



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Politiska förhållanden och användningen av expert- kunskaper i kommunala beslutsprocesser

Martin Lundin
PerOla Öberg

RAPPORT 2012:4

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser^α

av

Martin Lundin^β och PerOla Öberg^ζ

2012-02-08

Sammanfattning

I den här rapporten undersöker vi hur expertkunskap, i form av forskning, utvärderingar och expertrapporter, integreras i kommunalt beslutsfattande inom politikområden med kopplingar till den lokala arbetsmarknadens funktionssätt. Vi finner att expertkunskap verkar vara viktigare i sakfrågenämnder, så som nämnder som hanterar skolfrågor och arbetsmarknadsinsatser, än i kommunstyrelsen. Vidare så tycks expertis användas mer när medborgarna är väldigt intresserade av de frågor som behandlas och vid politiska konflikter. När medborgarnas intresse är stort är dessutom politikerna mer reflekterande och överväger noggrannare den information som finns i expertunderlaget än vad som är fallet när det medborgerliga intresset är svagt. Däremot reflekterar politikerna mindre när det råder meningsskiljaktigheter mellan dem. Analysen baseras på en enkät från 2010 med drygt 700 förvaltningschefer.

^α Rapporten bygger i huvudsak på IFAU Working Paper 2012:4 och har finansierats av Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS). För en utförligare genomgång av teori, metod och resultat hänvisas till den engelska versionen. Vi är tacksamma för kommentarer från Chris Ansell, Carl Dahlström och Karl-Oskar Lindgren. Värdefulla kommentarer har vi också fått från seminariedeltagare vid Nordiska Kommunalforskarkonferensen i Odense (nov 2010), konferensen ”Knowledge and Politics” i Uppsala (mars 2011), statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet (april 2011), IFAU (juni 2011) och Nordic Political Science Congress i Vasa (augusti 2011). Ett tack också till de kommundienstämman som svarat på vår enkät. Slutligen ska Cecilia Josefsson och Jonas Thelander tackas för sitt arbete som assistenter i projektet; de har bidragit med såväl materialinsamling som synpunkter på arbetet.

^β IFAU; e-post: martin.lundin@ifau.uu.se

^ζ Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet: perola.oberg@statsvet.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	En undersökning bland kommunala förvaltningschefer	4
2.1	Expertkunskap – vad är det?.....	4
2.2	Fyra politikområden i kommunal förvaltning.....	5
2.3	Enkäten	6
3	Hur används expertkunskap i kommunala beredningsprocesser?	7
3.1	Mer expertis i sakfrågenämnder	7
3.2	Politikernas förhållningssätt	9
4	Hur används expertkunskap vid olika nivåer av politisk konflikt och medborgerligt intresse?.....	11
4.1	Fyra hypoteser – betydelsen av politisk konflikt och medborgerligt intresse	11
4.2	Olika användning av expertkunskap vid olika nivåer av konflikt och medborgerligt intresse	13
5	Sammanfattning och avslutande diskussion	15

1 Inledning

Kommuner spelar en viktig roll för den svenska arbetsmarknaden.¹ De är stora arbetsgivare, är en av Arbetsförmedlingens viktigaste samarbetspartners och ansvarar för flera välfärdspolitiska områden med direkt inverkan på vad som händer på den lokala arbetsmarknaden. Som huvudman för till exempel skolan och för arbetslösa socialbidragstagare hanterar de frågor med tydlig arbetsmarknadskoppling. För att förstå de kommunala försöken att skapa förutsättningar för en god lokal arbetsmarknad är det angeläget att lära sig mer om de kommunala beslutsprocesserna: Hur går det egentligen till när beslut tas i frågor av betydelse för den lokala arbetsmarknaden? Vad grundas besluten på? I den här rapporten undersöker vi en specifik aspekt av kommunala beslutsprocesser, nämligen hur ”expertkunskaper” i form av forskning, utredningar och utvärderingar integreras i beslutsfattande.

Det finns en stor forskningslitteratur om experternas roll i politiken (se t.ex. Dahl 1989; Caplan 1979; Price 1965), och om hur forskningsresultat och annan expertkunskap används i beslutsprocesser (se t.ex. Boswell 2009; Flyvberg 2001; Landry m.fl. 2003). Expertis uppfattas ofta som något positivt, men i forskningen finns det också vetskap om de problem som är förknippade med användning av expertis: Svaren som experterna ger är sällan distinkta och säkra; experter kan ha egna agendor; det finns en risk att politiker bara väljer ut de resultat som stämmer med deras förutfattade meningar; politiskt beslutsfattande kan lätt förvandlas till en teknokrati där demokratiskt valda representanter blir till nickedockor under experternas kontroll. Listan på potentiella problem kan göras lång (Ahlbäck Öberg och Öberg 2012, *kommande*). Utmaningen är därför att se till att expertisen används på ett ”förnuftigt” sätt.

I rapporten studerar vi hur expertkunskap används av de svenska kommunerna inom områden av särskild betydelse för den lokala arbetsmarknaden. Detta är sedan tidigare ett helt utforskat område.

För det första undersöker vi i vilken utsträckning och hur kommunala nämnder/förvaltningar försöker dra nytta av expertstudier: Hur utnyttjas expertkunskap? Skiljer sig användningen mellan olika typer av förvaltningar?

