

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper  
Kandidatuppsats 15 hp | Statsvetenskap | Vårterminen 2008

# Hur används vetenskap och forskning i den politiska debatten?

Idéanalys av debatten kring  
försäkringsmedicinskt beslutsstöd

Daniel Säll

## **Abstract**

### **How is research and science being used in political debate? An idea analysis of the debate about försäkringsmedicinskt beslutsstöd (decision tool in healthcare security)**

Author: Daniel Säll

This is a case study on different types of research use (utilization) The aim of this paper is to examine how the politicians make use of expertise and research in the parliamentary debate surrounding the decision tool in healthcare security (försäkringsmedicinskt beslutsstöd). The aim is also to find out to what extent different types of research use are present in this debate. In this case study the qualitative method of idea analysis is being used on the empirical material. The tool of analysis is based upon the theories of research use by Amara et al. (building on Beyer) and Carol Weiss. My conclusion is that the most common type of research use in this debate is the symbolic, followed by the conceptual type. The instrumental type of research use is the least frequent one in this debate.

Keywords: decision tool in healthcare security, försäkringsmedicinskt beslutsstöd, debate, research use, utilization, instrumental use, conceptual use, symbolic use

## Innehåll

1 Inledning och problemställning .....	1
1.1 Syfte och frågeställning .....	2
1.2 Disposition .....	3
1.3 Tidigare forskning.....	3
2 Teori.....	7
2.1 Den anspända relationen mellan vetenskap och politik .....	7
2.2 Teknokrati versus demokrati.....	8
2.3 Hinder för användning och "felaktig" användning .....	9
2.4 Forskningens funktioner .....	10
2.5 Resultat av en tidigare studie .....	14
3 Material och metod .....	14
3.1 Material .....	14
3.2 Källkritik .....	15
3.3 Kvalitativ fallstudie.....	16
3.4 Idéanalys .....	18
3.5 Idealtyper .....	19
4 Empirisk analys.....	21
4.1 Instrumentell användning.....	21
4.2 Sammanfattning instrumentell användning .....	22
4.3 Konceptuell användning .....	22
4.4 Sammanfattning konceptuell användning.....	23
4.5 Symbolisk användning .....	23
4.6 Sammanfattning symbolisk användning .....	25
5 Slutdiskussion .....	25
Käll- och litteraturförteckning .....	27

# 1 Inledning och problemställning

Problemställningen i denna uppsats har sin upprinnelse i gränslandet mellan politik och expertis. Vissa politiska förslag och beslut vållar mer upprörda känslor än andra. I oktober 2007 publicerade Socialstyrelsen den första delen av de nya riktlinjerna för sjukskrivningsprocessen; *Försäkringsmedicinskt beslutsstöd – vägledning för sjukskrivning*. Debatten i massmedia (både dagstidningar och fackpress) strax före publiceringen av de nya riktlinjerna lät inte vänta på sig. Den parlamentariska debatten hade då redan pågått sedan ett par år tillbaka.

Följande får bilda en bakgrund som placerar de nya riktlinjerna i en kontext; i Sverige är fler personer sjukskrivna än i andra länder. Sverige har också bland de längsta sjukskrivningarna och det förekommer betydande regionala skillnader i sjukskrivningars längd för en och samma diagnos (SKL 2007). Under 1990-talet och fram till 2002 ökade andelen sjukskrivna av befolkningen i Sverige. Sedan 2002 har sjukskrivningarna dock minskat. Socialstyrelsen har funnit stora brister i hanteringen av sjukskrivningar och stor variation i praxis mellan olika vårdgivare. Socialstyrelsen har också funnit att sjukskrivning ibland används som enda åtgärd och i avsaknad av uppföljning (Socialstyrelsen 2007).

Det som till stor del har präglat debatten är farhågor kring att sjukskrivande läkare ska följa de nya riktlinjerna för respektive medicinsk diagnos slaviskt, och att detta ska medföra att enskilda individer ska tvingas arbeta trots sjukdom alternativt bli sjukskriven under en orimligt förkortad tidsperiod jämfört med tidigare. Ett annat tydligt tema i debatten är huruvida de nya riktlinjerna för sjukskrivningsprocessen egentligen till stor eller viss del är en politisk besparingsåtgärd.

Syftet med beslutsstödet är enligt Socialstyrelsen att skapa en enhetligare praxis, ökad förutsägbarhet för patienter och vårdpersonal samt att få ner antalet ”skadliga sjukskrivningar” (Socialstyrelsen 2007). Varken politiker eller expertis förefaller samstämmig inbördes i respektive grupp. Detta faktum är intressant mot bakgrund av tidigare forskning som pekar på att risken kan vara mindre för politisering när konsensus föreligger hos expertisen, och att ett ömsesidigt beroende mellan politik och expertis skapar ett

spänningsförhållande inom expertisen som kan leda till att politiken blir en arena på vilken expertisen konkurrerar om utrymmet (Jasanoff 1994: 234, Petersson 1995: 173).

Intressant i sammanhanget är också att graden av forskningsanvändning är avhängigt vilket område inom politiken man talar om. Detta konstateras i en tidigare studie och just fältet hälso- och socialförsäkringsfrågor tar i hög grad till sig forskning. I kontrast står fältet språk, kultur, invandring och juridik (Amara et al 2004 se Norman 2007: 6-7). Kontexten, i form av det politiska system i vilket forskningen eventuellt används och hur den används, har också betydelse. Det har framkommit att korporativa samhällen såsom Sverige och Norge fostrar en dialog mellan den akademiska och den politiska sfären och att detta leder till en högre grad av forskningsanvändning. I fragmenterade system som USA används forskningen mer symboliskt som politisk ammunition och forskningen sker ofta kring enskilda frågor (Wilensky 1997 se Norman 2007: 7).

Debatten kring de nya riktlinjerna, som socialstyrelsen på uppdrag av regeringen har arbetat fram, har innehållit både stödjande välkomnande och skarp kritik från läkare/medicinsk expertis. Även den parlamentariska debatten både före och efter publiceringen av de nya riktlinjerna innehåller diametralt olika uppfattningar om sjukskrivningsprocessen, vad som bör göras och vad som är önskvärda mål. Det som har fångat mitt intresse är hur ( på vilket sätt) den politiska sfären använder sig av expertisen och dess rekommendationer? Hur refererar politiker till forskningsresultat och expertkunskap och hur används dessa?

## **1.1 Syfte och frågeställning**

De empiriska utgångspunkterna för denna uppsats är alltså den *debatt* som har förts kring de nya riktlinjerna för sjukskrivningsprocessen; försäkringsmedicinskt beslutsstöd – vägledning för sjukskrivning. Min problemställning är av empiriskt slag.

Denna uppsats syfte är att synliggöra och uppnå förståelse kring *hur, på vilket vis*, de politiska aktörerna relaterar till och använder sig av vetenskap och forskning i debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd.

