

VETENSKAP  
OCH BEPRÖVAD  
ERFARENHET  
POLITIK





**VETENSKAP  
OCH BEPRÖVAD  
ERFARENHET  
POLITIK**

## Innehåll

Förord	9
<b>NILS-ERIC SAHLIN</b>	
Tro eller vetande – vilken plats i politiken?	19
<b>BARBRO WESTERHOLM</b>	
Faktaförnekaren – är han/hon ett hot mot demokratin?	29
<b>FINN BENGTSSON</b>	
Kunskaper och evidens i politiken	41
<b>DANIEL TARSCHYS</b>	
Evidensbaseri ng i politiken: två problem och en enkel tumregel	51
<b>JOHAN BRÄNNMARK</b>	
Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati	61
<b>SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG</b>	

ISBN 978-91-983575-4-7

© VBE programmet och författarna

Grafisk form Johan Laserna

Tryckt av Media-Tryck, Lunds universitet, Lund 2018

Vetenskaplig kunskap i politiken –  
en breddad diskussion och

71 användning är nödvändig

ÅSA KNAGGÅRD

81 Medverkande

## Förord

Politik är inte vetenskap. Det kan vi enas om. Men betyder det att politiker inte behöver bry sig om vetenskap och beprövad erfarenhet?

Det finns forskare och politiker som verkar mena detta. Forskning är, säger man, en färskvara.\* Det som anses belagt idag ses som vederlagt i övermorgon. Sanningar kommer och går. Och egentligen är allt ändå bara konstruktioner.

Förord är inte platsen för mer genomarbetad filosofisk argumentation och reflektion. Men nog inser vi alla, även de mest stridbara förespråkare för allsköns relativism, att dessa ståndpunkter och de argument som framförs har sina tydliga problem. När vi säger att sanningar kan komma och gå menar vi att det vi trodde var sant vid närmare granskning visade sig vara falskt. Här har inget kommit och gått – det som vi trodde var sant var inte sant, varken då eller nu eller någonsin. Men än viktigare i detta sammanhang är att

\* Anne-Marie Pålssons text "Forskning är en färskvara", publicerad i Helsingborgs dagblad den 14 augusti 2017, har inspirerat mig.

forskning definitivt inte är en färskvara, det visar med all tydlighet vetenskapshistorien. Att forskningen ständigt ger oss nya kunskaper gör den inte till en färskvara – inte i den meningen som mjölk som blivit allt för gammal är odrickbar. Vetenskapliga teorier är i grunden redskap. I vardagen använder vi de redskap som där och då finns tillgängliga. Vi sätter oss inte ner och säger ”Det är ingen idé att jag gör något. Mina redskap är en färskvara, snart kommer det nya och kanske bättre.”

En något gråmulen samtid har visat oss att relativism, faktaresistens, konstruerade fakta, sanningsförnekande ... kan ge tydliga politiska fördelar. Men att utifrån detta sluta sig till att politik därför inte skall förlita sig på vetenskap och beprövad erfarenhet är ett grovt felslut.

Och man kan ju stillsamt fråga sig, om man tar denna typ av argument på allvar, vilket skäl det då finns att finansiera våra universitet och högskolor. De arbetsmarknadspolitiska skälen får kanske inte förringas, men det grundläggande skälet till att vi lägger stora summor på forskning och utveckling är väl ändå att vi tror att dessa verksamheter leder till vetenskap och beprövad erfarenhet, inte till ovetenskap och oerfarenhet, och att de därmed ger oss en bas för mer stabila politiska beslut?

Ett annat påstående man kan hitta i debatten är att politik inte handlar om vetenskap och beprövad erfarenhet utan om värden och värderingar. Alltså, politik handlar om hur vi skall fördela vår gemensamma kaka, om rättigheter,

rättvisa ... gott och ont. Dessa svåra frågor kan inte lösas med hjälp av vetenskap och beprövad erfarenhet. En sådan uppfattning, sägs det, grundar sig i en felaktig övertro på forskning. Det stämmer: våra värderingar är till skillnad från våra påståenden om världen inte sanningsvärdesbärande. Men detta innebär inte att politiker skall bortse från den kunskap och erfarenhet som finns. Det innebär inte heller att rådande vetenskap och beprövad erfarenhet inte skall tillåtas påverka våra värderingar.

Allt beslutsfattande är en kombination av två saker: kunskap/information och preferenser/värderingar. Detta gäller oavsett om vi talar om enkla vardagsbeslut, Aftonbladet eller Expressen, eller svåra politiska beslut som kanske i grunden påverkar framtida generationers väl och ve, exempelvis den nu aktuella frågan om vi skall tillåta genredigering där resultatet av redigeringen går i arv.

Kuggen i John Stuart Mills politisk-ekonomiska teori-bygge är den fullständigt rationella, nyttomaximerande individen. Den i alla avseenden perfekta beslutsfattaren. Denna ideala samhällsmedborgare gav Mills kritiker öknamnet Homo economicus. Idealet föddes dock inte med Mill. Från Aristoteles och framåt hittar vi mer eller mindre genomtänkta teoretiska tankar om abakusfigurer, strikt värdemaximerande förebilder. Vad Mill gjorde var att inspirera en mycket fruktsam teoretisk diskussion. Vilka egenskaper har Homo economicus? Är det möjligt att med hjälp av några enkla matematiska axiom fullständigt beskriva hur

detta unikum av rationalitet fungerar? Ja, är svaret på den sista frågan.

Under 1900-talet utvecklade filosofer och ekonomer en rad eleganta matematiska teorier om rationalitet och rationellt beslutsfattande. Idag är Homo economicus själsliv så kartlagt att det framstår som närmast andefattigt.

En viktig sak som denna kartläggning lärt oss är just hur kunskap och värderingar samverkar när man fattar beslut. Sammanvägningen kan ske på olika sätt, vart och ett med sina tydliga för- och nackdelar. Men vi har också lärt oss att det inte finns några enbenta beslut. Hur starka värderingar vi än har kommer dessa aldrig utan kunskap att leda till handling. Och omvänt: vetenskap och beprövad erfarenhet utan värderingar gör inga beslut.

Det går även att formellt visa att vetenskap och beprövad erfarenhet leder till ett bättre beslutsfattande. Detta bevisades redan på 1920-talet. Att i ljuset av denna viktiga insikt hävda att den politiska beslutsfattaren skall bortse från vetenskap och beprövad erfarenhet och fokusera på sina värderingar känns märkligt.

En viktig kunskap som den beslutsteoretiska forskningen gett oss är hur viktigt det är att ärligt och öppet redovisa vilken vetenskap och beprövad erfarenhet man baserar sitt beslut på. Alltså inte endast att det finns vetenskap och beprövad erfarenhet som stödjer beslutet utan också vilken kvalitet denna vetenskap har och hur omfattande och beprövad den beprövade erfarenheten är. Lika viktigt som det är

att ha god kunskap och beprövad erfarenhet är det att känna till kunskapens och den beprövade erfarenhetens gränser. Vad är det vi tror att vi vet? Vad är det vi inte vet? När vi rannsakar vår kunskap och närmare granskar vår erfarenhet kommer vi att se att det finns saker vi vet att vi inte vet men också saker som vi inte har en aning om att vi inte vet. Detta påverkar tveklöst vårt beslutsfattandes lödighet.

Varför är detta sokratiska förhållningssätt viktigt inte minst när man tar svåra politiska beslut? Skälet är helt enkelt att ärlighet är förtroendeskapande. Det finns hur många exempel som helst där tilliten havererat på grund av att beslut tagits på svagt vetenskapligt underlag och dålig erfarenhet. Beslut där man gett sken av att kunskapen varit bättre än den i själva verket varit, men där allmänhet och journalister enkelt kunnat syna den politiska handen och sett att kunskapsläget hade sina sprickor, ibland allvarliga. Dessa alltför värdedominerade beslut har lett till stigmatisering och förtroendekriser. Ibland har bristen på offentligt samtal och ärlig kommunikation gått att reparera, ibland inte.

Idag står vi inför en rad viktiga framtidsbeslut. Robotar och artificiell intelligens kommer att ta över många funktioner i vårt samhälle. Här krävs ett sunt beslutsfattande baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Vi har redskap med vars hjälp vi kan redigera våra gener. Vi kan inom kort se till att vissa svåra ärftliga sjukdomar inte längre kommer att gå i arv. Även här krävs att våra politiker inte endast



fastnar i frågor om värden och värderingar utan intar ett sokratiskt förhållningssätt till de frågor de kommer att ställas inför – ser till att de politiska besluten vilar på en plattform gjuten just av vetenskap och beprövad erfarenhet. Men också att våra politiker tydligt berättar för oss om det finns sprickor i kunskapen.

Det har sagts att journalister, media, förlorar intresset för politiska frågor om politikerna kan grunda sina beslut i vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta kan väl inte vara en nackdel? Det är kanske en nackdel om politik i första hand handlar om att synas och om journalistik handlar om att påvisa ytliga kunskapsbrister. Men om det som påstås stämmer visar väl det att robust vetenskap och beprövad erfarenhet ger långsiktiga politiska fördelar.

Det finns i Sverige idag en stark tro på vetenskap och beprövad erfarenhet – evidensbaserad. Vi ser det tydligt i hälso- och sjukvården. Patientsäkerhetslagen från 2014 säger att patienten ska få sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som är av god kvalitet och står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Skälet till denna lagstiftning är givetvis att vi vill skydda patienterna så långt det går, men indirekt skyddar vi även vården. Felhandlingar på grund av dålig vetenskap och dålig erfarenhet skulle ju endast innebära att tilliten till hälso- och sjukvårdssystemet underminerades. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) publicerar gedigna rapporter som systematiserar kunskapsläget inom olika

medicinska och sociala områden. Rapporter som är nödvändiga för ett gott beslutsfattande. Även Socialstyrelsen bidrar med kunskapsanalyser.

I skollagen anges att utbildning skall vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, och Skolverket har uppdraget att ta fram relevanta kunskapsunderlag. Även Skolforskningsinstitutet ska verka för att våra olika skolor bedriver undervisning ”på vetenskaplig grund”. Vi ser liknande ambitioner på en rad andra områden, exempelvis miljöområdet. Det är ju tack vare goda politiska beslut som dessa myndigheter kommit till och har de uppdrag de har. Beslut som visar att våra politiker vill evidensbasera de beslut som tas inom olika samhällssektorer. Därmed följer givetvis inte att samma politiker nödvändigtvis vill evidensbasera sina egna beslut.