För det andra studerar vi vilken roll expertkunskap har i olika politiska kontexter: Har politik någon betydelse för hur expertisen används? Här intresserar vi oss dels för betydelsen av grad av meningsskiljaktigheter (konflikter)

¹ Forskningen om kommunernas roll i den svenska arbetsmarknadspolitiken sammanfattas i till exempel Lundin (2008). För en intressant analys av kommunala arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa socialbidragstagare, och en sammanfattning om svensk och internationell forskning om detta, se Mörk (2011).

mellan politiker, dels om användandet varierar med vilket intresse de kommunala medborgarna visar för frågorna.

Vi genomför analysen med fokus på fyra kommunala politikområden. Arbetet i kommunstyrelserna, skolfrågor och arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa socialbidragstagare är tre områden med direkt koppling till den lokala arbetsmarknadens funktionssätt. Som en kontrast studerar vi också miljöpolitik. Studien baseras på en enkät som genomförts med de kommunala cheftjänstemän som ansvarar för de fyra områdena i de svenska kommunerna. Enkätmaterial samlades in 2010 och svarsfrekvensen var 68 procent.

Resultaten tyder på att de kommunala förvaltningarna, i alla fall enligt tjänstemännen själva, i ganska hög grad försöker integrera expertkunskaper i beredningsprocesserna. Vi finner en skillnad mellan å ena sida kommunstyrelserna och å andra sidan sakfrågeförvaltningarna: expertkunskap används i lägre grad i kommunstyrelserna. Mellan områdena utbildning, arbetsmarknad och miljö verkar det däremot inte finnas några skillnader.

När vi undersöker användningen av expertkunskaper i situationer av mer eller mindre politisk konflikt så visar resultaten att expertis används mer när konflikterna är stora, men att konflikt också innebär att politikerna reflekterar mindre över informationen. I förvaltningar där cheferna uppger att intresset från medborgarna är stort finner vi att expertkunskap används mer och att politikerna är mer reflekterande.

I nästa avsnitt beskriver vi hur undersökningen har genomförts. *Avsnitt 3* handlar om hur expertkunskap används i kommunerna, medan *avsnitt 4* fokuserar på frågan om vilken roll expertis får när meningsskiljaktigheterna mellan politikerna är stora/små och medborgarnas intresse för frågorna är stort/litet. I *avsnitt 5* sammanfattas och diskuteras resultaten. Notera att resonemangen i rapporten är relativt kortfattade. För utförligare diskussioner och beskrivningar av till exempel teori och metod hänvisar vi till den engelskspråkiga versionen av rapporten (Lundin och Öberg 2012).²

2 En undersökning bland kommunala förvaltningschefer

2.1 Expertkunskap – vad är det?

En första berättigad fråga är vad som egentligen avses med expertkunskap? Olyckligtvis är det inte helt enkelt att ge ett bra svar (Boswell 2009). Vi tror ändå att man kan få en ganska bra uppfattning om vad som menas genom att

² Notera att den engelska versionen har delvis ett annat fokus än den här rapporten.

definiera expertkunskap som *systematiskt insamlad kunskap som presenteras i forsknings-, expert- och utvärderingsrapporter*. Vi tänker oss alltså studier som är systematiska och transparenta och som bygger på allmänt accepterade forskningsmetoder. Detta behöver inte innebära att det handlar om analyser genomförda av forskare vid universitet. Forskningsinstitut, utredningar, myndigheter, konsulter och andra organisationer kan mycket väl producera expertkunskap. Vi ställer inte heller något krav på att det ska handla om ”spetsforskning” som bygger på rigorös teori och metod och som publicerats i internationella vetenskapliga sammanhang. Det viktiga är att det finns ett vetenskapligt förhållningssätt i grunden.

Olika undersökningar och forskningssammanställningar av Sveriges Kommuner och Landsting och myndigheter så som Skolverket skulle falla inom ramen för vad vi kallar för expertkunskap. Offentliga utredningar, analyser av Riksrevisionen eller institut så som IFAU är andra självklara exempel. Definitionen utesluter dock sådan information som enskilda tjänstemän/praktiker har samlat på sig genom erfarenheter av att jobba med sakfrågorna i praktiken.

2.2 Fyra politikområden i kommunal förvaltning

Det finns 290 kommuner i Sverige, med i snitt ungefär 30 000 invånare. Kommunerna är arbetsgivare till ungefär 20 procent av den svenska arbetskraften och de ansvarar för en mängd politikområden, särskilt inom välfärdssektorn. De politiska besluten fattas i olika kommunala nämnder där platserna fördelas mellan de politiska partierna proportionellt till hur många mandat de har i kommunfullmäktige.³ Ärendena bereds i olika förvaltningar. Det är hur dessa beredningsprocesser går till, och hur nämndpolitikerna förhåller sig till den information som kommer fram i beredningen, som studeras i rapporten.

Kommunerna har rätt att organisera sig själva och därför ser strukturen och vilka nämnder/förvaltningar som finns i olika kommuner ut på olika sätt. I rapporten är vi primärt intresserade av kommunala beslut som kan ha betydelse för hur arbetsmarknaden fungerar. Vårt urval av områden har således styrts av detta.

Kommunstyrelsen, som kan sägas utgöra kommunens regering, finns i alla kommunerna. Styrelsen har i uppgift att leda och koordinera den kommunala verksamheten. Den har även budgetansvar och fattar beslut i alla ärenden av mer principiell betydelse. I styrelsen tas alltså övergripande, tunga beslut som rör den kommunala utvecklingen och den lokala arbetsmarknaden. Kommun-

³ Kommunfullmäktige är det högsta politiska organet i kommunerna och kan sägas vara den kommunala motsvarigheten till den svenska riksdagen.

styrelsen är det mäktigaste politiska organet i den kommunala verksamheten (Bäck 2005). Det är därmed naturligt att inkludera kommunstyrelsen i vår studie.

