (andras eller det egna)

och det gäller att vara beredd att bemöta slutsatser med moteld och förnekanden. Om det inte biter gäller det att underminera resultatens trovärdighet genom att hitta vad som kan presenteras som sakfel och inkompetens hos utredarna.

Expertdelegation (teknokrati)

Skillnaden är stor mot den situation som uppträder när beredningsprocessen betraktas som en ren expertdelegation. Mer eller mindre explicit tänker man sig då att beredningen delegeras till experter som självständigt utarbetar förslag till beslut. Utgångspunkten är då att oväldiga experter producerar sanningar med oantastliga vetenskapliga metoder som det inte finns skäl att ifrågasätta. Gillar man inte förslagen som blir resultatet av en sådan beredning kan man inte annat göra än att buga djupt och vördsamt, och möjligen tyst beklaga att man hade fel.

Deliberation

Vilken är då den gyllene medelvägen? Hur undviker vi att hamna i någon av dessa diken? Den *deliberativa* mittenpositionen undviker både nonchalansens och teknokratins fallgropar. Med ett sådant förhållningssätt utgör beslutsunderlaget ett reforminstrument, med förslag om vad som eventuellt kan förändras. Politiker, experter och policyanalytiker ingår i ett samtal, där man utifrån sina olika utgångs-

punkter och erfarenheter försöker resonera sig fram till en ”bästa lösning”. Andras ståndpunkter bemöts med respekt och konsistenta motargument.

Det finns anledning att framhålla att dessa nyss skissade förhållningssätt ska förstås som idealtyper. I verkligheten kanske vi inte hittar någon som är fullständigt nonchalant eller helt överlämnar till experter att fatta beslut. Det deliberativa samtalet kanske inte ens återfinns i förebildens vetenskapliga seminarier, och är kanske inte ens önskvärt fullt ut i politiken. Maktutövning, expertkunskap och problemlösning är alla legitima delar av det politiska livet. Frågan är i vilka proportioner de uppträder och när vi kan förvänta oss mer av det ena än av det andra. Förutsättningarna att utnyttja väl grundad information varierar naturligtvis mellan olika områden. Man kan även här tänka sig idealtypiska ytterligheter. Inom vissa områden finns en väl etablerad, beprövad kunskap som är tämligen okontroversiell, och som utan alltför stora översättningsproblem kan tillämpas på specifika beslut. Inom andra områden råder stor osäkerhet, med utrymme för (politisk) bias bland forskarna. Den spekulativa kunskap som finns är svår att tillämpa på specifika reformer, man vet helt enkelt för lite om vilka effekter en viss åtgärd får. Förhållandet mellan kunskap och politik är, sammanfattningsvis, inte enbart avhängigt av politikernas förhållningssätt till expertkunskap – utan även kunskapsläget inom olika fält utgör i sig en viktig faktor att beakta då politiska beslutsprocesser ska förstås i termer av underlagets vederhäftighet.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. (2011). Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati. I *Svensk Juristtidning* (8):764–771.
- Ahlbäck Öberg, S. (2014). Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsmyndigheten. I Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, 5:e reviderade upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, S., Öberg, P.O. (2005). Glorifiering av handlingskraft tystar det förnuftiga samtalet. I *Axess*, maj 2005.
- Calmfors, L. (1999). Förstärkt experternas roll i politiken. *DN debatt* 1999-11-14.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Huw T.O., Nutley, S.M., Smith, P.C. (2000). *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Furubo, J.E., Rist, R. C., Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Hermansson, J. (2002). *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*. Malmö: Liber.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- March, J.G., Olsen J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? I *Evaluation*, vol.12(1): 38–55.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Power, M. (2003). Evaluating the Audit Explosion. I *Law & Policy* 25(3):185–202.
- Statskontoret 2002:21. *Utvärderingar och politik II. Hur använder regeringen utvärderingar?*
- Toft, C. (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. I *Politics & Society*, 31(4): 567–608.
- Torgerson, D. (1986). Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy. I *Analysis & Policy Sciences*, 19:33–59.
- Turner, S. (2001). What is the Problem with Experts? I *Social Studies of Science*, 1(31): 23–49.