Vi tror med andra ord att vetenskap och beprövad erfarenhet ger oss en bättre hälso- och sjukvård, en bättre skola, en bättre miljövärd ... Men får vi därför en bättre politik? Till läkaren kan vi säga: ”Den metod du använder är inte bra. Systematiska studier lär oss att det finns betydligt mer verkningfulla sätt att behandla tillståndet” eller ”Det du gör saknar evidens. Vi måste ta reda på om och i så fall hur väl interventionen fungerar.” Vi kan göra detta för att vi systematiserat den vetenskapliga litteraturen (med hjälp av till exempel SBU och Cochrane) och kartlagt den beprövade erfarenheten (bland annat med hjälp av olika kvalitetsregister).

Men vad säger vi till den politiker som inte tror på eller i politiska sammanhang inte vill befatta sig med vetenskap och beprövad erfarenhet – som vill diskutera rättvisa fördelningar, som uteslutande vill styra med värderingar och värden?

Det paradoxala är att vi inte har så värst mycket att komma med. Vi kan inte orubbligt visa att det är rationellt att vara rationell. Och vi kan ju egentligen aldrig veta, i det enskilda fallet, om beslutet beror på en fridsam släng av irrationalitet eller värderingar som vi inte delar. För det andra verkar det inte finnas någon evidens för att evidensbaserad politik är bättre än annan politik.

Ändå verkar det uppenbart att också politik bör vila på vetenskap och beprövad erfarenhet. Varför? Därför att om vi ger upp tron på vetenskap och beprövad erfarenhet ger vi upp tron på det demokratiska samhället. Okunskap, falska nyheter, konstruerade fakta, egna sanningar och kunskapsförakt är underbara vapen om man vill bryta sönder ett fungerande demokratiskt system. Dessa stridsmedel är dock fullständigt värdelösa om man vill skapa den tillit och det goda samtalsklimat som krävs för att bygga och vidmakthålla en demokrati, då krävs bland annat vetenskap och beprövad erfarenhet.

Detta är den femte skriften i den serie småskrifter som alla handlar om vetenskap och beprövad erfarenhet. Författarna är forskare och/eller politiker med stor erfarenhet av området, några är forskare inom vårt

forskningsprogram Vetenskap och beprövad erfarenhet, ett sexårigt program finansierat av Riksbankens jubileumsfond.

*Nils-Eric Sahlin för VBE-programmet\**

\* Vetenskap och Beprövad Erfarenhet – VBE – är ett forskningsprogram som startade 1 januari 2015. Programmet finansieras av Riksbankens jubileumsfond och är internationellt och flervetenskapligt. Deltagarna i programmet representerar Lunds universitet, Malmö högskola och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i Sverige, Carnegie Mellon University och Harvard Medical School i USA samt University of Leeds i Storbritannien och knyter samman forskare från områdena filosofi, psykologi, kognitionsvetenskap, juridik, medicin och företagsekonomi.

VBE programmets forskare går att läsa om på <http://www.vbe.lu.se>.

# Tro eller vetande – vilken plats i politiken?

BARBRO WESTERHOLM

Britt Mogård, skolminister 1979–1981, skrev i sin självbiografi *Summa summarum* (1981) följande: ”Kunskaperna hos politiker är det nog inget fel på. Men miljön, eller kanske det religiösa draget i partitillhörighet, befördrar inte intellektuell mognad och öppenhet för andras åsikter.” Och så fortsatte hon med ”Politik bygger på värderingar. Vi människor tar ställning på grundval av värderingar. Men om vi inte skall spela hasard, måste vi försöka få en fast grundval av fakta.”

Jag håller med, politiken måste utgå dels från partiernas politiska ideologi, dels från fakta.

Bortser man från fakta kan de politiska besluten landa fel. Jag vill här ge några exempel där fakta och tro stått emot varandra inför politiska beslut.

## THX och naturmedel för injektion

Veterinären Elis Sandberg framställde på 1950-talet kalvthymuspreparatet THX som han sedan behandlade bl.a.

cancerpatienter och diabetiker med. THX betraktades som en mirakelmedicin men läkemedelskontrollen ifrågasatte både preparatets effektivitet och säkerhet. Tillverkningsprocessen medförde klara risker för bakteriell kontamination.

Det blev en lång och infekterad juridisk process mellan Sandberg och Socialstyrelsen om THX:s vara eller inte vara. Under tiden vallfärdade patienter till Sandberg i Aneby för att få hjälp. I medierna och delar av den politiska världen blev Sandberg lille David som kämpade mot myndighetsvärldens och läkarkårens Goliat. Samtidigt kom naturmedelsbaserade injektionspreparat i ropet för behandling av cancer.

Flera utredningar genomfördes om THX:s nytta och risker. I den sista, *Naturmedel för injektion* (SOU 1979:2), sammanställdes den dokumentation som fanns rörande THX och dess användning och åtgärder föreslogs som utifrån juridisk och humanitär synpunkt befanns lämpliga. Det resulterade i proposition och riksdagsbeslut rörande regeringens proposition *Om ändring i läkemedelsförordningen* (prop. 1980/81:5). Under en försöksperiod på fem år fick läkare möjlighet att besluta om injektion av naturmedel, däribland THX. Samtidigt erinrades om skyldigheten att rapportera eventuella biverkningar av medlen.

Försökslagen följdes 1985 av riksdagsbeslut om rätt för regeringen att förordna dispens från läkemedelsförordningen för att möjliggöra försöksverksamhet med naturmedel för injektion (*Om ändring i lagen* (1981:50) *med bestäm-*

*melser om vissa medel avsedda för injektion* (1985/86:33). M och FP reserverade sig mot beslutet. Samtidigt förut-sattes att Socialstyrelsen skulle fortsätta sin värdering av preparaten. Konsekvensen blev dock att regeringen kunde köra över Socialstyrelsen med dess säkerhetskrav och säga ja till medlens användning.

Regeringen har haft tur att ingen olyckshändelse med bakteriellt infekterade injektionspreparat inträffat. THX tillverkas inte längre. Däremot kvarstår problem med de antroposofiska preparaten där erforderlig dokumentation för bedömning av effekt och säkerhet saknas.

Sverige kan införliva de antroposofiska preparaten i läkemedelsarsenalen via en särslagstiftning som EU gjort möjlig, men man är inte tvingad. Läkemedelsverket har i sin utredning *Förutsättningar för och konsekvenser av att införliva artikel 16.2 i läkemedelsdirektivet (2001/83/EG) i svensk läkemedelslagstiftning* tagit upp frågan utifrån ett juridiskt-läkemedelsregulatoriskt perspektiv och inte från skillnaden mellan evidensbaserad medicin och andra icke-evidensbaserade behandlingsmetoder. Tunga remissinstanser har varit negativa till de olika förslagen. Skälet som anförts är att det är centralt att svensk hälso- och sjukvård arbetar utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. En samsyn bland hälso- och sjukvårdens personal om vikten av att väga evidensbaserad nytta mot risker med behandlingsmetoder har funnits länge. För läkemedel infördes det kravet i lagstiftningen 1934.

Det beslut regeringen nu tagit innebär borttagande av bestämmelsen i läkemedelslagen som möjliggör särskilda försäljningstillstånd för antroposofiska läkemedel. Samtidigt har företagen fått en omställningsperiod på sammanlagt fem år för att kunna ta fram underlag för ansökningar till Läkemedelsverket och få dem bedömda utifrån läkemedelslagens krav. Faktakravet har nu vunnit över tron.

### Riskerna med strålbehandlade livsmedel inklusive kryddor

Under 1960-talet påbörjades ett internationellt samarbete för att nå en standardisering av bedömningen av olika livsmedelsfrågor. De internationella organen för livsmedelsfrågor (FAO), atomenergi (IAEA) och hälsa (WHO) utarbetade en standard, Codex 1979, för livsmedel. De tog också fram råd och anvisningar för användning av anläggningar för bestrålning av livsmedel med syfte att oskadliggöra bakterier i dem. Det var i en tid då kärnkraften debatterades intensivt ute i det svenska samhället och ordet strålning hade en särskild laddning.

1981, året efter den svenska kärnkraftsomröstningen, motionerade centerpartister i riksdagen om behovet av skärpning av den svenska livsmedelslagstiftningen. Syftet var att förhindra allt saluhållande av bestrålade livsmedel. Jordbruksutskottet föreslog att frågan skulle utredas, vilket skedde. 1983 presenterade en expertkommitté rapporten *Besträlning av livsmedel?* (SOU 1983:26). I sammanfattningen

av utredningen kan man läsa: ”En attitydundersökning visar att en allmänt spridd misstro mot livsmedelsbestrålning grundar sig på den felaktiga tron att bestrålade livsmedel blir radioaktiva. Enligt kommittén är det i stället uppkomsten av kemiskt aktiva ämnen, s.k. radiolysprodukter, som är svårast att bedöma. Mycket omfattande djurförsök har utförts under lång tid utan att några hälsorisker har kunnat påvisas. Det är därför helt klart att förtäring av bestrålade livsmedel inte kan medföra några stora hälsorisker. Kravet att visa att de är helt riskfria går emellertid inte att uppfylla. Det är nämligen generellt i praktiken omöjligt att visa att någonting är helt riskfritt.” Så brukar riskvärderare i alla lägen uttrycka sig när risker inte varit påvisbara, men allmänheten uppfattar formuleringen som att då finns det ändå risker.

Därefter motionerade centerpartister, vpk:are och moderater i riksdagen om utredning om förbud mot bestrålning av livsmedel. Jordbruksutskottet (1986/87; JoU18) avsåg motionsyrkandena med att det är ansvarig myndighet, Livsmedelsverket, som beslutar i sådana här frågor. Verket hade inte heller utfärdat något tillstånd för strålbehandlade kryddor. Livsmedelskontrollutredningen (SOU 1986:25) hade samtidigt föreslagit att verket i särskilda fall och med stor restriktivitet skulle kunna lämna tillstånd till bestrålning av livsmedel samt för import av bestrålade livsmedel.

När frågan åter behandlades i riksdagen (1988/89; JoU14 *Livsmedelskontrollen*) blev dock beslutet förbud för bestrål-

ning av livsmedel inom landet och import av bestrålade livsmedel.

Fram till 1996 var det tyst i frågan men den kom till liv när förslaget till statsbudget för budgetåret 1997, 1996/97:1, utgiftsområde 23 såg dagens ljus. Där gjorde regeringen bedömningen att bestrålning av kryddor och import av bestrålade kryddor borde kunna tillåtas. Bakom ställnings-tagandet låg en hearing som Jordbruksdepartementet tagit initiativ till i maj 1996 om kontaminering av kryddor. Då framförde representanter för ansvariga myndigheter, konsumentföreträdare och kryddimportörer sin oro över de sjukdomsrisker, främst salmonella, som visats förknippade med att obehandlade kryddor kom ut på marknaden. Dessutom hade det visat sig att den gas, etylenoxid, som använts för att döda bakterier i kryddor befunnits vara cancerogen. Därmed upphävdes förbudet mot strålbehandling av kryddor trots reservation från C och MP.