Skolfrågor utgör ett andra område. Skolpolitik är en av kommunernas viktigaste uppgifter. Ett av de viktigaste målen med politiken är givetvis att förbereda och rusta barn och ungdomar för den framtida arbetsmarknaden och för eftergymnasiala studier. Det är därmed ett uppenbart område att studera om man vill förstå sig på kommunala insatser som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Många gånger organiserar kommunerna skolfrågor på olika nivåer (förskola, grundskola och gymnasium) i gemensamma nämnder. Men i de fall det inte är så är det nämnden där frågor om grundskolan avgörs som vi undersöker.

Det tredje området som studeras är *arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa socialbidragstagare*.⁴ Arbetsmarknadspolitiken i Sverige har den statliga Arbetsförmedlingen som huvudman, men socialtjänstlagen ger kommunerna rätt att ställa krav på arbetslösa socialbidragstagare att delta i aktiveringsinsatser i kommunal regi. Därför har kommuner sedan åtminstone mitten av 1990-talet arrangerat arbetsmarknadspolitiska program för de allra svagaste individerna på den svenska arbetsmarknaden (Mörk 2011).

Slutligen inkluderas *miljöpolitik* i analysen. Vi har medvetet valt ett område utan uppenbara kopplingar till hur den lokala arbetsmarknaden fungerar och som är ganska lagreglerat och tekniskt. Avsikten med detta har varit att få en slags referenspunkt till de välfärdsområden där länkarna till arbetsmarknaden är tydligare och det kommunala spelrummet är friare. I miljöförvaltningar hanteras frågor så som miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering.

2.3 Enkäten

Det finns inga lättillgängliga uppgifter om hur expertkunskap används i de fyra förvaltningar som presenterats ovan. Det finns givetvis inte heller data om hur politikerna förhåller sig till den information som kommer fram i beredningen, vilket vi också är intresserade av. Därför är vi helt enkelt tvungna att fråga någon om hur expertkunskaper används i de svenska kommunerna.

Enskilda handläggare har förmodligen inte den nödvändiga överblicken och kommunpolitikerna har i regel rimligen inte insikt i hur expertrapporter används i förvaltningarna. Politikerna kan inte heller bidra med beskrivningar av hur de själva hanterar informationen som vi fullt ut vågar lita på, även om de många gånger säkerligen skulle göra rimliga bedömningar. Vår uppfattning är

⁴ Socialbidrag är det gamla namnet på det som idag benämns försörjningsstöd. Då benämningen socialbidrag är mer spridd, används denna term i rapporten.

istället att cheferna för respektive enhet förmodligen sitter inne med den bästa informationen. Chefstjänstemännen leder förvaltningarna, beslutsunderlagen passerar deras bord och de träffar regelbundet politikerna och deltar på nämndmötena. Självfallet har cheferna inte fullständig information och deras svar representerar knappast en "objektiv verklighet". Vår bedömning är emellertid att det är bland cheferna vi kan få de trovärdigaste uppgifterna. Men det är viktigt att komma ihåg att alla resultaten i rapporten bygger på subjektiva värderingar som lämnats av personer som själva deltar i beredningsprocesserna.

Genom att gå igenom hemsidor på Internet och genom telefonsamtal lokaliserade vi personer med ansvar för de områden som ingår i studien; en enhet/person i varje kommun. Vi hittade 290 chefer för kommunstyrelsernas förvaltningar respektive de förvaltningar som ansvarar för grundskolefrågor. Inom arbetsmarknadsområdet, som inte alla kommuner har någon person med specialansvar för, identifierades 263 personer. På miljöområdet hittade vi 250 personer. Inom miljöpolitiken har inte alla kommuner en särskild nämnd/förvaltning. Det är till exempel inte helt ovanligt att vissa kommuner har gemensamma förvaltningar. Dessa exkluderades. Totalt handlar det om 1 093 personer som vi skickade enkäter till under våren och sommaren 2010.

I ett första steg genomförde vi en nätenkät, inklusive tre påminnelser. För att öka svarsfrekvensen förkortade vi därefter enkäten och skickade den med vanlig post. Rapporten bygger på data från båda datainsamlingsmetoderna.⁵ Totalt fick vi in svar från 68 procent.⁶ En bortfallsanalys visar att det inte verkar finnas några stora skillnader mellan dem som svarat och populationen om man tittar på ett antal bakgrundsegenskaper (storlek, befolkningsstruktur etc.), vilket får oss att dra slutsatsen att bortfallet förmodligen inte är något större problem.

3 Hur används expertkunskap i kommunala beredningsprocesser?

3.1 Mer expertis i sakfrågenämnder

Den första frågan som vi ställer handlar om i vilken grad expertkunskap integreras i de kommunala förvaltningarnas arbete när de bereder ärenden inför beslut i nämnderna. I den internationella forskningslitteraturen brukar man ofta mäta detta genom enkätfrågor. Det vanligaste sättet är att använda någon variant av en uppsättning frågor som först utvecklades av Knott och Wildavsky

⁵ Analyser (som inte redovisas) visar att resultaten inte är känsliga för hur data samlades in.

⁶ Lägst svarsfrekvens var det bland personer som jobbar med arbetsmarknadsfrågor (56 procent).

(1980).⁷ Även vi har tagit utgångspunkt i Knott och Wildavsky och anpassat deras batteri av frågor till vår kontext.

