



Når samfunnsforskere anbefaler politikk

When social scientists recommend policies

Cathrine Holst

Professor, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi og ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo
cathrine.holst@sosgeo.uio.no

Mange samfunnsvitere forsker på politikk – som hovedtema eller i forlengelsen av andre forskningsinteresser. Når samfunnsforskere studerer politikk, konsentrerer de seg typisk om å fortolke og forklare politiske prosesser og utfall, men ofte berører politikkforskning også spørsmål om hva slags politikk som er «god», eller mindre god, inkludert politikkanbefaling. Forskningsprosjekter jeg selv er med på, om likestillingspolitikk, narkotikapolitikk, miljøpolitikk og kunnskapspolitikk, lover alle å levere mer eller mindre konkrete «innspill» til politikktutforming.

Å vurdere og anbefale politikk som samfunnsforsker er nødvendigvis utfordrende, og hvordan vi som holder på med det, presterer, bør nok helst granskes i konkrete tilfeller. På generelt grunnlag kan vi likevel snakke om noen fallgruver – jeg diskuterer tre av dem her. Jeg tror samfunnsforskningens legitimitet i årene fremover avhenger av at vi unngår å falle for ofte i disse fallgruvene.

«Politikk overlater jeg til andre»

En første fallgruve for samfunnsforskere som vurderer eller anbefaler politikk, er *ikke å ta innover seg at det er det man gjør*. I noen tilfeller bør det være selvsagt, for eksempel hvis man deltar i et forskningsprosjekt som lover oppdragsgiveren å vurdere eller anbefale politikk. I andre tilfeller er det mindre opplagt. En samfunnsforsker kan for eksempel finne at en gruppe diskrimineres eller har dårligere muligheter enn andre grupper, og nøye seg med å identifisere dette som et «problem». Lite eller ingenting sies uttrykkelig om politikken som føres. Implisitt bidrar man likevel med en vurdering. Man sier at politikken så langt ikke har greid å hindre fortsatt diskriminering eller å gi alle like muligheter. Hvis dette er målene vi har – og det er jo ofte mål som settes opp – er det med andre ord behov for en «bedre» politikk. Også denne samfunnsforskeren er slik sett involvert i å vurdere og anbefale politikk – om dette er erkjent eller ei. Jeg legger bare «grunnlaget» for politikk, vil hun kanskje selv si – tilsynelatende ydmykt overlater hun til «andre» å trekke politiske konklusjoner. Alternativt kan vi si at hennes rolle i og tilnærming til politikkvurdering og -anbefaling er diffus og nokså lettvent.

Uten metode

En fallgruve nummer to for samfunnsforskere som vurderer og anbefaler politikk, er *å ture i vei uten noen plan eller metode*. Det heter at det som skiller forskningsvirksomhet fra annen kunnskapsproduksjon, er høyere metodekrav, men når samfunnsvitere leverer politiske vurderinger eller kommer med tiltaksinnspill, er det ikke alltid vi får vite hva slags metode som er anvendt (eller om noen metode er anvendt overhode).

Et greit utgangspunkt kan være det vi har av mer eller mindre etablerte fremgangsmåter. En mye omtalt metodikk er politikkvurdering og -anbefaling basert på «evidens». Her kartlegger man den tilgjengelige forskningen som finnes om effekter av et nærmere bestemt politisk tiltak, og rangerer den ut fra et evidenshierarki der randomiserte kontrollerte forsøk troner øverst. En annen tilnærming kan være å vurdere politikk ut fra mer sammensatte kriterier for «beste praksis». For eksempel kan man ta for seg politikk i ulike land og vurdere effekter og reformmuligheter med basis i et bredere sett av kilder, som ulike typer av forskningsbaserte studier, anbefalinger fra internasjonale organisasjoner og nasjonale evalueringsrapporter, innspill fra sivilsamfunnsorganisasjoner og så videre. En tredje tilnærming kan være mer inkrementell og sti-lojal. Her blir hva som er «god» politikk, vurdert ut fra data og litteratur om hvordan «vi» pleier å gjøre det, og hva som er gangbart og har vist seg å virke «hos oss».

Disse og andre tilnærminger kan kombineres. Ulike tilnærminger kan ha ulike fordeler og ulemper og resultere i ganske ulike vurderinger og anbefalinger av politikk. Dette er viktige spørsmål som vi burde diskutert mer i samfunnsforskningen.