*Hur används vetenskap i denna kontext och är vissa sätt att använda forskning och expertis mer frekvent förekommande än andra?*

Min frågeställning är följande:

- *Hur använder sig politikerna av expertis och vetenskap i den parlamentariska debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd och hur vanligt förekommande är olika användningssätt i denna debatt?*

## **1.2 Disposition**

Under denna rubrik vill jag ge en kort överblick över ordningsföljden i denna uppsats. Närmast efter denna kortfattade översikt följer en diskussion kring tidigare forskning och därefter ett teorikapitel i vilket jag har för avsikt att diskutera både teori som jag använder mig av och alternativa teorier. Det något okonventionella valet att placera kapitlet metod och material efter mitt teorikapitel, beror på att jag, med tanke på läsningen, vill hålla samman metod och material med direkt efterföljande analyskapitel. Mitt tillvägagångssätt, eller analysverktyg om man så vill, är nämligen placerat i metoddelen strax före analyskapitlet. Avslutningsvis besvaras frågeställningen för denna uppsats under rubriken slutdiskussion, i det kapitlet diskuteras slutsatser och förslag på fortsatt forskning.

## **1.3 Tidigare forskning**

Några studier ägnade åt de nya riktlinjerna för sjukskrivningsprocessen har jag av förklarliga skäl inte lyckats finna eftersom riktlinjernas första del publicerades så sent som oktober 2007. Följande arbeten anser jag dock är viktiga att lyfta fram i detta kapitel eftersom jag uppfattar dem som tätt angränsande till området i min undersökning och innehållande värdefull kunskap i en kontext av politik och expertis.

Gunilla Petersson behandlar i sin avhandling bland annat relationen mellan expertis och politik. Hon beskriver den, vad den innebär och vilka funktioner den fyller. Syftet med Peterssons avhandling *Arbetskadeförsäkring – politik, byråkrati och expertis* är att belysa våra dagars arbetskadeförsäkring, dels som en enskild försäkring, och dels som del av den svenska välfärdsstaten. Studiens utgångspunkt var att betrakta försäkringen och dess

tillämpning som en diskursiv formation (Petersson 1995: 12-13, 17). Petersson konstaterar att reglerna och spelplanen är konstant flytande och stadda i förändring och att beroende av expertis och kunskap inte är något unikt för arbetsskadeförsäkringen, utan något som är typiskt för en modern demokratisk samhällsform och hur denna ordnar och styr (Petersson 1995: 169, Rose 1993 se Petersson 1995: 172).

Petersson menar att politikernas hänvisningar till expertutlåtanden, och tjänstemäns refererande till läkare, inte enbart bör uppfattas som en strategi för att legitimera beslut och beslutsförslag. Att använda expertdiskurser får också ett egenvärde, menar hon. Det förflyttar nämligen beslutsfattandets bas från värderingar och diffus subjektivitet till något som i vårt samhälle betraktas som avsevärt fastare – vetande, sanning och kunskap. Jag anser dock att detta trots allt kan uppfattas som något av en *legitimerande funktion* även om egenvärdet och betydelsen av sakkunskapen självfallet finns där. Dessutom, menar hon, är kunskaper i generell mening en förutsättning för försäkringen eftersom de möjliggör ett avgränsande av problem och lösningar (Petersson 1995: 172).

Expertisen tillhandahåller modeller för att beskriva och förklara verkligheten, dessa modeller hjälper praktikerna i deras ordnande av verkligheten. Modellernas vetenskapliga status blir också något som legitimerar detta ordnande. Expertisen tillhandahåller sålunda modeller och beskrivningar av verkligheten som gör politisk styrning möjlig, enligt Petersson (Petersson 1995: 173). Vidare innehar expertisen en *konfliktlösande funktion* inom den politiska praktiken, genom att hänvisningar till kunskap och vetande neutraliserar den politiska laddningen i argument och beslutsförslag (Petersson 1995: 173). En intressant aspekt är Peterssons konstaterande att beroendet mellan politik och kunskap (aktörerna inom respektive) inte är ensidigt. Förklaringen till detta är, enligt Petersson, att när expertisen tillhandahåller beskrivningar och modeller av verkligheten, och just dessa beskrivningar sedan sanktioneras i ett politiskt sammanhang, så tilldelas experten sin status som expert (Petersson 1995: 173). Modellerna eller förklaringarna blir så att säga utvalda och godkända som kunskap och experten blir expert.

Även Kjell Nilsson och Sune Sunesson behandlar forskningsanvändning i sin bok *Konflikt, kontroll, expertis*. Undersökningen som boken bygger på utfördes genom intervjuer med kommunala tjänstemän i 15 kommuner, beslutsfattare på centrala verk och myndigheter samt politiker på nationell nivå. Även några forskare som arbetat i dessa kommuner intervjuades.

Boken behandlar forsknings- och kunskapsanvändning i socialtjänsten i svenska kommuner (Nilsson & Sunesson 1988: 11, 13). Författarna betonar att de har försökt koncentrera sig på att titta på forskningsanvändning konkret och empiriskt och att det inte är vanligt förekommande i den forskningsdiskussion de anser sig tillhöra (kunskapssociologin, vetenskapssociologin).

Följande utgör Nilssons och Sunessons viktigaste undersökningsresultat; Vilken funktion forskning får för användaren beror inte på forskningsresultat utan på kontexten för användningen. Varken forskningsdokumentens tekniska egenskaper eller yttre vetenskapliga kriterier är avgörande för om forskningen används eller inte. Både organisationer och individer är aktiva forskningsanvändare. Kommunernas strategier för forskningsanvändning i sina organisationer ser alldeles olika ut vilket beror på att organiseringsformer och konfliktfält också ser olika ut. Nilsson och Sunesson har också funnit att forskningsresultat blir ”herrelösa” i den aktiva användningen. Med det syftar de på att forskningens innebörd delvis kan förändras när den lämnas obevakad (Nilsson & Sunesson 1988: 13, 165).

Nilsson och Sunesson säger sig ha funnit många praktiska exempel på hur användningssammanhangen har inverkan på hur forskningsresultat tas emot, tolkas och utnyttjas. De beskriver hur ett forskningsresultat som i en kommun vid en viss tidpunkt sorteras bort som irrelevant i en annan kommun vid en annan tidpunkt används som utmaning och stimulans till att tänka i nya banor. I ett tredje sammanhang, slutligen, kan forskningsresultatet användas som politiskt ”slagträ”, det vill säga som politiskt argument (Nilsson & Sunesson 1988: 17). Med anledning av dessa upptäckter kring hur centralt sammanhanget, där användning sker eller inte sker, är, drar Nilsson och Sunesson paralleller till den österrikiska sociologen Helga Nowotny som har undersökt samhällsvetenskapliga forskningsresultats användningssammanhang i flera studier.