Vi har ställt fem enkätfrågor som alla rör i vilken utsträckning expertrapporter används i beredningsarbetet. I vilken grad (i) läser, (ii) diskuterar, (iii) hänvisar till och (iv) försöker förvaltningen få politikerna att bry sig om forsknings- och expertrapporter, samt (v) hur vanligt är det att rapporterna faktiskt har betydelse för de fattade besluten. Cheferna fick bedöma samtliga fem aspekter på en femgradig skala, där 1 betyder ”aldrig eller nästan aldrig” och 5 betyder ”alltid eller nästan alltid”.

Tabell 1 redovisar svaren i form av medelvärden uppdelat per politikområde. Dessutom redovisas ett sammanvägt index. Detta utgörs helt enkelt av medelvärdet på de fem frågorna; ett högre värde betyder att expertrapporter används mer.

Tabell 1. Användning av forsknings- och expertrapporter i kommunalt beredningsarbete

	Kommunstyrelsen		Utbildning		Arbetsmarknad		Miljö	
	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki
Läser	2,08	[1,98–2,19]	2,70	[2,55–2,85]	2,69	[2,50–2,88]	2,43	[2,27–2,58]
Diskuterar	1,81	[1,71–1,91]	2,61	[2,47–2,76]	2,39	[2,21–2,58]	2,25	[2,10–2,42]
Hänvisar	1,79	[1,68–1,89]	2,36	[2,22–2,50]	2,34	[2,17–2,52]	2,08	[1,93–2,23]
Påverkansförsök	1,98	[1,87–2,10]	2,71	[2,56–2,86]	2,46	[2,26–2,65]	2,39	[2,21–2,57]
Påverkan	2,00	[1,89–2,11]	2,49	[2,35–2,63]	2,47	[2,30–2,65]	2,63	[2,45–2,80]
Index (<i>Expertis-användning</i>)	1,93	[1,84–2,02]	2,57	[2,45–2,70]	2,46	[2,30–2,62]	2,36	[2,20–2,51]
Observationer	224		196		143		168	

Not: I tabellen anges medelvärden, \bar{X} , och 95-procentiga konfidensintervall för svaren på följande fråga: ”Hur ofta använder din förvaltning forsknings- och expertrapporter (från SKL, myndigheter eller högskolor) på följande sätt i beredningsarbetet?” I enkätfrågan beskrevs fem olika användningssätt (läser, diskuterar, hänvisar, påverkansförsök, påverkan). Skala 1–5, där 1 = ”aldrig eller nästan aldrig” och 5 = ”alltid eller nästan alltid”. Se Lundin och Öberg (2012) för en utförligare beskrivning.

Från tabellen kan vi se att kommunstyrelsen genomgående ligger lägre än övriga tre områden. Detta gäller för samtliga fem indikatorer och (naturligtvis) det sammanfattande indexet. Alla skillnader mellan hur man svarar i kommunstyrelserna och övriga områden är statistiskt säkerställda på 95 procents säkerhetsnivå. Mönstret kan möjligen bero på att kommunstyrelserna behandlar

⁷ Se till exempel Belkhdjia m.fl. (2007), Landry m.fl. (2003) och Lester (1993).

ett bredare område med en mängd frågor där expertisen hämtas från olika håll. Det kan göra det svårare att identifiera vilken den relevanta expertisen är. Dessutom är det troligt att de ärenden som hanteras i kommunstyrelserna ofta är ”politiska” och i mindre grad handlar om tekniska frågor. Men här kan vi självfallet bara spekulera i orsakerna.

Medelvärdena inom de mer samhällsvetenskapliga områdena utbildning och arbetsmarknad är mycket lika med dem inom den mer naturvetenskapliga miljöpolitiken, vilket är något förvånande. Det område som har högst värde på det sammanfattande indexet (och på fyra av fem indikatorer) är faktiskt utbildning. På 95 procents säkerhetsnivå är emellertid skillnaderna gentemot miljö- och arbetsmarknadspolitik inte statistiskt säkerställda, vilket gör att det inte går att tala om någon direkt skillnad mellan miljö, utbildning och arbetsmarknad.

I *avsnitt 4* tittar vi närmare på användningen av expertrapporter i förvaltningar som verkar i olika politiska kontexter. Då kommer det index som redovisats i *Tabell 1* utgöra vårt mått på i vilken grad expertkunskaper används i beredningsprocesserna.

3.2 Politikernas förhållningssätt

Ovan undersökte vi i vilken grad kommunerna använder expertkunskap. Detta är naturligtvis relevant, men det finns också andra dimensioner som är värda att lyfta fram. En synpunkt som ibland betonas i forskningen är att expertisen kan komma att utnyttjas symboliskt snarare än instrumentellt. I syfte att rationalisera ståndpunkter som politikerna redan har så finns det en risk för att politikerna plockar ut de delar av expertkunskaperna som passar väl ihop med förutbestämda intressen och uppfattningar. En helt annan roll som expertkunskapen kan få är en totalt dominerande position; politikerna kan bli passiva och följa experternas råd utan att egentligen ta ställning till och bedöma vad som sägs. I ett demokratiskt samhälle är ingen av dessa situationer eftersträvnsvärd, i alla fall inte i normalfallet. Enkelt uttryckt kan man alltså säga att politiskt beslutsfattande måste navigera mellan två ytterlighetspositioner: de valda politikerna bör rimligen undvika att vara totalt underdåniga experterna, men samtidigt inte ignorera den kunskap som faktiskt finns att använda (Ahlbäck Öberg och Öberg 2012, *kommande*).