Fra er til bør

En tredje fallgruve å gå i er *å overse eller underdrive skillet mellom empiriske analyser av politikk og det å vurdere og anbefale politikk*. Én ting er å analysere hvilken politikk som er, hva som forklarer at vi har den politikken vi har, og hvilke effekter den har; en annen ting er å vurdere om vi har den politikken vi bør ha, eller om vi heller burde hatt en annen.

Logisk sett er det ikke mulig å slutte fra er-påstander til bør-påstander uten å legge til et eller flere normative premisser. La oss si at forskning viser at kvotering bidrar til større sosialt mangfold blant ledere. Dersom en samfunnsforsker på denne bakgrunn anbefaler kvotering som «god» politikk, leverer hun naturligvis også en normativ vurdering av mål og tiltaksbruk. En del vil sikkert kunne si seg enig i vurderingene hennes, men ikke alle, og mye kan diskuteres. Noen vil for eksempel mene at målet om sosialt mangfold i lederstillinger er viktig, men vil prioritere andre mål høyere, for eksempel en del kvalifikasjonskrav, og derfor avvise eller være skeptiske til kvotering eller bestemte typer av kvotering. Andre vil prioritere målet om mangfold i ledelse høyt, men mene at kvoteringsvirkemiddelet ikke kan forenes med individhensyn og likebehandling. Slike diskusjoner kan ikke uten videre stemples som urimelige eller usaklige. Ingen av dem som deltar, trenger å avvise forskningen som viser empiriske sammenhenger mellom kvotering og mangfold. Uenighetene dreier seg om ulik målfortolkning og -prioritering og ulike vurderinger av adekvat og proporsjonal virkemiddelbruk.

Samfunnsforskerens ansvar

Samfunnsforskeren som vurderer eller anbefaler politikk, kan forholde seg til sine egne normative vurderinger av mål og tiltak på ulike måter. De som jobber i oppdragsforskning,

kan henviser til at de normative rammene gjerne er gitt av oppdragsgiver. Det kan nok være tilfellet, men ikke sjelden kan oppgitte parametere være generelle og uklare, og det kan være forskeren selv som nærmere operasjonaliserer, prioriterer og avveier.

Andre ganger er det uansett ingen konkret oppdragsgiver samfunnsforskeren som vurderer og anbefaler politikk, kan skylde på. Det hadde vært interessant med mer systematisk kunnskap om hvordan samfunnsforskere flest går frem da. En løsning for en del er å henviser til lovgivning og målformuleringer i offentlige dokumenter eller internasjonale avtaler og konvensjoner og vurdere og anbefale ut fra det. En annen vanlig tilnærming er å operere ut fra allment aksepterte mål om «like muligheter», «sosial likhet», «demokrati» og «mangfold». Disse fremgangsmåtene kan diskuteres og gir uansett ikke særlig klart definerte rammer. Forskeren selv vil fortsatt måtte gjøre en rekke mer spesifikke normative vurderinger, som kan være mer eller mindre eksplisitte, reflekterte og funderte. Grunnlaget for slike vurderinger er heller ikke noe vi diskuterer for mye i samfunnsforskningen.

Hvorfor normativ teori?

Dette er utgangspunktet for noe av det jeg selv skal holde på med i tiden fremover.¹ Særlig er jeg interessert i teori om normative vurderinger, såkalt normativ teori. I filosofi rubriseres denne type teoretisering og refleksjon gjerne under «etikk og politisk filosofi». I samfunnsvitenskaper som statsvitenskap og sosialøkonomi er normativ teori og analyse skilt ut som egne felt innenfor disiplinene. I mitt eget fag – sosiologi – inngår normativ teoretisering oftere som en integrert del av sosial, modernitets- eller vitenskapsteoretisk diskusjon, for eksempel (men ikke bare) innenfor rammen av «kritisk teori».

Hvordan normativ teoretisering gjøres best, kan diskuteres, men den per i dag nokså a-teoretiske politikkvurderings- og anbefalingsvirksomheten i samfunnsvitenskapene kunne trenge et sterkere teoretisk grunnlag, og her tror jeg normativ teori kan bidra.