Nowotny menar att forskare befinner sig i ett komplicerat utbytesförhållande till den miljö hon kallar just *användningssammanhanget*, det vill säga den miljö som tar emot forskares slutsatser (Nowotny 1982 se Nilsson & Sunesson 1988: 16). Denna miljö är, enligt Nowotny, inte ett nät av sociala relationer vilka som helst utan rätt och slätt ett konfliktfält. På detta fält rör sig stater, organisationer, lärosäten och forskarkollegor och Nowotny menar att fältet utmärks av intressekonstellationer och att det genomgår konjunkturer – både politiska, organisationspolitiska och vetenskapliga sådana. Dessa konjunkturer och styrkeförhållanden



bestämmer i användningssammanhanget hur olika begrepp och resultat tolkas och används. Nowotny menar att situationen återverkar på forskarna på det viset att deras frågor och studier inriktas mot frågor som direkt eller indirekt har uppstått i användarnas verklighet och som handlar om användarnas praktik (Nilsson & Sunesson 1988: 16).

Nowotny talar inte i termer av diskurs här men Nilsson och Sunesson menar att idéerna hon för fram är besläktade med diskurs – en vetenskaplig samtalsordning (Nilsson & Sunesson 1988: 16). Jag tycker mig uppfatta vissa likheter mellan det som Nowotny kallar ett komplicerat utbytesförhållande mellan forskare och den mottagande miljön, och det som Petersson beskriver som beroendet mellan politiker och experter (tidigare i detta kapitel). Nowotny beskriver dock att relationen mellan expertis och politik styr in forskningen på vissa frågor och områden medan Petersson visar på hur viss kunskap blir politiskt sanktionerad och att det är då som expertisen bakom får sin status. Två aspekter av samma relation enligt min uppfattning.

Nilsson och Sunesson tar även upp problematiken kring själva definitionen av forskningsanvändning och citerar Carol Weiss när hon på ett förträffligt sätt beskriver svårigheten att definiera vad som är forskningsanvändning:

Det är utomordentligt oklart vad det är som utgör användning. Är ”användning” det att någon tar till sig en forskningsrapports rekommendationer och följer dessa helt och hållet, eller är det att man styr över ett beslut i riktning åt det håll, som forskningsresultaten visar, är det att ett beslut som sannolikt skall komma till stånd blir starkare underbyggt genom forskning, är det att man tar hänsyn till forskningsresultatet (även om andra hänsyn sedan väger över), är det att man förändrar sitt sätt att se på en politisk fråga, eller kan det vara det att man omprövar sina behov av information? Vilken användning är ”riktig” användning? Och hur mycket användning är tillräckligt mycket användning? (Carol Weiss 1980: 213 se Nilsson & Sunesson 1988: 29)

Några korta sammanfattande punkter av ovan nämnda forskning skulle kunna se ut så här:

- Beslutsfattandets grund kan med forskningens/expertisens hjälp förflyttas från värderingar till kunskap och vetande. Expertis/vetenskap får något av en legitimerande eller åtminstone legitimitetshöjande funktion enligt min tolkning.
- Politisk laddning i argument och beslutsförslag kan med hjälp av forskning/expertis neutraliseras (i vissa fall möjligen bara tonas ned, mildras?). Expertis/vetenskap får en konfliktlösande funktion.

- Användarsammanhanget i form av ett konfliktfält är betydelsefullt för hur (och om) forskningsresultat tas emot, tolkas och utnyttjas.
- Relationen mellan politiker/praktiker och expertis/forskare är ömsesidig. Beroendet är reflexivt.

## 2 Teori

Det finns ett antal teorier kring hur relationen mellan den politiska och den akademiska sfären ter sig och kring hur den politiska sfären, i olika utsträckning och på olika sätt, påverkas av vetenskap och expertis samt hur forskningsanvändningen ser ut. I detta kapitel har jag för avsikt att presentera några av de teorier på detta fält som jag har tagit del av. Jag anser att detta är viktigt för att ge en inblick, om än begränsad, i den kontext av teorier som kännetecknar fältet forskningsanvändning. Mitt teoriurval baserar sig på litteratur i vilken forskningen ägnar sig åt det som i allmänna termer kan beskrivas som zonen där den politiska sfären och den akademiska dito möts. Relationen mellan dessa båda om man så vill och hur den politiska sfären relaterar till och använder sig av forskning. Frågeställningen i denna undersökning handlar som bekant om dessa aspekter.

Min ambition är att redovisa dessa teorier grupperade enligt hur jag uppfattar att de är besläktade eller på annat sätt är angränsande tematiskt. Som så många före mig kan jag konstatera att de teorier jag presenterar bara är ett urval av alla relevanta och intressanta teorier som finns att tillgå. Att göra detta urval är naturligtvis nödvändigt med tanke på uppsatsarbetets tidsram och uppsatsens omfång. Avslutningsvis kommer jag i detta kapitel att redogöra för mitt val av teori för konstruktion av mitt analysverktyg idealtyper. Utformningen av dessa idealtyper återfinns i kapitlet material och metod.

### 2.1 Den anspända relationen mellan vetenskap och politik

Relationen mellan samhällsvetenskap och offentligt beslutsfattande innehåller ett stort mått anspänning skriver Lisa Anderson och lyfter fram samhällsvetenskapens dubbla ambitioner; att dels förstå och dels förändra, och att dessa har gett upphov till en grundläggande ambivalens rörande makt och politik. Anderson efterlyser en ökad medvetenhet kring hur

forskning bedrivs och vilka politiska värderingar som förmedlas genom den.

Samhällsvetenskapens organisering av kunskap och val av problemställningar är uttryck för politiskt färgade värderingar även om detta ofta förnekas, menar hon (Anderson 2003: 3, 108). Det som har lett fram till att relationen mellan vetenskap och politik måste rekonstrueras, definieras på nytt är, enligt Anderson, till stora delar den pluralistiska situationen som har vuxit fram rörande var i samhället forskning och utbildning bedrivs. Idag är denna situation långt mer pluralistisk än vad som tidigare varit fallet. Universitet och andra lärosäten är troligen det första många tänker på men idag bedrivs utbildning och forskning även inom exempelvis privata organisationer och så kallade think tanks. Även förändringar inom offentligt beslutsfattande och dess syften har lett fram till dagens pluralistiska situation. Anderson pekar på att en sammanblandning eller påverkan på båda hållen, mellan vetenskap och politik, är oundviklig och att en ökad medvetenhet måste till kring detta för att det inte längre, som jag uppfattar det, ska utgöra en dold faktor (Anderson 2003: 108-110).

Likt Anderson har Sheila Jasanoff i ett flertal studier undersökt relationen mellan expertis och forskningsanvändare i den politiska sfären. Jasanoff talar om en förtroendekris mellan politik å ena sidan och vetenskap å den andra. Forskningsfusk och laboratorieskandaler är delar av det hon har kartlagt i sina studier (Jasanoff 1994: 4). Det ”regleringssamhälle” som hon beskriver i sina studier (avseende exempelvis gränsvärden för miljö och lagstiftning kring kemikalier) kommer att leda till fler konflikter och debatter menar hon. Detta är något som vi, enligt Jasanoff, måste lära oss att hantera. Jasanoff talar om expertisen som en ”fifth branch” som verkar bakom myndigheter/byråkrati och därför får inflytande på den ”beredande” makten (Jasanoff 1994: 181, 232, 250). Trots att Andersons och Jasanoffs studier skiljer sig åt så förmedlar de båda budskapet att en gränsdragning mellan vetenskap och politik inte är möjlig att göra. Även politiker har övergett den separatistiska synen på vetenskap kontra politik och värderingar hävdar Jasanoff som uppfattar att de båda sfärerna tenderar att integreras mer (Jasanoff 1994: 229-231).