Den kunskap som väglett FAO, IAEA och WHO i deras beslut 1979 höll med andra ord, men rädslan för strålning, som naturligtvis stärktes när Tjernobyllkatastrofen inträffade 1986, påverkade de politiska beslutsfattarna. Jag håller med Inga-Britt Ahlenius i det hon skrev i SvD den 2 september 2017, nämligen att det är farligt när allt blir politik. Hon menade att ämbetsmannakulturen måste återupprättas, det är där faktakunskapen finns. Historien om bestrålade kryddor bestyrker detta.

## Införande av hjärndöd som dödsbegrepp

Traditionellt har människor ansetts avlidna när hjärt- och lungverksamheten upphört. Men med utvecklingen av medicinsk teknik under efterkrigstiden kom frågan i en annan dager. Det blev möjligt att med hjärtstimulator och respirator hålla igång cirkulation och syrsättning av hjärnan och därmed behålla dess funktion förutsatt att insatserna sätts in utan dröjsmål.

Parallellt utvecklades möjligheterna att med framgång transplantera organ som lever och njure. Donator kunde vara en levande person, men också någon som avlidit om döden kunnat säkerställas med säkerhet och organen inte hunnit ta skada. Vid den tiden väcktes frågan om huruvida hjärtdöd borde ersättas med hjärndöd. De som aktualiserade frågan förnekade att det hade något samband med transplantationsverksamheten, men det är givet att hjärttransplantation, som vid denna tid började genomföras, förutsatte att det fastställts att donator var hjärndöd.

Socialstyrelsen och Svenska Läkaresällskapet blev 1970 eniga om att hjärndöd föreligger när tillförseln av syrgas till hjärnan upphört genom fullständig blockad av blodcirkulationen till denna. Socialstyrelsen 1973 gav därefter ut en kungörelse om prognos och behandling vid totalt och oåterkalleligt bortfall av hjärnfunktionerna (MF1973: 29).

Frågan var kontroversiell och ledde till att dåvarande statsrådet Karin Ahrland 1982 initierade en utredning med frågeställningen om huruvida det nuvarande dödsbegrep-

pet, hjärtdöd, skulle bibehållas eller begreppet hjärndöd införas. Med utgångspunkt från tillgänglig forskning kom utredningen *Dödsbegreppet* (SOU 1984:79) fram till ”att döden inträder när hela hjärnan totalt och oåterkalleligt upphört att fungera, oavsett om andningsverksamheten och andra kroppsliga funktioner kan upprätthållas ytterligare någon kortare tid med tekniska hjälpmedel”.

Det här var för många, inte minst politiker och läkare, en svår fråga att ta ställning till. 1987 lade regeringen propositionen *Lag om kriterier för bestämmande av människans död* (SFS 1987:267) på riksdagens bord. Här föreslogs införande av begreppet hjärndöd. Att det var ett kontroversiellt förslag framgår tydligt av riksdagsdebatten. Många inlägg var känsllosamma. Här ett citat: ”Riksdagen är nu beredd att driva igenom ett nytt dödsbegrepp. Nu är frågan om när döden inträffar varken en juridisk teknisk eller politisk fråga. Det är en fråga om moral, känslor och förnuft.”

Lagförslaget gick igenom med röstsiffror som visar att partierna, med undantag för Vpk, var delade i frågan. Röst-siffrorna utföll:

Ja: S 135, M 24, FP 33, C 16, Vpk 8  
 Nej: S 11, M 43, FP 18; C 39, Vpk 0  
 Avstod: S 2, M 0, C 4, Vpk 0.

Jag tycker att citatet ovan är tänkvärt eftersom det för in en annan dimension än tro och vetande i politiken, nämligen värderingar och etik.

### Etik i politiken

I länder som USA och England men också i Sverige kom etik i politiken på dagordningen i början av 1990-talet. I England utformade Lord Nolan *Standards in Public life*, etiska principer för parlamentsledamöter och tjänstemän. Det var fråga om principer för jävsförhållanden och ersättningar från andra uppdragsgivare än väljarna. Men bland principerna fanns inget om behovet av kunskap som underlag för politiska beslut och om ansvarstagande för politiska besluts effekt på kort och lång sikt.

Den etikgrupp som jag tog initiativ till och ledde i riksdagen under 1990-talet tog inte heller upp detta. Vi arbetade längs två spår: etikett – hur förebygga att politiker schabblar med väljarnas pengar genom dyr representation och resor med tveksamt innehåll – och etiska principer för det politiska handlandet, med fokus på att inte ägna sig åt välviljans hyckleri och lova mer än man kan hålla.

När det gäller analys av etiska konsekvenser av politiska beslut är det i Sverige sedan 1986 Statens medicinsk-etiska råd (Smer) som utgör den huvudsakliga resursen. Dess uppgift är att vara rådgivande organ till riksdag och regering. Rådet är sammansatt av företrädare för de politiska

partierna med en opolitisk ordförande. Till rådet är knutet ett antal experter med erfarenhet av vård och omsorg samt medicinsk-etiska frågor. Exempel på vad rådet tagit fram är etiska analyser av konsekvenserna av fosterdiagnostik, värdmoder/surrogatmoderskap och dödshjälp. Gemensamt för dessa problemställningar är frågan ”Ska vi göra allt vi kan eller ska vi inte?”

### Avslutande funderingar

Det finns många fler exempel på när tro och vetande krockar än dem jag nämnt ovan. Vi har flera som finns på politikens bord idag. Ett är genteknikens användning. På 1980-talet ville Centerpartiet lägga moratorium på all forskning med genteknik. Det ledde inte till moratorium men däremot till att Gentekniknämnden skapades och tillsammans med Livsmedelsverket, Läke-medelsverket, Jordbruksverket och andra myndigheter fick i uppdrag att bedöma nyttan och riskerna med olika produkter som framställs med genteknik. Men trots att det är dessa myndigheter som fått detta ansvar motioneras det i riksdagen om moratorium för utsättning av gentekniskt förädlade grödor. Det leder mig till frågan varför man inte har tillit till de bedömningar de ansvariga myndigheterna gör på grundval av den forskning som finns. Den frågan anser jag att vi måste djupdyka i.

## Faktaförnekaren – är han/hon ett hot mot demokratin?

FINN BENGTSOON

År 2015 var ett av Språkrådets nya ord ”faktaresistens”. Tidpunkten för att kasta ljus på faktaförnekare som inte är mottagliga för även synnerligen välbelagda och vetenskapligt grundade fakta, i synnerhet som även den politiska utvecklingen har tagit fart i denna riktning. Den eskalerade användningen av ord som detta under senare år har ofta skett med hänvisning till att en ny era inom politiken inträtt. Den betecknas ibland som en era ”post fact” eller ”post truth” och har ett klart samband med den senaste presidentvalskampanjen i USA och den vinnande kandidaten Donald Trump, som är en tydlig ledargestalt för fenomenet (Eliasson 2017).

Men just det faktum att Donald Trump erövrade presidentämbetet i USA trots en valrörelse som genomsyrades av ofta föga faktabaserade uppgifter – från både Trumps och



vissa andra kandidaters kampanjorganisationer – visar på att faktaförnekelse inte alls är någon ineffektiv metod att vinna även den allra högsta demokratiska makten. Tvärtom, och just därför är den politiska faktaförnekaren ett så mycket farligare hot mot demokratin än vad till och med många statsvetare tycks inse idag (Widman 2018).

En upplyst allmänhet upplever sig höra grodor hoppa ur munnen på presidentkandidaten och sedermera USA:s president Donald Trumps mun. Man reagerar med huvudskakningar och syrliga kommentarer som ”hur korkad får man vara” men avslutar med axelryckningar istället för att inse allvaret i situationen. Den för fakta till synes oemottagliga presidenten tillämpar nämligen en mycket medveten och väl fungerande politisk strategi. Han har insett att en stor del av allmänheten känner igen sig i hans kritik mot maktens etablissemang. Även om man med fakta tycker sig elegant kunna motbevisa det Trump säger som falskt, så tror denna allmänhet ändå på honom och inte på den som motbevisar honom. Trump vinner, för han har lyckats övertyga en majoritet om att hans ”känsla” är lika mycket eller mer värd än kunskap byggd på basala fakta. En forskare i kognitiv psykologi vid universitetet i Waterloo, Kanada, Gordon Pennycook, har studerat hur olika människor förhåller sig till fraser som låter bra men saknar substans. Av hans iakttagelser framgår att vissa människor attraheras lättare än andra av dåligt faktaunderbyggda påståenden så länge de har ett till synes tilltalande innehåll (Engelmark 2016).

Något som kännetecknar sådana lättövertalade personer är att de tycks vara mindre reflekterande till sin allmänna läggning och har lättare att tro på övernaturliga fenomen, religion och olika alternativa teorier som kraftigt går på tvärs mot rådande konsensus i samhället.

Här är det dock viktigt att skilja på människor som är skeptiska och dem som är rena förnekare av fakta. En sund skeptisk hållning till bland annat nya forskningsrön är i grunden en mycket god och viktig egenskap. Att ha förmåga att vara skeptisk till nyvunnen kunskap innebär att man också har förmåga att reflektera över nytillkomna fakta och kan anpassa den nytillkomna informationen efter egen kunskap och erfarenhet.

Men om alltmer bevis i ett specifikt fall radas upp på ett trovärdigt sätt för att verkligen kunna utgöra viktig nyvunnen och i konsensus belagd kunskap, är det lika viktigt att kunna acceptera detta och inte bara fortsätta att skjuta det hela ifrån sig med hjälp av förnekelse byggd på egna känslorargument.

Det finns också en stark koppling mellan den som envist förnekar fakta och den som gärna hänger sig åt konspirationsteorier. Avsändaren av fakta är i fokus, inte det budskap som trovärdiga fakta förmedlar. Om avsändaren är ”fel” person eller grupp i den faktaförnekandes ögon, så är innehållet i det som förmedlas ointressant, för dessa fakta förutsätts vara manipulerade. Bakom sådan faktaresistens och konspirationsteori döljer sig ofta ideologi, politisk övertygelse eller kommersiella intressen.