Vi menar därför att en intressant aspekt att studera är i vilken grad de valda politikerna har ett *deliberativt, reflekterande förhållningssätt* till beslutsunderlaget. Med ett deliberativt förhållningssätt menar vi att politikerna verkligen är intresserade av den information som kommer fram i beredningsprocessen. De anstränger sig för att förstå, granska och överväga informationen. Om det finns

goda argument är de beredda att byta ståndpunkt, men samtidigt accepteras inte förslag från experterna utan att dessa noga tänks igenom. Det betyder att politikerna inte har ett deliberativt förhållningssätt om de ignorerar vad experterna har att säga, och inte heller om de per automatik alltid accepterar experternas lösningar på problem. Vår utgångspunkt är att om politikerna har ett deliberativt förhållningssätt, så kan expertisen få den roll som man tänker sig att den ska ha om målet är en ”förnuftig politik på upplysningens grunder”.

I enkäten till förvaltningscheferna har vi ställt fyra frågor om deliberation. Frågorna gällde i vilken grad cheferna uppfattar att politikerna i nämnden (i) försöker förstå informationen, (ii) ställer frågor och granskar informationen, (iii) är beredda att ändra sig om det finns goda skäl, men samtidigt (iv) inte accepterar förslag utan att kritiskt fundera över informationen. Alla frågorna värderades på en skala 1–5 där 1 betyder ”mycket låg grad” och 5 betyder ”mycket hög grad”.

På samma sätt som i *avsnitt 3* så har vi konstruerat ett sammanfattande deliberationsindex som utgörs av medelvärdet för de fyra frågorna. Ett högt värde innebär att förvaltningscheferna menar att politikerna i deras nämnd reflekterar och överväger informationen i hög grad.

Tabell 2. Politikernas förhållningssätt till information: grad av deliberation

	Kommunstyrelsen		Utbildning		Arbetsmarknad		Miljö	
	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki	\bar{x}	95 % Ki
Anstränger sig	3,87	[3,76–3,98]	3,72	[3,63–3,87]	3,85	[3,70–4,00]	3,81	[3,68–3,93]
Granskar	3,84	[3,74–3,94]	3,80	[3,68–3,92]	3,84	[3,68–3,99]	3,79	[3,67–3,92]
Kan ändra sig	3,52	[3,42–3,63]	3,62	[3,49–3,75]	3,75	[3,61–3,89]	3,89	[3,77–4,01]
Inte undergiven	3,62	[3,51–3,73]	3,55	[3,42–3,68]	3,38	[3,23–3,53]	3,42	[3,26–3,58]
Index	3,71	[3,64–3,79]	3,68	[3,59–3,77]	3,71	[3,62–3,82]	3,72	[3,61–3,83]
<i>(Deliberation)</i>								
Observationer	225		197		143		172	

Not: I tabellen anges medelvärden, \bar{X} , och 95-procentiga konfidensintervall för svaren på följande fråga: ”I vilken grad stämmer följande påstående in på ledamöterna i den nämnd som din förvaltning bereder ärenden till?” Skala 1–5, där 1 = ”mycket låg grad” och 5 = ”mycket hög grad”. *Index* avser ett sammanvägt index där ett högre värde innebär mer deliberation. Se Lundin och Öberg (2012) för en utförligare beskrivning. Där presenteras också de påståenden som cheferna skulle ta ställning till mer detaljerat.

Tabell 2 visar hur förvaltningscheferna har svarat. I tabellen kan man se att cheferna i genomsnitt ger ett ganska gott betyg till politikerna på samtliga frågor. Framförallt tycker cheferna att politikerna i normalfallet anstränger sig för att förstå den information som kommer fram i beredningen och ställer

frågor om underlaget. Men de är också tydligt att cheferna vanligtvis tycker att politikerna är beredda att ändra sig om det kommer fram relevant information, samtidigt som de inte helt och hållet låter experterna kontrollera processen.

Det mest intressanta från tabellen är att vi inte kan se någon skillnad mellan politikområdena; det sammanfattande indexet är till exempel mer eller mindre helt lika inom alla fyra områden. Man skulle kunna tänka sig att förutsättningarna för deliberation skulle variera mellan områden, till exempel om det handlar om ett väldigt politiskt och högprofilområde så som kommunstyrelsen eller om en mer teknisk förvaltning så som miljöförvaltningen. Men så verkar inte vara fallet.

Vi kommer att använda det index som redovisas i tabellen som ett mått på *deliberation* i avsnitt 4.

4 Hur används expertkunskap vid olika nivåer av politisk konflikt och medborgerligt intresse?

I forskningslitteraturen påpekas det ibland att politiska förhållanden kan ha betydelse för hur expertkunskap används; det verkar dock inte finnas några empiriska analyser baserade på kvantitativa data, utan ett fåtal fallstudier tycks dominera litteraturen (se t.ex. Ahlbäck Öberg och Öberg 2012, *kommande*; Boswell 2009). I det här avsnittet undersöker vi om expertkunskapsanvändningen varierar beroende på den politiska kontexten.