## **2.2 Teknokrati versus demokrati**

Två perspektiv på politiskt beslutsfattande är centrala i Jasanoffs studie *The Fifth Branch – Science Advisers As Policymakers*; det teknokratiska perspektivet och det demokratiska. Det förstnämnda innebär större inflytande för expertis och det senare handlar om representation av

många intressen samt fokus på värderingar och ideologi. Företrädare för det teknokratiska perspektivet vill minska den politiska inblandningen och ser gärna en åtskillnad mellan vetenskap och politik. Inom det demokratiska perspektivet vill man undvika elitistiska drag och menar att det inte går att göra en strikt åtskillnad mellan vetenskap och politik. Jasanoff är kritisk till båda dessa perspektiv eftersom inget av dem, enligt henne, kommer att kunna lösa förtroendekrisen som hon anser föreligger. Det förstnämnda perspektivet grundar sig, enligt henne, på en myt; nämligen den att en åtskillnad mellan vetenskap och politik är möjlig att göra. Det sistnämnda perspektivet kan öppna för konflikter till synes utan ände då alla intressegrupper ska representeras och vägas in i beslutsfattandet (Jasanoff 1994: vii, 229, 249).

### **2.3 Hinder för användning och ”felaktig” användning**

En vanligt förekommande uppfattning är att resultat av forskning alltid kan utgöra grunden för bra politiskt beslutsfattande. Detta är ett alltför lättvindigt antagande eftersom vad som är bra respektive dålig politik handlar om värderingar. Uppfattningar om vad som är bra för samhället bygger på värderingar och dessa stämmer inte alltid överens med det som forskning kommer fram till (Eriksson 2007: 66). Ett hinder för forskningsanvändning är kopplat till begreppet policyrelevans; det finns en risk att ett forskningsresultat inte blir uppmärksammat om det ifrågasätter eller förhåller sig kritiskt till hur politik bedrivs eller till de bedömningar som politiker gör eller tidigare har gjort. Information eller slutsatser med en kritisk hållning kan dock ha sitt berättigande även om de inte mottas med öppna armar av berörda beslutsfattare. Att en studies innehåll är av hög kvalitet och relevans innebär sålunda inte per automatik att den uppmärksammas. Vänder man på argumentationen så kan man hävda att beslutsfattare själva bör ha bra inblick i vilken forskning de har behov av (Sjöstedt 2007: 78).

Forskningsresultat kan lämna utrymme för tolkning vilket kan föra med sig att forskning ibland används till att legitimera politiska beslut som forskaren inte själv har avsett eller förutsett. Observationerna som forskaren har gjort kan med andra ord tolkas väldigt annorlunda beroende på vilka motiv som finns bakom forskningsanvändningen (Eriksson 2007: 70). Beslutsfattarens reella möjligheter att använda sig av forskningsresultat kan också begränsas av diverse omständigheter; hänsyn måste tas exempelvis till andra politiska aktörer, rådande opinion och byråkratiska omständigheter (Eriksson 2007: 67). Existerar möjligheter

till forskningsanvändning på ett sätt som ger samma utfall som det som forskningen kommit fram till kan man fråga sig?

## 2.4 Forskningens funktioner

I flera texter beskrivs hur idéer och forskningsrön kan få inflytande inom politiken både diffust och på lång sikt. Ulla Gudmundson citerar John Maynard Keynes för att beskriva hur praktiker som tror sig vara opåverkade ändå, på ett närmast undermedvetet sätt, kan vara influerade av forskning och teorier (Gudmundson 2007: 101). Johan Eriksson pekar på att påverkan av beslutsfattarens världsbild, och hur denna lämnar avtryck i policy, ofta framträder tydligare på längre sikt (Eriksson 2007: 67). Dessa iakttagelser leder mig in på den teoribildning som jag har valt att använda mig av för att söka besvara frågeställningen i denna uppsats.

Carol Weiss har kommit att förknippas med ”ifrågasättande” hållningen i amerikansk forskning om hur forskningsanvändning ser ut i planering och beslutsfattande inom förvaltning och politik. Det Weiss har gemensamt med en hel grupp av filosofer, pedagoger, sociologer och statsvetare är en kritik mot instrumentell vetenskapsuppfattning och mot det så kallade målparadigmet, det vill säga den inriktning som använder begreppet ”mål” som analysinstrument i studier av organisationer (Nilsson & Sunesson 1988: 34). Weiss menar att kunskap ofta inte ”används” på ett direkt, instrumentellt sätt när ett politiskt beslut fattas utan att forskningsresultat påverkar politik på ett mer diffust vis. Detta sker genom att forskningen tillhandahåller empiriska generaliseringar och idéer som kryper in i politiska överväganden på ett subtilare sätt än vad ordet ”användning” konnoterar i form av redskap eller verktyg (Weiss 1980: 381 se Nilsson & Sunesson 1988: 35). Weiss förnekar inte på något sätt att forskning används men hon arbetar, mot bakgrund av ovanstående exempel, med att söka systematisera tänkbara användningsbegrepp. Det hon intresserar sig för är forskningens verkliga funktioner och de föreställningar eller förväntningar som finns (både hos forskare och forskningsanvändare) kring tillämpad forskning. Flera av de modeller som presenteras nedan kan samexistera i och utanför människors medvetande (Nilsson & Sunesson 1988: 35-36, 38).

Följande är de sju modeller för forskningsanvändning som Weiss har kommit fram till (Nilsson & Sunesson 1988: 36-38):

*Den kunskapsdrivna modellen* handlar om att grundforskning kommer fram till förutsättningar som sedan tas upp av mer tillämpad forskning, som i sin tur utvecklas av en uppfinnare, ett företag eller ett offentligt organ, som utvecklar nya produkter eller ny politik. Bakom denna modell ligger antagandet att eftersom kunskapen finns så driver den fram utveckling och användning. Detta kan möjligen vara en bild av förhållanden inom teknik och naturvetenskap men enligt Weiss är den orimlig som beskrivning i samhällsvetenskapliga sammanhang.

*Problemlösningssmodellen* handlar om föreställningen att forskning tar fram resultat som ger svar på frågor som uppstår i politiska processer. Här finns inte föreställningen att det är kunskapen i sig som driver fram tillämpningar utan beslutsprocesser i sig själva. Ett problem identifieras i den politiska processen, information saknas, forskning tar fram denna information och beslut fattas med stöd av forskningsresultatet. Den här modellen kan tyckas något mer realistisk än den ovanstående men Weiss tillmäter inte heller denna modell speciellt stor betydelse. Hon menar att i den mån forskningen kan ha sådana direkta effekter på beslut så är det allmänhet inom begränsade områden och på låga förvaltningsnivåer.

*Den interaktiva modellen* innebär att forskningsbaserad kunskap betraktas som en av flera kunskapsformer som normalt påverkar den politiska processen.