Fenomenet med en sådan strategi är emellertid ingalunda nytt. Förnekelsen av exempelvis välkända folk mord som förintelsen i nazisternas Tyskland frodades i vissa kretsar då som nu. Kopplingen mellan att förneka fakta och ha misstanke om en konspiration är särskilt intressant. Medveten desinformation om att en konspiration föreligger måste inte nödvändigtvis övertyga en person om att konspirationen existerar, för den kan påverka personen ändå, och om personen dessutom är skyldig att agera kan den till och med lyckas hindra ett rationellt handlande från personen i fråga. Ur detta perspektiv är det alltså inte irrationellt att sprida misstro utan kan ses som en rationell och effektiv politisk strategi om man vill uppnå ett speciellt mål, även om taktiken bygger på medvetna lögner eftersom fakta talar i en annan riktning (Widman 2018).

Det är därför viktigt att analysera den psykologi som styr faktaförnekaren och att försöka hitta strategier för att slå hål på falska myter. Två andra välkända forskare inom kognitiv psykologi, John Cook och Stephan Lewandowsky, har därför författat en ”handbok” i den svåra konsten att ta död på myter och lyckas komma till rätta med faktaresistens (Beste 2017). I korthet bygger detta på att inte fokusera för mycket på de felaktiga föreställningarna och myterna, utan i stället satsa på att föra fram de fakta som leder till den korrekta förklaringen. Det bör göras på ett så enkelt men fakta-mässigt korrekt sätt som möjligt, och man får gärna visa stort eget engagemang i frågan men utan att göra det i en

nedsättande ton. Tvärtom, det gäller att lyckas få mottagaren nöjd med det budskap som förmedlats och det gör man sällan genom att inta en översittaraktig, självgod attityd i ett försök att förklara motståndaren. Det kan i detta sammanhang vara av värde att veta att människor har lättare att ta till sig korrekt information om de redan är skeptiska mot förmedlaren av de ursprungliga falska fakta. Om människor dessutom är misstänksamma mot varför dessa tveksamma uppgifter överhuvudtaget sprids ökar också mottagligheten för alternativ, korrekt information (Widman 2018).

Ur ett politiskt perspektiv finns det en särskilt viktig anledning att försöka lära sig bemästra den svåra konsten att överföra korrekta fakta som kan konkurrera ut de falska: maktutövning och maktmissbruk! Det förefaller som om Donald Trump i USA och Vladimir Putin i Ryssland är mästare på att vilja och lyckas föra fram osanningar och lögner i syfte att utöva makt. För om man till att börja med kan få dem som backar upp en att tro på fejkad och felaktig kunskap, så kan man som i ett trollslag, från en dag till en annan, ersätta den falska sanningen med en ny sanning utan att rätt eller fel spelar någon roll. De trogna följeslagarna har nu ingen annan väg att gå än att hålla med om den kanske 180-gradiga omsvängningen från presidenternas sida. Presidenterna kan genom att själva bestämma tidpunkten för när en sanning, som en blix från en klar himmel, plötsligt byts mot en annan sanning visa sina undersåtar att det är presidenterna själva som sitter inne

med det ovedersägliga tolkningsföreträdet i fråga om den för dagen rådande sanningen. De har därigenom fullständig kontroll och makt över folkmajoriteten, som lydigt tvingas följa i deras fotspår vart de än väljer att gå, rätt eller fel.

Det är därför inte omöjligt, enligt min mening, att presidenterna i världens mäktigaste länder har anammat en maktbaserad politisk strategi där det kan vara en fördel att börja med falska kunskapsutsagor för att sedan, när de själva vill, slå över till att bejaka korrekta fakta. De som redan haft svårt att ifrågasätta den felaktiga kunskap som ledarna spridit får ännu svårare att tvivla på den nya "sanningen" när den faktiskt är mer korrekt än den förra. Det kan alltså inte uteslutas att detta förslagna sätt att utöva makt idag sker i både en demokratisk nation som USA och i en mera totalitär styrd nation som Ryssland.

Ett problem kopplat till faktaresistens som tyvärr har potentialen att alltmer drabba även forskarkretsar har nyligen belysts av SBU – Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (Levi 2017). Den förväntat oförvitligt objektive forskaren är inte nödvändigtvis utan egna övertygelse, förutfattade meningar och dogmer. Åtminstone inte i ett inledningsskede av en forskningsuppgift, där faktaunderlaget för att pröva en hypotes ännu inte finns. Risker finns då att ju mera trossviss man är, desto fler bekräftelser av sin hypotes tycker man sig se även om tydliga motbevis också existerar. Psykologer kallar detta fenomen för "bekräftelsefel", och sådan förutfattad tvärsäkerhet i en

forskares inställning står därför i strid med det nödvändiga vetenskapliga förhållningssättet, som ständigt måste ifrågasätta, testa och eventuellt ompröva sina rön om nya fakta framkommer som är belagda på ett korrekt sätt.

Risken för att bekräftelsefelelen har ökat med den snabbt framväxande digitaliseringen av också vetenskapliga tidskrifter är tyvärr uppenbar. De så kallade "rovtidskrifterna" (eng. "predatory journals") utgör här en ytterlighet men är ändå ett faktum idag. År 2015 misstänktes de vara cirka 8 000 till antalet. Detta är oseriösa tidskrifter på nätet vars titlar liknar välkända tidskrifters men som i praktiken publicerar nästan inget som helst, gärna mot en avgift och inte sällan utan expertgranskning (peer review-förfarande). Med den fokusering på publiceringskvantitet snarare än kvalitet som råder i dagens universitetssystem finns det en klar risk att chansen att snabbt bli publicerad, utan att behöva revidera sina fynd efter kritik, särskilt kan attrahera oerfarna forskare i karriären. Forskningskarriären idag innebär att man tävlar mot varandra om att snabbt komma fram och vinna forskningsanslag i knivskarp konkurrens och i ett högt uppskruvat publiceringstempo.

Om denna utveckling tillåts fortsätta utan en ökad grad av kontroll över vad som de facto publiceras och förmedlas inom "vetenskap" på nätet, finns det en risk för att faktaförnekelsebeteendet ytterligare kan förstärkas. Således hör det även till forskarsamhällets uppgifter att se till att ytliga eller till och med felaktiga fakta inte kablats ut till bland annat

beslutsfattare i förklädd skrud som varande ny och evidensbaserad kunskap.

Jag ska avsluta denna framställning med två exempel där jag finner att faktaresistensen hotat medicinsk sjukvård och myndighetsutövningen i Sverige under senare år.

Det första fallet är "Macchiarini-affären" vid Karolinska Institutet och Karolinska sjukhuset i Stockholm. De falska fakta som kirurgen Paolo Macchiarini publicerat rörande konstgjorda luftstrupar, vilka opererats in i patienter som sedan avlidit, har fått rättsliga efterspel som alltjämt pågår. Problemet är här att faktaförnekelsen kunde pågå alldeles för länge utan att ansvariga uppfattade det och slog larm. När larm omsider slogs skedde det utan tvivel på korrekta grunder, men de ledningsansvariga uppfattade det inte som korrekt utan godtog i stället kirurgen Macchiarinis förfalskade uppgifter. I dagarna kommer den amerikanska journalisten och tv-producenten Benita Alexander, som tidigare hade ett mycket nära förhållande med Paolo Macchiarini, att presentera en dokumentärfilm om sin tidigare pojkvän. Den går under titeln *He Lied About Everything*, "han ljög om allt", och hon konstaterar att detta inte bara gällde hans privatliv utan lika mycket hans yrkesliv. Slutsatsen man kan dra av detta är att det måste till nya strukturer som, så långt det är möjligt, säkerställer att vi inte låter falska fakta dupera oss under lång tid utan att de som sprider dem riskerar att bli granskade och avslöjade.

Det andra fallet är Rättsmedicinalverkets (RMV) lednings

beslut att åldersbestämma ensamkommande flyktingbarn med en radiologisk teknik som är undermåligt belagd och därmed rättsosäker (Tamsen 2017a, b).

I den pågående skandalen angående åldersbestämning med de aktuella radiologiska metoder som RMV anser vara faktamässiga har det tyvärr visats prov på ett faktaförnekande av rang, väl i klass med det som dagligen tycks komma från Vita huset och Kreml och som vi skakar på huvudet åt.

Det allvarliga är här att ensamkommande flyktingbarn möjligen, med den otillräckligt beprövade metodik som RMV:s ledning gett klartecken till att använda i stor skala, riskerar att på falska grunder bli klassade som vuxna, vilket medför ett betydligt sämre rättsskydd än om de vore barn. Över 11 000 sådana fall har hittills blivit bedömda sent på hösten 2017. Trots att Sveriges samtliga tre vetenskapligt skolade professorer i rättsmedicin och många andra arbetare inom RMV tydligt tagit avstånd från den aktuella teknikens tillämpning, så uttalar RMV:s ledning att det inte är någon fara å färde utan att man är trygg med processen, som ska fortsätta i oförminskad omfattning under 2018 och framåt.

I sakfrågan är det metoden med mognadsbestämning av knäleden med hjälp av magnetkameraundersökning som står i fokus för den massiva kritiken från vetenskapligt håll. Resultat avseende sex respektive sju 17-åriga pojkar i två olika studier (Tamsen 2017a, b) ligger till grund för RMV:s beslut att tillämpa metoden. Det fanns många fler pojkar/

män med i studierna, men i andra åldrar. Varje studie rymde 290 personer, ungefär hälften män och hälften kvinnor, uppdelade i åldersgrupper mellan 10 och 30 år. Könen måste analyseras separat på grund av olika mognadsålder. De individer som befinner sig långt från 18-årsåldern bidrar inte till förståelsen av mognadsfaser kring just 18-årsåldern. I studierna är individerna indelade i åldersgrupper: 10, 11, 12 osv. De som ingår i gruppen 10 år har alltså fyllt 10 år men inte 11. Merparten av åldersgrupperna har färre än 10 individer per kön, och för vissa relevanta åldrar är det ännu färre än sex personer. Till detta kommer att de två studierna tillämpar olika metoder, varför resultaten inte kan slås ihop, men trots det är det just vad som nu har gjorts.

En avgörande vetenskaplig invändning som framförts mot användningen av resultaten från dessa studier, och som vi delar, är att man inte kan utgå från att exempelvis sex stycken 17-åriga pojkar är representativa för en hel befolkning. Om det t.ex. är så att 20 procent av alla 17-åringar i en befolkning har moget knä, så är risken 26 procent att man i ett så litet urval som sex stycken endast får med 17-åringar med omoget knä. Om man utifrån det drar slutsatsen att 100 procent av alla 17-åriga pojkar har omogna knän så hamnar man helt fel. Hade man däremot haft kanske 100 17-åriga pojkar i studien så hade man kunnat dra fler slutsatser.