4.1 Fyra hypoteser – betydelsen av politisk konflikt och medborgerligt intresse

Frågan nu är om expertstudier används mer eller mindre, och om politikerna förhåller sig mer eller mindre deliberativt till informationen, beroende på den politiska situationen. I rapporten koncentrerar vi oss på två faktorer av politisk karaktär: hur stora meningsskiljaktigheterna är mellan politikerna (*konflikt*) och vilket intresse kommunens medborgare har för aktiviteterna i förvaltningarna (*medborgerligt intresse*). Vi formulerar fyra hypoteser.⁸

Ibland är politiker eniga om hur problem ska lösas och ibland skiljer sig åsikterna mycket. Det är rimligt att tro att expertkunskap kan få olika roller beroende på om det handlar om en nämnd där det i stort råder konsensus eller om konflikterna är stora. Vi tänker oss här att när politikerna är eniga om hur problem ska lösas så finns det egentligen ingen större anledning att samla in expertkunskap. Det är kostsamt att göra det, besluten kommer sannolikt inte att påverkas och det finns en risk för att mer information bara komplicerar

⁸ Hypoteserna beskrivs utförligare i Lundin och Öberg (2012).

sakförhållandena. Däremot borde sannolikheten att man söker expertkunskaper öka vid konflikter. Det är osäkrare vad som utgör det "bästa" beslutet och de olika politiska lägren har incitament att söka information och sätta press på förvaltningen att ta fram information för att stödja sin tes. Detta leder fram till en första hypotes:

Hypotes 1 Expertkunskap kommer att användas mer i nämnder där det råder stora politiska konflikter

Men *hypotes 1* handlar bara om hur mycket expertkunskap som används i beredningsarbetet. Vad gäller graden av deliberation bland politiker så tänker vi oss att den kommer att vara *lägre* om det råder stora meningsskiljaktigheter. När konflikterna är stora är beslutsfattarnas positioner längre ifrån varandra och det är mindre sannolikt att man kommer komma överens. Vi vet från tidigare forskning att konflikter tenderar att minska samarbete (Lundin 2007) och att risken för symbolisk användning av expertkunskaper är större inom politikområden som är konfliktfyllda (Boswell 2009). Därför föreslår vi en andra hypotes:

Hypotes 2 Politikerna kommer att förhålla sig mindre deliberativt till beslutsunderlaget när det råder stora politiska konflikter

Hur kommer då expertis att användas då medborgarna är mycket respektive litet intresserade av vad som händer i en specifik nämnd eller förvaltning? Vår utgångspunkt här är att det i moderna samhällen uppfattas som korrekt att vara rationell. En politiker vill i normalfallet undvika att bli upptäckt som en person som struntat i fullständigt rimliga argument. Från detta följer att i nämnder där beslutsprocessen följs noga av medborgarna blir det svårare att ignorera expertkunskaper och svårare att inte förhålla sig deliberativt till kunskapen. Från detta följer ytterligare två hypoteser:

Hypotes 3 Expertkunskap kommer att användas mer i nämnder där det råder stort medborgerligt intresse för sakfrågorna

Hypotes 4 Politikerna kommer att förhålla sig mer deliberativt till beslutsunderlaget när det råder stort medborgerligt intresse för sakfrågorna

Samtliga fyra hypoteser handlar om hur politiska förhållanden kan påverka användningen av expertkunskaper. Men medan vi för konflikt och medborgerligt intresse har samma prediktion för i vilken grad expertis kommer att användas, så tänker vi oss olika konsekvenser för hur politikerna kommer att reagera. *Tabell 3* sammanfattar.

Tabell 3. Fyra hypoteser om politik och användning av expertkunskap

	Expertisanvändning	Deliberation
Konflikt	H1: +	H2: -
Medborgerligt intresse	H3: +	H4: +

Vi mäter *konflikt* och *medborgerligt intresse* genom enkäten som cheferna besvarat. På en skala 1–5, där 1 betyder ”aldrig eller nästan aldrig” och 5 ”i alla eller nästan alla ärenden” fick cheferna värdera hur ofta (i) det råder stora meningsskiljaktigheter mellan politikerna och (ii) de kommunala invånarna har ett stort intresse för ärendena.

4.2 Olika användning av expertkunskap vid olika nivåer av konflikt och medborgerligt intresse

Tabell 4 visar enkla medelvärden för de två indexvariablerna vid olika nivåer av konflikt och medborgerligt intresse.

Det är tydligt att expertstudier används mer i beredningsarbetet när det råder konflikter bland politikerna och när medborgarnas intresse för frågorna är stort. I till exempel gruppen av chefer som säger att konfliktnivån är hög är snittet på det index som mäter *expertisanvändning* 2,62, vilket kan jämföras med 2,23 i gruppen av chefer som menar att det inte råder så stora meningsskiljaktigheter. Bland cheferna som rapporterar stort intresse från medborgarna är medelvärdet för samma index 2,58, medan det bara är 2,11 bland cheferna som säger att medborgarna inte bryr sig så mycket.

Politikerna verkar vidare ha ett mer deliberativt förhållningssätt när medborgarna är engagerade. Jämför exempelvis grupperna som anger stort (3,82) och litet (3,61) medborgerligt intresse. Däremot är man klart mindre reflekterande i situationer av hög konflikt. I gruppen av chefer som rapporterar stora konflikter uppgår snittet för deliberationsindexet till 3,43, medan det är 3,74 i gruppen som tycker att konflikterna är små.

Tabell 4. Expertis användning och deliberation vid olika nivåer av konflikt och medborgerligt intresse, medelvärden

	Expertis användning	Deliberation
<u>Konflikt</u>		
Låg (1,2)	2,23	3,74
Medel (3)	2,61	3,69
Hög (4,5)	2,62	3,43
<u>Medborgerligt intresse</u>		
Låg (1,2)	2,11	3,61
Medel (3)	2,33	3,72
Hög (4,5)	2,58	3,82

Not: Värden inom parentes avser chefstjänstemännens svar på enkätfrågorna om grad av menings- skiljaktigheter och medborgarnas intresse för nämndens/förvaltningens arbete.