*Den politiska modellen* för forskningsanvändning beskriver situationer när ”intressekonstellationerna kring en viss fråga” har låst positionerna så att beslutsfattarna sannolikt inte är mottagliga för nya synpunkter från forskningen. Forskningen kan dock i detta låsta läge bli använd ”som ammunition” av den sida som finner att resultaten stämmer överens med deras egna åsikter.

*Den taktiska modellen* handlar om en sorts missbruk av forskning. Här beskrivs hur ett ämbetsverk lägger upp en taktik som går ut på att man ständigt hänvisar till planerad eller pågående forskning som aldrig blir klar. Mindre populära beslut baserar sig enligt verkets påståenden på forskning. Verket kan också understöda forskning av taktiska skäl vilket innebär att det finns en ”akademisk stödtrupp” som kan kallas in i prekära situationer för att rädda ledningen ur knipan.

*Upplysningsmodellen* är enligt Weiss den mest realistiska för att förstå hur samhällsvetenskaplig forskning faktiskt används för att påverka politiskt beslutsfattande. Här handlar det om att synsätt, teorier och omprövningar av konventionell visdom som forskning har bidragit med – dessa betraktas som något som genomsyrar hela den politiska processen och på det viset får inverkan. Enligt denna modell kan användarna sannolikt bara i enstaka fall uppge exakt vilken undersökning som har fått dem att betrakta en samhällsfråga på ett visst vis. Användarna skulle däremot troligen ha en allmän känsla av att forskning har haft positiv betydelse som bakgrund till deras egna tankegångar.

*Forskning som en kulturverksamhet bland andra* ser på forskning som en intellektuell verksamhet bland många andra i samhället. Den påverkas av – och påverkar – samhällsutvecklingen på samma vis som exempelvis kulturdebatt, teater och press. När en samhällsfråga blir omdiskuterad och får politisk laddning så följer forskare ofta efter och söker ekonomiska medel till sina projekt. I bästa fall kan forskarna så småningom ge användarna nya idéer kring förhållanden och problem. Weiss nämner ”satsning på lokalt medborgarinflytande” och ”strävan efter decentralisering” som exempel på amerikanska åsiktstrender.

Med avstamp i de här modellerna kan man, som jag har för avsikt att göra, undersöka empiriskt hur förhållandena ser ut. Man kan då urskilja vad som kan kallas forskningens funktioner för användaren, det vill säga vad forskningen faktiskt används till. Man kan följaktligen söka efter följande funktioner (Nilsson & Sunesson 1988: 38):

*Instrumentella funktioner*, det vill säga sådana funktioner som beskrivs i problemlösningsmodellen ovan. Detta är den typ av funktion som den ”instrumentalistiska” vetenskapsuppfattningen antas förutsätta som normal.

*Politiska funktioner*, forskningsfunktion i form av murbräcka, slagträ, sprängämne och diskussionsargument i politiska sammanhang.

*Interaktiva funktioner*, funktionen att tillsammans med flera andra sorters inflytande bilda en kunskapsbakgrund.

*Taktiska funktioner*, behöver inte enbart bara undvikande, de kan även vara exempelvis ”förgyllande” vilket avser att forskningen genom att ”svänga sitt spö” över något som tidigare varit försummat kan få detta att framstå som spännande.

*Konceptualiseringsfunktionen*, innebär att forskningen blir indirekt använd av dem som genom konfrontation med den (eller med de idéer som den har väckt hos andra mottagare) har fått nya idéer och begrepp och börjar tänka om.

Nabil Amara, Mathieu Ouimet och Réjean Landry redogör i sin artikel *New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies* för tre typer av forskningsanvändning på departementsnivå. Ända sedan slutet av andra världskriget, skriver Nabil Amara och medarbetare, har forskare förväntat sig att deras resultat ska användas instrumentellt av beslutsfattare. Under 1970- och 80-talet började dock några forskare utmana den instrumentella synen på forskningsanvändning genom att argumentera för att universitetsforskning faktiskt kan vara användbar i andra syften; som allmänt upplysande (konceptuell användning) och/eller för legitimerande och bibehållande av förutbestämda positioner (symbolisk användning) (Amara et al. 2004: 76-77).

Forskning kring användning (utilization) av forskningsresultat har ringat in dessa tre typer av användning och de kan sammanfattas på följande vis:

*Instrumentell användning* innebär applicerande av forskningsresultat på specifika, direkta sätt. *Konceptuell användning* innebär att forskningsresultat används på ett allmänt upplysande vis; resultaten påverkar agerande men på ett mer indirekt sätt och mindre specifikt än vad som är fallet vid instrumentell användning. *Symbolisk användning* innebär att forskningsresultat används för att legitimera och stå fast vid förutbestämda positioner (J. M. Beyer 1997 se Amara et al. 2004).

Debatten kring hur frekventa de tre olika typerna av forskningsanvändning är har i mångt och mycket präglats av hur forskare konceptualiserar beslutsfattandets process (Albaek 1995, Weiss 1979 se Amara et al. 2004). När det handlar om instrumentell användning av forskningsresultat för att lösa tydligt definierade problem så förutsätts det att det existerar en rationell, välordnad och förutsägbar process för beslutsfattande (Albaek 1995: 85 se Amara et al. 2004: 77). Ett annat sätt att konceptualisera beslutsfattandets process, och den roll som forskningen spelar i denna process, brukar gå under benämningen "the garbage-can model of decision-making" (Albaek 1995, Cohen, March & Olsen 1972 se Amara et al. 2004: 78). Här betraktas beslutsfattandets process som rörig och oförutsägbar, snarare än välstrukturerad och förutsägbar, och enligt denna "soptunnmodell" använder sig beslutsfattare av forskning på ett diffust och indirekt sätt – konceptuell användning sålunda. Symbolisk



forskningsanvändning, slutligen, kopplas till teorier om beslutsfattande som talar om ”kohandel”, konflikt och forskningsanvändning som ”politisk ammunition” (Albaek 1995, Weiss 1979 se Amara et al. 2004: 78-79).

## **2.5 Resultat av en tidigare studie**

Vilket svar kan jag då förvänta mig på min frågeställning för denna uppsats? Vad har tidigare studier pekat på? Enligt en studie som Amara, Ouimet och Landry genomförde i Kanada 1998 så är konceptuell forskningsanvändning mest förekommande i den dagliga professionella verksamheten. Därpå följer symbolisk användning. Minst förekommande är instrumentell användning. Värt att notera är också att symbolisk forskningsanvändning, enligt denna studie, är vanligare på regional nivå än på nationell samt att graden av forskningsanvändning är olika beroende på vilket beslutsområde man talar om. Området utbildning och informationsteknologi är det som har den högsta användningen av instrumentell typ. Nästan lika mycket instrumentell forskningsanvändning förekommer i området social service, hälso- och sjukvård och socialförsäkring (Amara et al. 2004: 98, 93)

## **3 Material och metod**

Denna uppsats hör till fältet empiriska studier och inom ramen för en teorikonsumerande enfallsstudie tillämpas kvalitativ metod i form av idéanalys.