Exakt hur många individer som krävs för att studera den saken är något som statistiker kan räkna på. Men som

Socialstyrelsen påpekat måste studier göras, även om RMV:s ledning struntat i detta, för att följa upp det bristande kunskapsläget kring mognadsbedömningar av knäleden innan denna metod genomförs i stor skala, vilket sker i Sverige idag. Åtminstone om man vill ha en rättssäker process som sätter barns rättigheter i första rummet och gör detta i enlighet med den internationella barnkonvention som Sverige sedan länge undertecknat och till och med överväger att införliva i Svensk lag. RMV:s ledning och ansvariga ministrar har agerat på ett sätt som bör granskas av JO och KU utifrån de anmälningar som kommit från Sveriges riksdag.

Dessa två exempel på hur bristande medicinsk vetenskap allvarligt riskerar att påverka patientsäkerheten inom såväl avancerad sjukvård som annan medicinsk myndighetsutövning i Sverige i mitten av 2010-talet är varningssignaler. När faktaförnekelse ligger till grund för ansvariga chefers beslut att agera eller inte agera måste detta uppmärksammas och ifrågasättas. Faktaförnekelsen – upptäckt eller som medveten politisk strategi – måste bekämpas om vi vill ha ett ansvarsfullt och väl fungerande demokratiskt samhälle i framtiden.

En riktigt bra svensk översikt av hur faktaförnekandet fungerar i detalj finns att hämta i filosofen Åsa Wikforss bok från 2017. Jag rekommenderar varmt att den den vetgirige läser den för att bättre förstå kampen mellan kunskapsörst och okunskapsförakt på den politiska arenan.

## Referenser

- Beste, L. (2017). <https://universitetslararen.se/2017/02/13/motverka-faktaresistens-med-vetenskapligt-stod/>
- Dedouit F, et al. (2012). Age assessment by magnetic resonance imaging of the knee: A preliminary study. I *Forensic science international* 217(1–3):232 e1-7.
- Eliasson, P-O. (2017). <https://universitetslararen.se/2017/05/11/viktigt-visa-hur-faktafornekare-arbetar/>
- Engelmark, S. (2016). <https://www.tidningencurie.se/nyheter/2016/09/20/nar-fakta-inte-spelar-nagon-roll/>
- Krämer, J.A, et al. (2014). Forensic age estimation in living individuals using 3.0T MRI of the distal femur. I *International Journal of Legal Medicine* 128(3):509–514.
- Levi, R. (2017). *Vetenskap & Praxis – SBU*, nr. 3–4.
- Tamsen, F. (2017). *Läkartidningen*. 2017;114:ETMV, 20 september.
- Tamsen, F. (2017). *Dagens Nyheters debattsida*, 21 september.
- Widman, S. (2018). *Samhällsvetarna ser inte allvaret i demokratins kris*. *Dagens Nyheters debattsida*, 14 januari 2018.
- Wikforss, Å. (2017). *Alternativa fakta om kunskapen och dess fiender*. Fri tanke förlag.

## Kunskaper och evidens i politiken

DANIEL TARSCHYS

Kan politiska beslut baseras på säkra kunskaper? Kan effektiviteten i lagstiftningen och de offentliga insatserna mätas med vetenskapliga metoder?

Förhoppningar om sådana fasta grundvalar har under skilda epoker klätts i olika språkdräkter. Inom hälso- och sjukvården har begreppet ”vetenskap och beprövad erfarenhet” gamla anor som normativ gränsbom mot dilettanter och bluffmakare. Metoder och läkemedel vilkas verkningar inte kan bekräftas genom erkänd forskning ges inte professionell legitimitet och blir därför i varierande grader otillåtna eller undandragna offentlig finansiering. Ibland handlar det om tidscykler. Vad som är allmänt aktad professionalism under ett skede kan uppfattas som charlataneri och hokuspokus under nästa. En klassisk analys av sådana förlopp återfinns i Thomas S. Kuhns *The Structure of Scientific Revolutions* (1962).

Utanför hälso- och sjukvården används uttrycket ”veten-

skap och beprövad erfarenhet” också inom en rad andra discipliner och verksamhetsområden. Begreppet är utpräglat svenskt och förstås inte ens i våra närmaste grannländer, men självfallet har varje land sina egna skiljelinjer mellan accepterade och underkända metoder.

Ett sentida modeord för vetenskapligt grundad metodik är ”evidensbaserad”. Dess äldsta användning återfinns inom medicinen. Sedan 1987 har vi en myndighet som efter ett häromåret utvidgat uppdrag numera heter Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), med uppgift att bedöma de instrument som används i vården, både etablerade och nya. Utifrån aktuell och välunderbyggd forskning söker man ta reda på vilken medicinsk effekt olika metoder har, om det finns några risker med dem och om åtgärderna ger mesta möjliga nytta för pengarna. SBU publicerar översikter av forskningens rön om bästa behandling inom olika medicinska områden, liksom lämpliga åtgärder inom socialpolitiken.

En vägröjare för evidensbaserad sjukvård var amerikanen Archie Cochrane, som på 1960-talet började sammanställa stora forskningsdatabanker med noggranna graderingar av underlagets kvalitet. 1993 startades The Cochrane Collaboration med syfte att producera tillförlitliga översikter av alla relevanta randomiserade och kontrollerade undersökningar inom hälsovården. Numera medverkar över 10 000 frivilliga i mer än 90 länder. En systerorganisation är The Campbell Collaboration, som med liknande metoder försöker samla

vederhäftig kunskap inom utbildning, kriminalpolitik och socialt arbete.

Ambitionerna att arbeta evidensbaserat har numera spritt sig till många områden, vid sidan om sjukvården inte minst skolan och det sociala fältet. I flera sorters yrkesutbildning lär man sig att utnyttja sammanställningar av vederhäftig forskning. Ett svenskt epicentrum för detta perspektiv är Socialstyrelsen, som gett den evidensbaserade praktiken en egen förkortning, EBP. Innebörden är enligt Socialstyrelsens hemsida ”att den professionelle väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser”.

Även politiker talar alltmer i termer av evidens. Dess växande popularitet i politiska diskurser kan spåras genom frekvensmåtten i riksdagens sökmotor. Ordet förekom aldrig mer än tre gånger om året i 1900-talets riksdagstryck men kom sedan i växande bruk och återropades inte mindre än 90 gånger vid riksmötet 2015/16. Termen evidensbaserad gör sin entré i riksdagsspråket år 2000. Stat och kommun träffade 2010 en överenskommelse om att införa en ”evidensbaserad praktik inom socialtjänsten”. Avtalet beskrevs som en plattform som efter hand skulle bebyggas med allehanda praktiska tillämpningar.

## Evidensbaserad praktik och kunskapsstyrning

Ett annat populärt modeord är kunskapsstyrning. Det har först under de senaste åren blivit vanligt i det svenska politiska språket. Ett genombrott kom med Ansvarskommittén, som i *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) hävdade att den statliga styrningen beträffande kommunsektorn huvudsakligen borde inriktas mot normering och kunskapsstyrning.

Statens vård- och omsorgsutredning slog i sitt slutbetänkande *Gör det enklare!* (SOU 2012:33) fast att kunskapsstyrning är en nyckelfaktor för att kunna hantera många av de utmaningar och frågor som sektorn står inför. En utförlig presentation av begreppet gavs sedan i *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst* (Ds 2014:9). I betänkandet föreslogs en särskild förordning om kunskapsstyrning samt inrättande av ett råd för kunskapsstyrning, under ledning av Socialstyrelsens generaldirektör och med deltagande av företrädare för ett antal myndigheter med uppgifter inom socialt arbete samt hälso- och sjukvård (E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, SBU samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket). Socialstyrelsen beskrevs i betänkandet som "ett nav i den statliga kunskapsstyrningen".

Gränsfältet mellan staten och den kommunala sektorn har alltid varit känsligt i konstitutionellt hänseende, och under

årens lopp har man experimenterat flitigt med olika slags relationer. Som alternativ till mera burdusa påbud har man gärna valt samråd eller avtal med inslag av frivilliga åtaganden och villkorade stimulansbidrag. Lanseringen av kunskapsstyrning bör väl rimligen uppfattas som ett nytt steg i denna långa utveckling, och hur den kommer att fungera i praktiken går ännu inte att förutspå. Men ambitionen är helt uppenbart att ge en knuff framåt åt evidensbaserade metoder och en praxis grundad på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Vill man sätta in det växande intresset för evidens och kunskapsstyrning i ett större sammanhang finns det skäl att erinra om några långa förändringsprocesser i svensk politik och förvaltning. Den rationalism som kännetecknas av ett mål-medel-tänkande är ingen ny strömning i det offentliga Sverige, men den har fått ett allt starkare fotfäste. I mitten av 70-talet undersökte Maud Eduards och jag i boken *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag* (1975) hur pläderingarna hade utvecklats i ämbetsverkens anslagsframställningar. Vi såg på fyra år, under en period från 1910 till 1970, och undersökte några olika sektorer. Det var i stort sett samma gamla argument som återkom – vi identifierade nio grundmodeller som varierades i petitorna. Resonemangen var i huvudsak oförändrade under förra hälften av 1900-talet, men mellan 1950 och 1970 hände det något: allt fler myndigheter började presentera sina önskemål i termer av mål och medel. Vi kallade detta "det rationalistiska



genombrottet”. Ett annat intressant drag var att akademiska instanser uppvisade ett särskilt gott väderkorn för strömningar i tiden. De hade en stark dragning till att anpassa sina argument efter vad man uppfattade vara aktuella prioriteter i de beslutande församlingarna.

### Framväxten av målstyrning

Under början och mitten av 1900-talet handlade styrningen av den offentliga sektorn mest om regler och insatsfaktorer. Resursanvändningen detaljstyrdes. Myndigheterna tilldelades t.ex. lokaler och tjänster, de senare noga preciserade i antal och lönegrader. Även övriga anslag var försedda med snäva restriktioner. Utrymmet för lokala avvikelser och initiativ var begränsat. Många kommunala beslut måste underställas landshövdingen ("Konungens befallningshavande"). Även statliga myndigheter var hårt hållna. Det verk som vid förra seklets början ville införskaffa en telefon måste först rådfråga statskontoret. Ett halvsekel senare gällde samma regel vid förvärv av datorer.