Resultaten i *Tabell 4* tar inte hänsyn till andra potentiella faktorer som kan påverka sambanden. För att göra detta har vi genomfört ett antal regressions- analyser där vi kontrollerar för områdesspecifika egenskaper, kommun- egenskaper och egenskaper hos de enheter som vi studerar. I *Tabell 5* redovisar vi resultaten från den analys som vi betraktar som vår huvudanalys.⁹

Tabell 5. Regressionsanalyser: expertis användning och deliberation

	Expertis användning			Deliberation		
	Regressions- koefficient	Standardfel	Statistiskt signifikant	Regressions- koefficient	Standardfel	Statistiskt signifikant
Konflikt	0,11	0,04	Ja	-0,10	0,03	Ja
Medborgerligt intresse	0,10	0,03	Ja	0,09	0,02	Ja

Not: Tabellen redovisar resultat från linjära regressionsanalyser som presenteras mer i detalj i Lundin och Öberg (2012). Resultaten avser de specifikationer som benämns A3 och B3, men modellspecifikationen verkar inte ha någon större betydelse för resultaten. I analyserna ingår kontroller för politikområde; kommunala egenskaper (befolkning, befolkningsutveckling, ekonomi, befolkningens ålderstruktur och utbildning, samt politisk färg); samt chefernas subjektiva uppfattningar om egenskaper hos den specifika enheten (olika typer av resurser, behov av besparingar, ärendenas komplexitet, grad av konsensus bland experter, grad av detaljreglering). Antalet analysenheter är 705 vid analys av *expertis användning* och 711 vid analysen av *deliberation*. Standardfelen är klustrade på kommun och med statistisk signifikans avses att regressionskoefficienten är statistiskt säkerställd från noll på minst 95 procents säkerhetsnivå.

⁹ Resultaten tycks inte vara särskilt känsliga för val av modell. I Lundin och Öberg (2012) redovisas och diskuteras flera olika alternativ.

Intrycket från *Tabell 4* kvarstår i *Tabell 5*. När konfliktnivån eller det medborgerliga intresset är högt används expertkunskap i högre grad, vilket är i linje med *hypotes 1* och *3*. Enligt *hypotes 2* skulle vi förvänta oss att politikerna har ett mindre deliberativt förhållningssätt när det råder mer konflikter mellan dem. Det ser vi också i tabellen. Slutligen förväntar vi oss i enlighet med *hypotes 4* mer reflektion om medborgarna är engagerade i sakfrågorna, vilket är precis vad analyserna antyder.

Hur ska då koefficienterna tolkas? Jo, om vi tar koefficienten på 0,11 i det övre vänstra hörnet som ett exempel så betyder den att indexet som mäter expertis användning (skala 1–5) är i genomsnitt 0,11 enheter högre om man ökar graden av konflikt (skala 1–5) med ett helt steg, då vi tagit hänsyn till en mängd andra faktorer. Det innebär att den förväntade skillnaden i expertis användning mellan två i övrigt lika förvaltningar, men där den ena anger minimala (1) konflikter mellan politikerna och den andra maximala (5), kommer att vara 0,44. Övriga koefficienter ska tolkas på samma sätt. Notera att de skattade koefficienterna är statistiskt säkerställda på 95 procents säkerhetsnivå.

Handlar det om stora eller små skillnader? Det är tyvärr inte helt enkelt att svara på, bland annat beroende på att det är index som analyseras. Vår bedömning är emellertid att det handlar om betydelsefulla, om än inte extremt stora, skillnader.

5 Sammanfattning och avslutande diskussion

I rapporten har vi undersökt hur expertkunskap integreras i kommunalt beslutsfattande inom politikområden med kopplingar till den lokala arbetsmarknadens funktionssätt. Ett resultat från analysen är att expertkunskap verkar vara viktigare i sakfrågenämnder än i kommunstyrelserna. Ett annat är att expertis används mer när medborgarna är väldigt intresserade av de frågor som behandlas och vid politiska konflikter. Vi finner vidare att politikerna överväger den information som finns i expertunderlaget i högre grad när det medborgerliga intresset är stort. Däremot reflekterar de mindre när det råder stora konflikter i de politiska nämnderna.

En implikation av resultaten är att samma expertkunskaper verkar användas olika i olika politiska situationer. Till exempel kan en IFAU-rapport mycket väl komma att utnyttjas olika beroende på hur den politiska kontexten ser ut.

Det är viktigt att komma ihåg att vi mäter chefstjänstemännens bedömningar i studien. Det är inte särdeles konstigt, eftersom det är svårt att tänka sig att man kan fånga de relativt ”mjuka” variabler som vi intresserar oss för på annat

sätt. Men man måste vara medveten om att det just är samband mellan subjektiva bedömningar som slutsatserna baseras på.

En annan sak som bör nämnas är att vi *inte* har belagt orsakssamband. Det är till exempel inte absolut givet att det är konfliktnivån som påverkar graden av expertkunskapsanvändning – det kan eventuellt vara tvärtom, även om vi tror att det är något mindre sannolikt. Trots våra idoga försök att kontrollera för inverkan av andra faktorer kan vi inte heller helt utesluta att det kan finnas någon ytterligare betydelsefull faktor som vi inte klarat av att ta hänsyn till fullt ut och som ”stör” sambanden. Vi vill därför betona att resultaten i första hand ska ses som beskrivningar av samband, snarare än som otvetydiga belegg för orsak och verkan.