### **3.1 Material**

Göran Bergström och Kristina Boréus konstaterar krasst att de faktiska förutsättningarna för genomförandet av en undersökning alltid begränsas av tid, kunskap, pengar och andra resurser (Bergström & Boréus 2005: 37). Att avgränsa undersökningens omfattning och att göra ett materialurval blir, mot bakgrund av ovanstående påpekande, till nödvändigheter. I detta avsnitt beskriver jag hur detta har gjorts i föreliggande uppsats.

Det material som jag har valt att analysera i denna uppsats består huvudsakligen av primära källor i form av riksdagsdokument av olika slag. Dokumenten är omfattande och det urval jag har gjort sträcker sig från år 2004, då en offentlig utfrågning om sjukförsäkringsprocessen med fokus på sjukskrivningsprocessen ägde rum i riksdagens socialförsäkringsutskott, till och med innevarande år, 2008, när Arbetsförmågeutredningen på uppdrag av regeringen i juni gjorde sin första avrapportering avseende bedömningsmetoder för arbetsförmåga. Det sistnämnda dokumentet kan vid en första anblick tyckas befinna sig utanför en lämplig avgränsning. Jag har ändå valt att inkludera det och låta det utgöra något av en slutpunkt i mitt material, eftersom det relaterar bakåt till försäkringsmedicinskt beslutsstöd och på samma sätt syftar till att skapa enhetligare praxis.

Jag anser att det urval jag har gjort bör vara väl lämpat för min empiriska analys, eftersom materialet återger den debatt som utgör mitt fall, och att det därför även bör kunna besvara min frågeställning på ett rimligt vis. Den tidsperiod under vilken den parlamentariska debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd pågick fick med andra ord, av naturliga skäl, inverkan på materialurvalet till denna uppsats.

I mitt empiriska material ingår följande; betänkanden från Socialförsäkringsutskottet, utdrag ur budgetpropositioner, skriftlig fråga till statsråd och svar på denna fråga, en utgåva av Statens offentliga utredningar, direktiv från Socialdepartementet, interpellation till statsråd och svar på denna, motion till riksdagen, regeringsbeslut (Socialdepartementet, uppdrag), försäkringsmedicinskt beslutsstöd – vägledning för sjukskrivning (en kunskapsöversikt från Socialstyrelsen), pressmeddelanden från Socialstyrelsen och Försäkringskassan, kommentar från Sveriges Kommuner och Landsting, samt ytterligare några enstaka mindre dokument från Regeringskansliet och Socialstyrelsen. Dokument av olika slag innehållande kvalitativ information är de facto en vanligt förekommande informationskälla i kvalitativa fallstudier (Merriam 1994: 84).

### **3.2 Källkritik**

Mitt empiriska material består i huvudsak av svenska riksdagsdokument. Dessa dokument har naturligtvis inte tagits fram i något forskningssyfte vilket kan vara ett problem om informationen de ger har en form som forskaren inte riktigt förstår (Riley 1963 se Merriam

1994: 119). Just denna aspekt ser jag inte som något större bekymmer avseende mitt empiriska material. Riksdagsprotokollens omfattning har i mitt fall orsakat mer möda. Att bestämma äkthet och riktighet i dessa dokument torde inte heller vara något stort bekymmer. En fördel med att använda sig av dokument som informationskälla är att de rymmer information som skulle ta mycket tid och kraft i anspråk för en forskare att samla in på egen hand. En annan stor fördel med att använda sig av dokument är dess stabilitet. Vid intervjuer och observationer kan det vara ett problem att forskaren, enbart genom sin närvaro, påverkar det som studeras. Så är inte fallet med dokumentdata. Å andra sidan så kan en nackdel med dokument, i jämförelse med intervjuer och observationer, vara att det finns inneboende begränsningar - dokumenten har ju oftast inte utformats med forskning i åtanke. Merriam pekar också på att dokument lämpar sig särskilt bra som källor för kvalitativa fallstudier – dokumenten kan nämligen bilda en empirisk grund i undersökningen avseende frågeställningens kontext (Merriam 1994: 118, 120-121). Det sistnämnda positiva mervärdet spiller i bästa fall över lite även på min undersökning.

### **3.3 Kvalitativ fallstudie**

Mogens Kjaer Jensen formulerar sig träffande kring valet av metod. Han skriver ”Vill man ha en noggrann beskrivning av ett fenomenets utbredning eller en statistisk beräkning av sambandet mellan vissa fenomen väljer man en kvantitativ metod. Vill man däremot ha en mer djupgående eller nyanserad beskrivning av fenomenet är den kvalitativa metoden mer lämplig.” (Jensen 1995: 39).

Sharan B Merriam ringar in ett antal andra valmöjligheter som man ställs inför i methodsammanhang och dessa anser jag kan illustrera mitt val av kvalitativ metod och fallstudien. Merriam skriver om vikten av att reflektera över sina filosofiska utgångspunkter i det inledande skedet av en undersökning och beskriver hur kvalitativ forskning, till skillnad från ”traditionell” eller naturvetenskaplig forskning, utgår från att verkligheten är i hög grad subjektiv och att den därför behöver bli tolkad snarare än mätt (Merriam 1994: 30-31, 34).

Med ett kvalitativt angreppssätt, skriver Merriam, är det främsta syftet att förstå innebörden av en viss företeelse eller upplevelse, detta till skillnad från kvantitativ forskning ”som så att säga plockar isär en företeelse för att studera dess komponenter, vilka sedan blir de variabler

som studeras” (Merriam 1994: 30). Översatt till min undersökning utgör debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd företeelsen, och att förstå innebörden av denna debatt handlar i mitt fall om att söka svar på *hur vetenskapen används* av politikerna. Insikt, upptäckt och tolkning är nyckelord i samband med valet av kvalitativa fallstudier, anser Merriam, och påpekar vidare att fokus ligger på process snarare än på mål, resultat eller produkt. ”Vad är det egentligen som sker?” är en vanlig frågeställning hos kvalitativt inriktade forskare (Merriam 1994: 25, 9, 31).

Merriam beskriver kvalitativ forskning som explorativ och induktiv (analys av forskaren till skillnad från deduktiv; genom statistiska metoder) vilket jag anser passar väl för mitt ändamål. Slutprodukten i en fallstudie beskriver Merriam som deskriptiv vilket ”innebär att beskrivningen av den företeelse man studerat är omfattande och tät” (Merriam: 1994: 31-32, 26). En sammanfattande beskrivning av kvalitativa fallstudier är, enligt Merriam, en helhetsinriktad, intensiv beskrivning och analys av en enda företeelse eller enhet (Merriam 1994: 29). Kvalitativa data kan, enligt Merriam, bestå exempelvis av detaljerade beskrivningar av situationer, händelser och beteenden och av direkta citat från personer och utdrag eller hela avsnitt från protokoll (Patton 1980: 43 se Merriam 1994: 83). Vikten av att komma nära den företeelse som studeras betonas av flera författare och det eftersträvansvärda med detta är att närheten i sin tur ska hjälpa till att åstadkomma djup och detaljerad karaktär avseende kvalitativ information (Patton 1984, Lofland 1980 se Merriam 1994: 83). Jag anser med stöd av dessa beskrivningar att metoden är rimlig för min frågeställning och mitt specifika material eftersom; debatten som jag analyserar med hjälp av idéanalys utgör min enda företeelse/enhet, mitt empiriska material torde gå att behandla på ovan nämnda sätt och min ambition är att så långt det är möjligt upprätthålla en helhetsinriktning genom analys och beskrivningar.