Vad myndigheterna faktiskt åstadkom med sina resurser var mindre intressant i den tidens budgetprocess. Deras uppgifter framgick ju av namnet, ibland kompletterat med en särskild lag om hur verksamheten skulle bedrivas. Men några beting eller etappmål fastställdes sällan. Skatterna var "bevillningar" till regeringen, ett slags villkorad ynnest som ansvariga departement och myndigheter sedan skulle använda efter bästa förmåga.

Den här styrningsmodellen blev efter hand alltmer otymlig och började ifrågasättas, inte minst när den offentliga sektorn växte så det knakade. Tjänstemännen blev allt bättre utbildade och förde i förvaltningen in nya metoder som de tillägnat sig vid universitet och högskolor. Nya trender inom företagsekonomin satte avtryck, och internationella impulser förmedlades inte minst via OECD. Med dessa olika processer tilldrog sig verksamhetens effekter och utfall allt större intresse. Fokus försköts, för att tala engelska, från inputs till outputs och vidare mot outcomes och impacts.

I riksdagen fattades 1988 ett berömt principbeslut om mål- och resultatstyrning som sedan dess har följts av ett oavbrutet experimenterande med olika former av områdesdefinitioner, målformuleringar, framgångskriterier, effektmått, resultatredovisningar och resultatanalyser. En bidragande orsak till den obändiga innovationsviljan har varit den klyvning mellan beställar- och utförarfunktioner som genomförts i olika delar av det offentliga systemet, både genom entreprenader och genom strukturreformer inom statliga och kommunala institutioner. Med större enheter och med ökad differentiering har det blivit full fart på granskningssamhället, såsom det definierats i några klassiska texter: Michael Powers *The Audit Society* (1999) och Peter Dahler-Larsens *The Evaluation Society* (2011). Allt fler inrättningar har tillkommit för effektivitetsrevision, tillsyn, inspektion och policyanalys, samtidigt som

”resultatkulturen” fått en central plats i den offentliga diskursen.

Det vidare utfallet av dessa tendenser diskuteras i den ymniga diskussionen om New Public Management (NPM), där allt fler numera tycks söka sig mot mittfältet mellan extrempositionerna ”allt måste mätas” och ”inget bör mätas”. Vad man åstadkommer med offentliga medel är uppenbarligen något som väljare, politiker och tjänstemän har anledning att intressera sig för, samtidigt som riskerna med felvalda indikatorer och perverterade incitament blir alltmer tydliga. Det råder också en växande medvetenhet om kunskapens pris: vill man där uppe veta absolut allt om vad som försiggår där nere uppstår det lätt en känsla av byråkratisering, med kraftigt förkalkade informationsarter.

En revolt mot NPM som f.n. är i fullt sväng, och som i viss mån replierar på men i andra avseenden avviker från idén om en evidensbaserad politik/praktik, kan betecknas som ”nyprofessionalism”. Dess budskap är att målstyrning, utvärderingar, rapportkrav och kameralt nit från de styrandes sida innebär en nedvärdering av yrkeskårens praktiska erfarenheter och kunskaper (”fronesis”), en otillbörlig likriktning och en begränsning av de olika yrkeskårens egen förmåga till utveckling och förnyelse. Nyprofessionalismen är särskilt utbredd inom läkarkåren, estetiska yrken och den högre utbildningen, och i den senare inte minst inom mjukare vetenskaper där man vantrivs med olika former av kvantifiering. Se härom t.ex. Thomas Brante, *Den professio-*

*nella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*, 2014. Låt proffsen vara proffs, heter det allt oftare.

Jo. Men med väldiga volymer skattemedel i cirkulation går det inte riktigt att stävja medborgarnas och politikernas nyfikenhet på vad proffsen åstadkommer inom sina olika professionella revir, och svaren på sådana frågor måste ibland kläs i siffror. Vi lär få navigera vidare mellan kraven på noggrann redovisning av prestationernas resultat och önskemålen om förtroende och friare tyglar för skickligt yrkesfolk. Att bygga politik och förvaltning på den fasta kunskapens grund är nog ett utmärkt ideal, men när vi allt oftare spelar rollen av uppgiftslämnare lär vi oss också en del om vetgirighetens pris. Evidensjakten accelererar. Den byråkratisering som inte minst byråkrater gärna klagat över handlar till stora delar just om livet i granskningssamhället, om till synes onödiga frågor och om obehaget av att ständigt arbeta under lupp.

# Evidensbasering i politiken

*Två problem och en enkel tumregel*

JOHAN BRÄNNMARK

Efter att evidensbaserad medicin under 1990-talet starkt vuxit fram som ett ideal för modern medicin började under slutet av samma årtionde ett motsvarande ideal också att föras fram för politiken: evidensbaserad policy. I Storbritannien var Blair-regeringen tidigt ute med att tillkännage sitt åtagande för beslutsfattande baserat på *hård evidens* (Cabinet Office 2000, s. 3). Till viss del kan den positioneringen nog ses i ljuset av hur det dåvarande Labour-partiet försökte sälja in sig som en tredje väg som lämnade traditionellt höger-vänster-käbbel bakom sig; att betona evidensens avgörande roll var då delvis ett sätt att distansera sig från ideologiernas roll. Sen går det naturligtvis inte att komma runt att beslut om policy i slutändan alltid måste fattas utifrån en kombination av empiriskt baserade föreställningar om hur världen faktiskt fungerar och värdebaserade idéer om hur vi skulle vilja att samhället ser ut, så eventuella

teknokratiska drömmar om att reducera politik till administration tycks grundade. Icke desto mindre: att lyfta fram idealet om evidensbaserad politik handlar åtminstone om att vilja ha en förskjutning bort från ideologiskt färgade förutfattade meningar vad gäller hur beslut tenderar att fattas.

I denna text kommer jag att först ta upp två typer av problem med evidensbaserad politik, ett mer vetenskapligt och ett mer organisatoriskt/psykologiskt; båda pekar de mot att vi bör ha relativt måttfulla förhoppningar i fråga om hur stark en orientering mot evidens kan förväntas vara. Men jag kommer sen också att avsluta med att föreslå en enkel tumregel som kan användas som ett mantra för att försöka hålla emot i den rörelse bort från evidens som politiken, om än av helt naturliga skäl, har lätt för att hamna i.

### Problemet med evidensen

Redan i relation till evidensbaserad medicin finns en diskussion om i vilken utsträckning detta ideal utgår från en alltför simplistisk bild av såväl medicinsk forskning som medicinskt beslutsfattande, samt även relationen mellan de två (Solomon 2015, kap. 6); och då måste man ha i åtanke att förutsättningarna för medicinsk forskning ändå är mycket bättre än förutsättningarna för samhällsvetenskaplig forskning och utvärdering av policys. Här följer tre skäl för att eventuell optimism vad gäller möjligheterna till evidensbaserat beslutsfattande inom medicinen inte

nödvändigtvis går att översätta till en motsvarande optimism i policy-sammanhang.

Till att börja med: för många medicinska behandlingar finns relativt goda möjligheter att genomföra randomiserade kontrollerade studier, där man kan isolera den utförda åtgärden som den enda relevanta skillnaden mellan försöksgrupp och kontrollgrupp (och därmed också som orsak till eventuella effekter), men för policys är dessa möjligheter betydligt sämre. Vi är tvungna att studera effekterna av dem ute i fält, där de ofta också genomförs samtidigt med andra policys. Och även i de fall där det finns något slags motsvarighet till kontrollgrupper (till exempel kommuner där policyn inte genomförs) finns det ofta en rad skillnader i befolkningssammansättning som mycket väl kan vara relevanta och innebär att de skillnader i effekter som man kan se inte behöver tillskrivas bara själva policyn. En viss policy fungerar (eller inte) ofta beroende på olika bakgrundsförutsättningar som det kan vara svårt att identifiera (Cartwright & Hardie 2012). För det andra skjuter politiken vanligen på en i hög grad rörlig måltavla: ett samhälle som ständigt förändras och omvandlas (och bara delvis beroende på politiska beslut utan ofta också till stor del beroende på teknologiska skiften) medan medicinens måltavla, människokroppen, är betydligt mer av en konstant (även om det bör påpekas att även människokroppen påverkas av samhälleliga sammanhang). Det här gör att robust evidens för att en policy funkade för 20 år sedan inte utan vidare kan

tas till intäkt för att vi har robust evidens för att samma policy funkar nu – samhället kan ha förändrats på sätt som gör denna policy missriktad idag. Slutligen är policys multipelt realiserbara på ett sätt som medicinska behandlingar inte tenderar att vara (i alla fall inte i samma utsträckning). Även om en grundläggande policy-idé kan vara densamma i ett antal olika politiska sammanhang, så måste den alltid omsättas i praktik genom att utformas i detalj efter lokala förhållanden och dessutom genomföras av lokal förvaltning. Det här gör att vad som på ytan ser ut att vara samma policy behöver inte vara likartad nog för att kunna dra hållbara slutsatser från hur en viss policy-idé implementerades på ett ställe till hur den skulle kunna implementeras av oss här och nu.

Vad dessa svårigheter innebär är att evidensen som underlag för beslutsfattande nästan alltid behöver kompletteras med teorier av något slag, till exempel idéer om olika mekanismer och samband i samhället: helt enkelt hur saker brukar fungera rent allmänt. Denna typ av teorier kan mycket väl vara forskningsbaserade, men det som utmärker dem är att de handlar inte direkt om det som man skall fatta beslut om. Ett exempel kan vara nationalekonomiska teorier om hur marknader i allmänhet fungerar. De utgör ett slags allmän kunskap eller tro som man kan förlita sig på när kunskapen om det enskilda fallet är bristfällig. Om man har en marknad där man överväger en viss åtgärd eller ett förvaltningsområde där man överväger ökade marknadsinslag,

då kan så klart just detta fall vara ett där saker inte fungerar som de allmänt brukar göra på marknader. Men i avsaknad av kunskap om huruvida något är ett undantag eller ej kan det fortfarande vara rimligt att falla tillbaka på den allmänna kunskapen snarare än att inte falla tillbaka på någon kunskap alls. Det faktum att vi i vilket fall som helst måste komplettera evidens, som nästan alltid är bristande i något avseende, med teorier är inget att beklaga sig över. Det bara är så. Men det ligger också en fara häri. Teorier är ofta enkla och snabba att tillämpa, medan sammanställande av evidens är svårt och tidskrävande. Man kan alltså förvänta sig en inneboende tendens i beslutsprocesser att tyngdpunkten förskjuts från evidens till teorier. Och häri ligger ytterligare en problematik. Det är inte helt klart att samhällsvetenskapliga teorier är ideologiskt oskyldiga. Nationalekonomin beskylls till exempel ofta för att vara högerorienterad, och även om det är en alltför svepande anklagelse att rikta mot ett helt ämne, så går det inte komma runt att övergripande teorier om hur samhället fungerar alltid behöver vila på ett begreppsliiggörande av centrala relationer mellan oss människor, och här börjar man åtminstone komma in på ideologisk mark. Om det då dessutom i beslutsfattandet finns en tendens att förlita sig på allmänna "sanningar" som bygger på en osofistikerad och sloganmässig politisk läsning av de underliggande vetenskapliga teorierna, typ *att införa marknadsinslag leder alltid till ökad effektivitet*, då har vi hamnat i just den typen av besluts-

fattande som idén om evidensbasering skulle hjälpa oss bort från.