En huvudpoäng som vi vill göra i rapporten är att det är mycket viktigt att både analysera i vilken grad expertkunskaper används och hur de används. Om man struntar i den senare aspekten missar man något oerhört centralt i hur politiska beslutsprocesser går till. En annan viktig slutsats är att expertkunskapens roll tar sig olika uttryck i olika politiska kontexter – den är knappast alltid ett neutralt redskap i demokratins tjänst.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. och P.O. Öberg (2012, *kommande*), ”Kunskap och politik: Mellan nonchalans och expertdelegation”, in P. Molander (ed.), *Kunskap och politik*, Atlantis, Stockholm.
- Belkhdja, O., N. Amara, R. Landry och M. Ouimet (2007), ”The extent and organizational determinants of research utilization in Canadian health services organizations”, *Science Communication* vol. 28, nr. 3, s. 377–417.
- Boswell, C. (2009), *The political uses of expert knowledge. Immigration policy and social research*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bäck, H. (2005), ”Borgmästarens makt”, *Kommunal ekonomi och politik* vol. 9, nr. 1, s. 7–36.
- Caplan, N. (1979), ”The two-communities theory and knowledge utilization”, *American Behavioral Scientist* vol. 22, nr. 3, s. 459–470.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven.
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Knott, J. och A. Wildavsky (1980), ”If dissemination is the solution, what is the problem?”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 1, nr. 4, s. 537–578.
- Landry, R., M. Lamari och N. Amara (2003), ”The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies”, *Public Administration Review* vol. 63, nr. 2, s. 192–205.
- Lester, J. P. (1993), ”The utilization of policy analysis by state agency officials”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* vol. 14, nr. 3, s. 267–290.
- Lundin, M. (2007), ”Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 17, nr. 4, s. 651–672.
- Lundin, M. (2008), ”Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och P.O. Öberg (2012), ”Towards reason: political disputes, public attention, and the use of expert knowledge in policymaking”, Working paper 2012:4, IFAU, Uppsala.

Mörk, E. (2011), "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?", Rapport 2011:6, IFAU, Uppsala.

Price, D. K. (1965), *The scientific estate*, Harvard University Press, Cambridge.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2011:15** Brösamle Klaus och Oskar Nordström Skans ”Rörlighet och karriärer inom statlig förvaltning”
- 2011:16** Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren ”Måste man välja? Barn och inkomst mitt i karriären för kvinnor och män födda 1945–1962”
- 2011:17** Mörk Eva och Linus Liljeberg ”Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun”
- 2011:18** Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac ”Studieresultat för studenter med barn”
- 2011:19** Ahnlund Petra och Stina Johansson ”Omvårdnadsprogrammet: genomströmning, etableringsgrad och utbildningens relevans”
- 2011:20** Persson Anna ”Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare”
- 2011:21** Nordström Skans Oskar och Francis Kramarz ”Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden”
- 2011:22** Calmfors Lars, Girts Dimdins, Marie Gustafsson Sendén, Henry Montgomery och Ulrika Stavlöt ”Uppfattas tjänstehandel som mindre rättvis än varuhandel? En studie av attityder till låglönekonkurrens i utrikeshandel”
- 2011:23** Persson Malin ”Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjuk-skrivning – effekter av utökad kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen”
- 2011:24** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010”
- 2011:25** Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt ”Diskriminering mot icke-heterosexuella i anställningssituationen”
- 2011:26** Hensvik Lena ”Påverkar chefens kön den anställdes lön?”
- 2011:27** Grönqvist Hans och Caroline Hall ”Sambandet mellan utbildning och att få barn tidigt”
- 2011:28** Liljeberg Linus och Kristina Sibbmark ”Uppföljning av etableringssamtal”
- 2011:29** Edmark Karin och Kajsa Hanspers ”Går socialbidrag i arv? En analys av svenska syskondata”
- 2012:1** Lundin Martin och Jonas Thelander ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010”
- 2012:2** Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Jobbskatteavdraget”
- 2012:3** Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie ”Kan privatisering av arbetslivs-inriktad rehabilitering öka återgång i arbete?”

2012:4 Lundin Martin och PerOla Öberg ”Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser”

Working papers

2011:15 Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren ”Trading off or having it all? Completed fertility and mid-career earnings of Swedish men and women”

2011:16 Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac ”Study achievement for students with kids”

2011:17 Persson Anna “Earnings, income and poverty among welfare leavers in Sweden”

2011:18 Kramarz Francis och Oskar Nordström Skans “When strong ties are strong – networks and youth labor market entry”

2011:19 Persson Malin “Substitution between temporary parental leave and sickness absence”

2011:20 Meghir Costas, Mårten Palme and Marieke Schnabel “The effect of education policy on crime: an intergenerational perspective”

2011:21 Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt “Are homosexuals discriminated against in the hiring process?”

2011:22 Hensvik Lena “Manager impartiality? Worker-firm matching and the gender wage gap”

2011:23 van den Berg Gerard J. och Sumedha Gupta “The role of marriage in the causal pathway from economic conditions early in life to mortality”

2011:24 Grönqvist Hans och Caroline Hall “Education policy and early fertility: lessons from an expansion of upper secondary schooling”

2011:25 Edmark Karin och Kajsa Hanspers “Is welfare dependency inherited? Estimating the causal welfare transmission effects using Swedish sibling data”

2011:26 van den Berg Gerard J. and Bettina Drepper “Inference for shared-frailty survival models with left-truncated data”

2012:1 Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Evaluation of the Swedish earned income tax credit”

2012:2 Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie “Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden”

2012:3 Johansson Per och Martin Nilsson “Should sickness insurance and health care be administrated by the same jurisdiction? An empirical analysis

2012:4 Lundin Martin och PerOla Öberg “Towards reason: political disputes, public attention and the use of expert knowledge in policymaking”

Dissertation series

2011:1 Hensvik Lena “The effects of markets, managers and peers on worker outcomes”