

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 innebära 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 betar 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.