### Problemet med problemen

Som redan påpekats går det inte att komma undan värden i politiskt beslutsfattande. Utan värden har vi i slutändan inga mål att förverkliga. Detta utgör inte ett problem för idealet om evidensbasering, tvärtom. Givet att vi har vissa mål vi vill förverkliga, då kan evidenssammanställningar hjälpa oss att identifiera de bästa sätten att nå dessa mål. Det här ger en potentiellt attraktiv bild av en arbetsdelning ifråga om mål och medel, där ideologin står för målen och evidensen används för att välja medlen. Ett problem är dock att relationen mellan mål och medel sällan är helt enkel i mer komplexa beslutsammanhang. Ett påpekande som gjorts inom den så kallade soptunne-teorin för beslutsfattande inom organisationer (först formulerad i Cohen et al. 1972) är att lösningar ofta inte bara uppstår som alternativ i ljuset av en redan existerande problemformulering. Specifika lösningar ägs istället ofta av olika aktörer, och i så måtto som olika aktörer försöker påverka inriktningen av en komplex organisation så kan de göra det genom att lyckas matcha sin lösning med ett problem. Ibland söker alltså lösningar problem istället för tvärtom. Överfört på politiska partier är en observation som kan göras att partier inte bara tenderar att stå för vissa värden utan också för vissa typiska policyåtgärder. Till viss del är det måhända framtvingat av

att väljarna behöver känna igen partier som de har en preferens för, och då kan det bli förvirrande om ett parti som brukar förespråka skattesänkningar plötsligt förespråkar en skattehöjning eller om ett parti som brukar förespråka regleringar plötsligt förespråkar avreglering. Men då är också risken att när nya problem uppstår så kommer det att finnas ett incitament för politiska aktörer att analysera dem på ett sätt som gör att något ur deras sedvanliga batteri av policyåtgärder framstår som lösningen även på detta problem.

En besläktad observation, fast på ett psykologiskt plan, är den verktygsbias som ibland brukar kallas för *Maslows hammare*: om vad du har är en hammare, så kommer saker omkring dig att börja se ut som spikar (Maslow 1966, s. 15). Risken är alltså att vi börjar med lösningarna och sen identifierar eller analyserar problem utifrån redan existerande lösningar. Givet ett sådant bakvänt tänkande kan blotta det faktum att vår lösning ännu inte tillämpats på ett visst område bli till ett bevis för att det finns ett problem på det området. Denna tendens kan sedan tänkas ytterligare förstärkas om vi redan är benägna att förstå saker i termer av enkla mekanismer. Om vi till exempel har idén att *ökade marknadsinslag alltid leder till ökad effektivitet* och dessutom ett antal idéer om policyåtgärder som innebär ökade marknadsinslag på områden vilka ännu inte fungerar som marknader, då kommer vi naturligtvis också att se problem var helst dessa policyåtgärder inte är genomförda. Notera att

problemet här inte bara behöver handla om politisk taktik. Det kan vara fråga om ärlig tro – men beroende på en skevhet i hur vi uppfattar världen leds vi att tro att det finns problem på områden där saker kanske egentligen funkar ungefär så bra som det är rimligt att begära.

### Ett förslag på en enkel tumregel: Börja med evidensen!

På senare år har entusiasmen för att policyprocesser skall kunna vara starkt evidensbaserade börjat svalna något, men ofta kvarstår fortfarande en ambition att åtminstone undersöka hur vi kan göra dem mer *evidensinformerade* (Head 2016). Här finns inte utrymme för någon ingående analys av hur detta bäst görs, men givet de två typerna av problem som presenterats ovan går det åtminstone att formulera en enkel tumregel som skulle kunna fungera som ett slags mantra för politiska beslutsfattare: Börja med evidensen!

För det första: när det gäller att identifiera problem, finns det evidens för att det finns problem på området till att börja med? Det här kan vara svårt att veta, men i många fall kan man luta sig mot internationella jämförelser. Hur goda resultat har vi på policyområdet jämfört med andra liknande länder? Oavsett om vi till exempel har en förkärlek för att reglera eller avreglera, så kan vi genom att sträva efter att börja med evidensen försöka motarbeta tendensen att se problem på ett område bara på grund av att en lösning

vi brukar föreslå ännu inte har implementerats där eller för att någon allmän ”sanning” implicerar att det skulle finnas problem där. Naturligtvis kan det alltid finnas utrymme för ytterligare förbättringar och vi behöver inte bara vara reaktiva i vårt beslutsfattande, men om det inte finns någon oberoende evidens för att saker inte funkar bra på området kanske vi helt enkelt ofta bara skall låta dem funka.

För det andra: när det gäller att identifiera rimliga lösningar måste vi visserligen acceptera att beslutsunderlaget nästan alltid behöver fyllas ut med allmänna teorier, men ambitionen kan likväl ändå vara att gå till teorierna eller idéerna om allmänna samband och mekanismer *efter* att evidensen är klarlagd, men fortfarande inte gett ett tillräckligt beslutsunderlag. Det här är naturligtvis inte lika enkelt i praktiken som i teorin eftersom vi kanske ofta vet vad teorierna säger relativt snabbt, särskilt om vi tror på väldigt enkla teorier (vilket är just de teorier som är mest grovhuggna och mest i behov av att vi går bortom dem). Och givet att vi vet vad teorierna säger kan det fortfarande finnas en risk för att vi sorterar och värderar evidensen på ett sätt som är i linje med dem, även om vi på ytan beter oss som om vi har börjat med evidensen. Men det här bara ytterligare visar på vikten av att *verkligt* börja med evidensen och också att det krävs en faktisk ansträngning för att göra det. Och sen visar det naturligtvis dessutom på detta: att även enkla regler kan vara svåra att leva efter.

## 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 granskningsområdet. 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). Förstärk 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.

# Vetenskaplig kunskap i politiken

*En breddad diskussion och användning är nödvändig*

ÅSA KNAGGÅRD

I vilken utsträckning som politiska beslut bör och kan baseras på vetenskaplig kunskap var något som redan de gamla grekerna funderade på. Det är en fråga som inte har något självklart svar, men som inte desto mindre är viktig. Den påverkar både hur vi organiserar politiska beslutsprocesser och hur vetenskaplig verksamhet byggs upp och understöds av staten. Under historiens gång har synen på vetenskaplig kunskap i politiken skiftat fram och tillbaka mellan en position som menat att politiken kan bli rationell om den baseras på vetenskaplig kunskap till en position som sett faran med att ideologi och värden förringas när experterna tar makten över de politiska besluten. För närvarande befinner sig pendeln närmare den första positionen – att politiken bör vara baserad på vetenskaplig kunskap, eller evidensbaserat beslutsfattande som det under de senaste 20 åren

ofta kallats. Positionen har dock under den senaste tiden utmanats av en annan position som avfärdar den vetenskapliga kunskapens relevans för politiken, ofta kallad fakta-resistens. För att få en mer nyanserad diskussion om den roll som vetenskaplig kunskap kan spela i politiken bör vi inte bara fundera över i vilken utsträckning politiken bör grundas på vetenskaplig kunskap, utan också hur vetenskaplig kunskap ska användas och med vilket syfte. Det är de senare frågorna som kommer att behandlas här.

Forskning har sedan 1970-talet visat hur vetenskaplig kunskap används på olika sätt i politiken. Dessa sätt delas ofta in i tre kategorier – instrumentell, konceptuell och symbolisk användning. Den *instrumentella* användningen av kunskap innebär att kunskapen kommer till direkt nytta genom att den vägleder beslut om hur ett problem ska lösas. Den *konceptuella* användningen innebär att kunskapen kommer politiker och tjänstemän till godo men inte används direkt för att vägleda beslut. Istället kan den med tiden komma att forma politikernas och tjänstemäns uppfattning om ett problem och vad som bör göras åt det. Den *symboliska* användningen, slutligen, innebär att politiker och tjänstemän redan bestämt sig och söker stöd för det i vetenskaplig kunskap.

Det vi oftast menar när vi talar om att vetenskaplig kunskap ska användas i politiken är en instrumentell användning. Uppfattningen bygger på ett rationalistiskt beslutsfattandeideal och framhålls som något att sträva efter. Även

inom vetenskapen har strävan efter en instrumentell användning av vetenskaplig kunskap i samhället fått genomslag i form av, till exempel, ett starkt fokus på att kunskap ska omsättas i innovationer. Inom både politik och vetenskap framhålls argumentet att vetenskaplig kunskap används i för låg utsträckning i politiken. Hållningen utgår från att politiken bör vara vetenskapligt baserad, men också från att kunskapsanvändning ska vara instrumentell och att det är denna typ av användning som behöver öka.

Båda uppfattningarna kan kritiserars för en förenklad förståelse av politiska beslutsprocesser. För det första är det inte självklart att det alltid är eftersträvarsvärt att i så hög grad som möjligt grunda politiska beslut på vetenskaplig kunskap. Anledningen är att vetenskaplig kunskap inte tar hänsyn till den kontext i vilken ett beslut fattas och den som det påverkar. Beslut formas både av vad som går att få igenom i de politiska beslutsprocesserna och av hur ett beslut, brett sett, påverkar samhället, inte bara i förhållande till det problem det åtgärdar. I regel finns både för- och nackdelar med alla politiska beslut som går att fatta – både vinnare och förlorare. Politikens roll är att väga dessa aspekter mot varandra, och där ger vetenskaplig kunskap sällan en tillräcklig vägledning. En annan anledning till att politiska beslut inte alltid kan eller bör vara endast vetenskapligt baserade är att den vetenskapliga kunskapen ofta pekar åt olika håll eller är osäker. I många fall finns det ett behov av att politiska beslut ska kunna fattas trots detta, till exempel i

miljöfrågor där ett icke-beslut kan ha stora negativa konsekvenser. Detta innebär självklart inte att politiker ska strunta i vetenskaplig kunskap när de fattar beslut, utan endast att det inte alltid är önskvärt att den vetenskapliga kunskapen ska styra vilka beslut som i slutändan fattas.