Noen vil alltid lure på hvorfor «et sterkere teoretisk grunnlag» er nødvendig. Kan vi ikke bare prøve oss frem og se hva som «funker»? Dette gjør vi nok alle, om vi er samfunnsforskere eller ei, uansett hva vi gjør, og når vi kommer til at noe fungerer «bra» eller ikke fullt så bra, er det ikke alltid så lett å formulere hvorfor. Samfunnsvitenskapens løfte qua «vitenskap» er vel likevel at vi skal kunne evne å presentere noen teorier om hva vi holder på med, hvorfor vi gjør som vi gjør, og hvorfor i all verden det vi påstår, skal gis noen slags autoritet. Derfor har vi for eksempel diskusjoner og teorier om hva en god samfunnsvitenskapelig forklaring er, og om hvordan samfunnsvitenskap som fortolkningspraksis best kan utøves. Når samfunnsvitere de facto ikke bare fortolker og forklarer, men stadig også vurderer og anbefaler, er det også behov for diskusjon og teori om kriterier og standarder for denne delen av virksomheten vår.

Dette dreier seg selvfølgelig også om samfunnsvitenskapens legitimitet i samfunnet utenfor academia: For å fortjene autoritet i omverdenen, bør de normative vurderingene samfunnsforskere gjør, kunne forankres, i hvert fall minimalt, i gangbare prinsipielle begrunnelser og avveininger og teori om dette. For å si det på en annen måte: Hvis samfunnsforskerens råd om politikk ikke kan føres tilbake til diskusjoner og grunnlegging utover for eksempel personlig politisk og ideologisk ståsted, at hun er «sosialdemokrat», «høyreorientert», eller stemmer SV eller Rødt, er det liten grunn til at hennes politiske innspill skal tilkjennes så mye større vekt enn andres.

1. I 2020/2021 skal Jakob Elster og jeg lede en forskergruppe ved Senter for grunnforskning (CAS) om hva «god» politikk er.

Normativ teori for virkelighetens verden

Dette er et allment poeng – som ikke har blitt mindre viktig. Ut fra en del indikatorer ser det ut til at samfunnsforskere stadig oftere blir spurt til råds når politikk skal evalueres og utmeisles. En mer aktiv politisk rolle for samfunnsvitenskapen følger for eksempel av nye «impact»-krav til forskningen, og i hvert fall i Norge deltar økonomer, men også statsvitere og sosiologer, hyppigere i offentlige utredningsutvalg enn før. I stadig større grad får samfunnsforskerne også legge premissene for disse utvalgene som utvalgsledere og gjennom å forme utredningenes kunnskapsgrunnlag.² Det er lite ansvarlig både å gi, og å påta seg, en slik utvidet rolle uten å reflektere nærmere over den og hva den krever.

Samtidig får vi samfunnsforskere stadig flere konkurrenter i kunnskapsmarkedet, for eksempel konsultantselskaper og tenketanker, men dette gjør det neppe mindre påkrevd å fremholde samfunnsforskningens eventuelle fortrinn. Ett slikt fortrinn kunne jo være at vi i akademien har noe mer å fare med enn «synsing» når vi vurderer og anbefaler.

Et problem med mye normativ teori, også om den er selverklært «anvendt», er imidlertid en for svak kobling til relevant empirisk samfunnsforskning og teorier om demokratisk legitimitet. En «god» politikk bør kanskje bidra til å realisere mer eller mindre ideelle mål om «like muligheter» eller være i tråd med det ene eller andre prinsippet om «rettferdighet», men god politikk bør også kunne implementeres effektivt, gitt hva vi vet fra forskning om hvordan aktører handler og institusjoner virker, og dessuten ha et demokratisk mandat.

Vi trenger å tenke videre og bedre om forholdet mellom moralske krav, implementeringsvilkår og demokratisk prosess. For å få til dette er det behov for empirisk orienterte samfunnsforskere med interesse for politikkvurdering og -anbefaling og den normative underteksten i egen virksomhet. Men det trengs også flere teoretikere med interesse for normative spørsmål og for konsekvenser av egen teoretisering for virkelighetens verden.

2. Dette er et hovedfunn fra prosjektet «Eksperterisering av offentlige utredninger» (EUREX 2016–2020), som jeg leder sammen med Johan Christensen. Prosjektet studerer offentlige utredninger, i Norge særlig NOU-systemet, men også nye aktører som tilbyr utredninger, som tenketanker.