Generellt är fallstudiestrategin att föredra när frågor av typen ”hur?” eller ”varför?” ligger för hand, när den som undersöker har liten kontroll över skeenden samt när fokus är inställt på ett samtida fenomen inom en kontext i verkliga livet. Metoden lämpar sig också i omständigheter där gränsen mellan fenomen och kontext inte är fullständigt tydlig. Som forskningsstrategi används fallstudien i många situationer skriver Yin. Statsvetenskap och forskning kring offentlig administration är några av dessa (Yin 1994: 1, 13). Min undersökning söker svar på en fråga av den karaktär som Yin beskriver (hur?) och denna återfinns i kapitel ett ovan.

### 3.4 Idéanalys

Idéanalys är en form av textanalys och textanalys inbegriper tolkning. Oavsett om man använder sig av argumentationsanalys, idéanalys eller något annat sätt att närma sig en text så måste den tolkas – mening och betydelse måste plockas fram ur den. Vilken fråga man arbetar med, vilken karaktär texten har och vilken textanalysinriktning som används inverkar på hur komplicerad tolkningen blir. I sammanhanget bör också påpekas att varje läsare närmar sig en text med en förförståelse – i tolkningsprocessen kan man (tyvärr?) inte trola bort sig själv som samhällsvarelse. Man kan dock sträva efter att relatera texter till kontexten som omger dem, relatera till det som finns utanför rollen som uttolkare, samt argumentera för sina tolkningar. Man kan också behöva reflektera över den förförståelse med vilken man närmar sig en text (Bergström & Boréus 2005: 23, 25, 33). Kristina Boréus och Göran Bergström lyfter fram att det alltid är viktigt att sätta in texten i ett sammanhang och att så kallad genrekänedom är en del av detta. I anslutning till detta påpekar de också att texter från början är förankrade i en sfär av aktörer och att dessa texter ju även används för att förstå mer om den sfären (Bergström & Boréus 2005: 32).

I Bergström och Boréus bok textens mening och makt beskrivs flera olika inriktningar av textanalys. En av dessa är idé- och ideologianalys. Med hjälp av idé- och ideologianalys kan man exempelvis undersöka förekomsten av idéer eller ideologier i texter såsom utredningar, policymaterial och samhällsdebatt (Bergström & Boréus 2005: 18-20). Någon allmänt erkänd klassificering av idé- och ideologianalys finns inte men inom samhällsvetenskaperna är det vanligt att ”utgå från ambition”, vilket innebär att klassificeringen knyter nära an till forskningsfrågan (Bergström & Boréus 2005: 155). Idé- och ideologianalys utförs inom flera akademiska ämnen men i svensk statsvetenskaplig tradition brukar inriktningen betecknas idéanalys och det är denna jag har valt att utgå från i arbetet med att bearbeta mitt material och genomföra en empirisk analys.

Analysobjektet kan vara en eller flera politiska ideologier, eller som i mitt fall, röra sig om en speciell fråga eller debatt (Bergström & Boréus 2005: 154). Min undersökning går dock inte ut på att problematisera eller rekonstruera idéerna som sådana, i debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd. Det som gjorde att mitt val av metod ändå föll på idéanalys, var att de analysverktyg som används framstod som rimliga (idealtyper och

dimensioner) och som en framkomlig väg för att hantera, sortera och analysera mitt material som ju i huvudsak består av riksdagsdokument (se inledningen av detta kapitel).

### 3.5 Idealtyper

Jag har valt att konstruera mitt analysverktyg med utgångspunkt från de egenskaper eller karaktäristika som utmärker olika typer av forskningsanvändning. Konstruktionen av mitt analysinstrument bär sannolikt drag av båda de slag som tas upp i Bergströms och Boréus text. Syftet med mitt analysinstrument är dock att renodla vissa drag, eller egenskaper i mitt fall, och att på detta sätt åstadkomma en typologi som jag kan utgå från i min empiriska analys (Bergström & Boréus 2005: 159-160). Analysinstrumentet som går under benämningen dimensioner är jämfört med så kallade idealtyper mer allmänt hållna. I den undersökning som exemplifierar dimensioner som analysinstrument, i Bergströms och Boréus text, förekommer frekvent långa citat ur ett omfattande källmaterial och analysen är av en mer allmänt diskuterande karaktär än vad som är fallet vid användning av idealtyper (Bergström & Boréus 2005: 164-165). Eftersom mitt empiriska material är relativt omfattande och spänner över flera år så bedömer jag att den relativa öppenhet som dimensioner tycks tillåta gentemot materialet bör fungera i min analys. Idealtypers funktion av ett raster att lägga över texten som hjälper till att sortera formuleringar är dock eftersträvansvärt. För enkelhets skull kallar jag mitt analysverktyg för idealtyper.

Som jag tidigare påpekat är inte syftet med min undersökning att rekonstruera eller problematisera idéer ur debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd som utgör mitt empiriska material. Det jag vill undersöka är hur politikerna använder sig av expertis och vetenskap i denna debatt samt hur vanligt förekommande olika användningssätt är i debatten. Jag utgår i detta fall från tidigare forskningsinsatser när jag väljer instrumentell, konceptuell och symbolisk forskningsanvändning som idealtyper i denna undersökning. Dessa idealtyper har konstruerats dels utifrån de fem ”funktioner” som bygger på Weiss sju olika modeller för forskningsanvändning, och dels på de tre typer av forskningsanvändning som Beyer, Amara med flera har intresserat sig för. Samtliga återfinns i teorikapitlet ovan. Med begreppet indikatorer avser jag karaktären på de hänvisningar och referenser som görs till forskning av debattdeltagare i mitt empiriska material. Med hjälp av dessa idealtyper, som jag strax ska beskriva mer detaljerat, kommer jag att analysera den parlamentariska debatten kring

försäkringsmedicinskt beslutsstöd. De tre idealtyperna kommer sålunda att utgöra ett stöd i min bearbetning av det empiriska materialet. Avseende den textmässiga strukturen i min empiriska analys så är min avsikt att låta framställningen följa de tre idealtyperna och att kommentera varje ”grupp”. Att jag i analysen genomgående använder mig av citat ur mitt empiriska material, beror på att jag vill återge de ursprungliga formuleringarna exakt som de uttalades i debatten. Min bedömning är att detta är något av en förutsättning för att skapa transparens och klarhet kring indikatorer och tolkningar. Dessutom ger det läsaren en bild av hur materialet ter sig. Nedanstående är de tre idealtyperna och dess indikatorer:

### **Instrumentell forskningsanvändning**

När forskningen har en väldigt betydelsefull eller övertygande inverkan som *leder till konkret handling* i användarens arbetsfält.