Mot den andra uppfattningen, att kunskapsanvändningen ska vara instrumentell, går det att rikta en likartad kritik. I och med att vetenskaplig kunskap sällan tar hänsyn till den fulla kontexten i vilket ett beslut fattas är det relativt ovanligt att den kan användas för att lösa faktiska politiska problem. Genom att begränsa kunskapsanvändningen till en instrumentell sådan blir en stor del av den vetenskapliga kunskap som finns irrelevant för politiken. I detta problem grundas idén om att det finns en klyfta mellan vetenskap och politik som måste överbryggas för att kunskap ska bli användbar. Inom akademien läggs idag mycket vikt vid att forskarna själva ska omsätta den kunskap de producerar till innovationer som kan användas instrumentellt. Vikt läggs också vid att forskarna måste bli bättre på att kommunicera sina resultat så att politiker och tjänstemän lättare kan ta till sig dem och använda dem. Problemet är att förändringar av kommunikationen inte automatiskt innebär att forskningsresultaten blir relevant i en politisk beslutskontext. Politiker och tjänstemän kanske tar till sig kunskapen lättare, men det gör dem inte mer benägna att använda den instrumentellt. All kunskap går heller inte att omsätta i innovationer eller instrumentell

användning men kan ändå användas, om än på ett annat och mer konceptuellt sätt.

Bidragande till att vi nästan uteslutande fokuserar på instrumentell användning av kunskap kan vara att den är betydligt lättare att mäta än en konceptuell användning. Vi kan undersöka om slutsatserna i en vetenskaplig rapport används som grund för ett politiskt beslut. En konceptuell användning är svårare att spåra. I och med att den utgörs av en mer långsam process där kunskapen inte används direkt, går det oftast inte att etablera hur ett visst vetenskapligt resultat har påverkat politiken, även om det antagligen har gjort det. Problemet är att det internaliseras av politiker och tjänstemän och blandas samman med kunskap från många källor och av olika slag. Ett exempel här är klimatpolitiken. Om inte vetenskaplig kunskap hade använts skulle klimatfrågan aldrig kommit upp på den politiska dagordningen. Det är bara genom vetenskaplig kunskap som vi kan bli varse att det mönster av väderfenomen och varmare väder vi upplever beror på en uppvärmning av atmosfären som drivs av mänsklig aktivitet. Samtidigt är det svårt att belägga vilka vetenskapliga rapporter som innebar att klimatfrågan blev en politisk fråga. De rapporter som FN:s klimatpanel IPCC publicerar ses ofta som det som triggat politiska förändringar. I Sverige finns det dock ingen tydlig koppling mellan rapporterna och förändringar i politiken (Knaggård 2009). Snarare verkar det handla om att politiker och tjänstemän genom andra kanaler blivit medvetna om rapporter

nas budskap. I termer av att sprida kunskapen om klimatförändringarna var Sternrapporten som publicerades 2006 och en svensk utredning från samma år som visade på förväntade effekter av klimatförändringarna i Sverige viktiga. Även dokumentären *En obekvämt sanning*, som hade premiär 2006, liksom den svenska dokumentärserien *Planeten* som handlade om den globala miljöförstörelsen, bidrog. För klimatfrågans genomslag spelade dock också stormen Gudrun som drabbade södra delen av landet 2005 och orkanen Katrina som ödelade stora delar av New Orleans samma år en viktig roll. Sammantaget innebar de att klimatfrågan kom att ses som en av de viktigaste politiska frågorna. Däremot är det omöjligt att spåra deras individuella påverkan. Det handlar alltså inte om att vetenskaplig kunskap haft en instrumentell påverkan, utan om att olika kunskapskällor sammantaget kom att påverka politiken konceptuellt.

Att det är lättare att belägga en instrumentell användning av kunskap får konsekvenser. En av dessa är att de krav som ställs på, bland annat, brittiska forskare att dokumentera och rapportera vilken påverkan deras forskning har på samhället inriktas på huruvida den används instrumentellt. Det är inte orimligt att tänka sig att detta innebär att forskarna fokuserar på att deras resultat ska gå att använda på detta sätt. Det kan i och för sig ses som något positivt om det möjliggör ökad kunskapsanvändning, men risken är att det endast lyfter fram den forskning som kan leda till instru-

mentell användning och marginaliserar den som inte kan göra det. Effekten kan alltså bli att, till exempel, grundforskning, men även forskning som inte svarar mot aktuella frågor, får mindre anslag. I förlängningen kan det också komma att påverka vilken forskning som forskarna själva söker medel för. Rapporteringskravet kan alltså komma att styra forskningen och riskerar att leda till att den bedrivs på ett snävare område som är inriktat på att lösa dagens samhällsproblem.

Vad skulle då en breddad förståelse av kunskapsanvändning innebära? På många sätt skulle det innebära en återgång till ett tidigare bildningsideal grundat på en bred kunskap. Det skulle också förstärka vikten av den fria forskningen som grund för ett sådant bildningsideal. Kraven på att kunskapsproduktion direkt ska gå att omsätta i lösningar på samhällsproblem skulle minska. Den största fördelen med att bredda synen på kunskapsanvändning till att omfatta en konceptuell sådan är dock att den inte grundas på antaganden om rationella beslutsprocesser och att vetenskaplig forskning kan ge svar på de frågor som politiker och tjänstemän har. Därmed möjliggörs en mer öppen diskussion om forskningens möjligheter och begränsningar. Det kan handla om vad forskningsresultat egentligen innebär, men också om hur beslut fattas när kunskap saknas eller olika studiers resultat pekar i olika riktningar. Det som saknas när kunskapen betraktas instrumentellt är en djupare förståelse av den vetenskapliga kunskapens villkor.



Fokus på instrumentell kunskap kan till och med sägas sedimentera en okunskap om vad vetenskaplig kunskap innebär och vad forskning kan bidra med.

Ett belysande exempel är diskussionen om boken *Praktika för blivande föräldrar – gravidfakta och barnkunskap på vetenskaplig grund* av forskarna Cecilia Chrapkowska och Agnes Wold (2017). Boken bygger på den vetenskapliga kunskap som finns på området. Författarna menar till exempel att det inte finns stöd i vetenskaplig forskning för att gravida ska avhålla sig helt från att dricka alkohol. I den debatt som följde på publiceringen gick bland annat Livsmedelsverket ut och kritiserade att gravida skulle kunna dricka fem till sex glas i veckan utan att fostret skadades (DN 2017). De menade istället att det inte finns någon säker mängd alkohol som gravida kan dricka. Författarna och Livsmedelsverket har här helt olika perspektiv. Författarna utgår från vad vetenskapliga studier har kunnat belägga. Livsmedelsverket utgår från vilka beslut samhället ska fatta. Att forskare ska kunna gå ut i samhällsdebatten och diskutera vad vetenskaplig kunskap visar borde vara en självklarhet. Problemet uppstår då den vetenskapliga kunskapen ses som avgörande för de politiska beslut som ska fattas. Livsmedelsverket kan på goda grunder göra bedömningen att det är bättre att avråda från alkoholkonsumtion, eftersom det är svårt att fastställa en säker nedre gräns som är giltig för alla gravida. Myndigheten använder då inte kunskapen instrumentellt, utan väger samman den med beprövad erfarenhet och

annan hänsyn. Användningen blir därmed konceptuell. Problemet är att Livsmedelsverket verkar ha en föreställning om att den vetenskapliga kunskapen ska användas instrumentellt.

Med en större acceptans för behovet av en konceptuell användning av vetenskaplig kunskap i politiken skulle inläsningen av debatten i hävdandet att besluten antingen följer vetenskapen eller inte, som blir tydlig i exemplet ovan, kunna undvikas. Fokus skulle kunna läggas på i vilket syfte kunskapen ska användas och en mer nyanserad diskussion av beslut skulle möjliggöras. Detta skulle också kunna innebära ett skifte mot att beslut, istället för att vara evidensbaserade, bör vara evidensinformerade. Det innebär att politiker och tjänstemän ska ha tagit den vetenskapliga kunskapen i beaktande, men även tagit hänsyn till andra faktorer.

Det är viktigt att komma ihåg att det inte handlar om antingen eller – antingen är politiken baserad på vetenskaplig kunskap eller styrd av ideologi och värden; antingen är kunskapsanvändningen instrumentell eller konceptuell. Någon form av mellanläge är det enda möjliga och realistiska. Vi vill att politiken ska ta hänsyn till den kunskap som finns, men vi vill också att politiska beslut ska ta hänsyn till värderingar. De ska också kunna fattas då forskningen inte ger någon tydlig vägledning (som den sällan gör). Givetvis bör kunskap kunna användas instrumentellt i politiken då den har möjlighet att lösa problem, men den bör även

kunna användas när det inte är möjligt. Vetenskapens roll att undersöka och lyfta nya frågor och uppfattningar riskerar annars att marginaliseras. Det skulle innebära att vi som samhälle står sämre rustade inför framtidens utmaningar. Slutsatsen blir därför att samhället skulle tjäna på att släppa den lösning som finns vid att kunskapsanvändning ska vara instrumentell och som idag i hög grad styr hur man inom både vetenskap och politik tänker och agerar. Det skulle kunna få viktiga effekter på hur den politiska debatten förs och beslut fattas, men även för vilken forskning som efterfrågas och premieras. I grunden handlar det om att vi behöver förändra vårt sätt att förstå vad vetenskaplig kunskap är och vad den kan användas till.

## Referenser

- Chrapkowska, C., Wold, A. (2017). Praktika för blivande föräldrar: gravidfakta och barnkunskap på vetenskaplig grund. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- DN (2017). Råd till gravida om alkohol sågas av Livsmedelsverket & Dagens Nyheter, 2017-09-16.
- Knaggård, Å. (2009). Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen: en studie av svensk klimatpolitik. Avhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

## Medverkande

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG, docent, universitetslektor, Statsvetenskap, Uppsala universitet

FINN BENGTSSON, riksdagsledamot, professor/överläkare

JOHAN BRÄNNMARK, docent, VBE-forskare, Globala politiska studier, Malmö universitet

ÅSA KNAGGÅRD, fil dr, universitetslektor, Statsvetenskap, Lunds universitet

NILS-ERIC SAHLIN, professor, VBE-forskare, Medicinsk etik, Lunds universitet

DANIEL TARSCHYS, professor, Statsvetenskap, Stockholms universitet

BARBRO WESTERHOLM, riksdagsledamot och professor em.