#### Indikatorer:

- Beslutsprocessen själv driver fram tillämpningen; i beslutsprocessen identifieras ett problem, det fattas information, forskningen tar fram information, beslut fattas.
- Kvalitativa och deskriptiva undersökningar såväl som kvantitativa mätningar.
- Kunskapen finns innan problemet uppstår hos användaren (politiker, myndighet). Användaren ger forskare i uppdrag att ta fram information.

### **Konceptuell forskningsanvändning**

När forskningen har en väldigt betydelsefull eller övertygande inverkan som bidrar till att *belysa situationer och problem* i användarens arbetsfält.

#### Indikatorer:

- Forskningen utgör tillsammans med andra typer av inflytanden en kunskapsbakgrund.
- Forskningen används indirekt när användaren ”tänker om”, får nya idéer och begrepp i mötet med forskning eller genom idéer som forskning har väckt hos andra mottagare.

### **Symbolisk forskningsanvändning**

När forskningen har en väldigt betydelsefull eller övertygande inverkan som bidrar till att *bekräfta val som redan gjorts* i användarens arbetsfält

#### Indikatorer:

- Forskningen fungerar som sprängämne, murbräcka, slagträ eller diskussionsargument i ett politiskt sammanhang.

- Forskningen som ursäkt, räddningsplanka, undanflykt eller förgyllande effekt.

## 4 Empirisk analys

### 4.1 Instrumentell användning

Inledningsvis kan jag konstatera att två av de officiella dokumenten i mitt empiriska material i sig själva är produkter av instrumentell forskningsanvändning. *Försäkringsmedicinskt beslutsstöd – vägledning för sjukskrivning* vars första del publicerades i oktober 2007, är ett exempel på när man i den politiska processen identifierar ett problem men saknar viss kunskap, kunskap som sedan ”beställs” för att så småningom utgöra grunden i ett politiskt beslut och en förändring. Det är det här förloppet som utgör problemlösningssmodellen för att använda sig av Weiss terminologi (se teorikapitlet). Att det fanns brister i sjukskrivningsprocessen utgjorde alltså ett problem i den politiska sfären, regeringen gav 2005 Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att utforma en mer kvalitetssäkrad, rättssäker och enhetlig sjukskrivningsprocess. Ett stort antal medicinska experter utarbetade riktlinjer efter att regeringen gett de båda myndigheterna i uppdrag att slutföra arbetet och delar av de nya riktlinjerna används sedan en tid tillbaka. *Arbetsförmågeutredningen* som har fått i uppdrag av regeringen att utreda begreppet arbetsförmåga följer samma förlopp och är därför också en konsekvens av instrumentell forskningsanvändning.

Vi har ihop med Landstingsförbundet och Läkarförbundet börjat med att etablera sådana kommittéer i varje län för att kunna arbeta vidare med problemen. Vi har också etablerat ett nationellt försäkringsmedicinskt forum som ska tillvarata kunskapen och, på nationell nivå, bättre kunna växla över den till helheten. Tillsammans med Socialstyrelsens tillsynsaktiviteter tror vi att den kunskapen runt sjukskrivning skulle kunna bli oerhört mycket bättre än den är idag och därmed kunna leda till normering för hälso- och sjukvårdens sätt att sjukskriva – ett beslutsstöd för läkare, helt enkelt. (2004/05:SfU1, s. 228-229)

Ovanstående citat är hämtat ur Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om sjukförsäkringsprocessen. Uttalandet indikerar enligt mina idealtyper instrumentell användning eftersom; man i beslutsprocessen har identifierat problem och därefter ”beställt” kunskap (här genom att skapa ett nationellt forum), för att senare vidta lämpliga åtgärder eller genomföra förändringar.



## 4.2 Sammanfattning instrumentell användning

Förekomsten av instrumentell forskningsanvändning i den *parlamentariska debatten* kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd är tämligen liten. Undantaget är de två regeringsinitierade projekt som jag har beskrivit ovan, men dessa två är ju i sig själva inte föremål för min undersökning som ju är en analys av *debatten*, och de hänvisningar och referenser som finns i den. Trots att mitt empiriska material sträcker sig över flera år och ett antal hundra sidor så lyser hänvisningar av instrumentell karaktär, till forskning och vetenskap, i princip med sin frånvaro. Instrumentell forskningsanvändning är sålunda den minst förekommande typen i den politiska debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd.

## 4.3 Konceptuell användning

Nedan citeras ett debattinlägg som är hämtat från en offentlig utfrågning om sjukskrivningsprocessen. Indikatorer i detta snarast reflekterande uttalande är att rapporten som inte nämns med titel får utgöra en allmän kunskapsbakgrund. Användaren är influerad av rapporten på ett indirekt sätt och slutsatserna i den har en belysande effekt.

Dåvarande Riksförsäkringsverket gav för några år sedan ut en rapport där man jämförde olika sjukförsäkringssystem. En av slutsatserna i den rapporten var att system som erbjuder höga ersättningsnivåer har man ofta försett med många kontrollmekanismer som omger systemet. I de system som erbjuder lägre ersättningsnivåer behöver man inte ha lika mycket kontroll. Man konstaterade också att i Sverige hade vi vid det tillfället höga ersättningsnivåer och låg kontroll. I rapporten menade man att det var en av orsakerna till utvecklingen av sjukfrånvaron har sett ut som den gör. (2006/07:SfU9, s. 89)

”Jag har en fråga till ministern och till TCO och LO. När man blir sjuk är det inte alldeles ovanligt att man också mister sitt jobb. Det är en mycket problematisk situation för de människor som hamnar i det här. Folkhälsoforskningen visar tydligt att ekonomisk stress också är en riskfaktor för ohälsa.” (2006/07:SfU9, s. 63). Detta uttalande i debatten indikerar på ett tydligt sätt att forskningsanvändningen är av konceptuellt slag. Indikatorer i det här debattinlägget är att forskningen utgör en allmän kunskapsbakgrund som användaren har influerats av på ett indirekt vis snarare än instrumentellt.

I förra veckan var flera av oss på ett seminarium på KI, Karolinska Institutet, där man med framgång berättade om den forskning man bedriver inom olika medicinska områden som direkt har bärighet på det som vi diskuterar här och de åtgärder man behöver sätta in för att rehabilitera människor tillbaka till arbetslivet. Problemet är, som man sade där, att det är svårt att få ut de här resultaten till dem som berörs. Man sa också att samarbetet med olika myndigheter inom det här området kunde bli bättre. Det fanns ett samarbete, men det kunde utnyttjas och utvecklas mycket mer. Det är ju faktiskt så att politik, som vi bedriver i socialförsäkringssammanhang och som vi politiker är bra på, inte bara kan bygga på tyckanden och antaganden. Det är oerhört viktigt att vi bygger på forskning och evidens, något vi känner till. Det är väldigt viktigt att våra pengar används på rätt sätt. (2007/08:40, anf. 17)

Ovanstående citat kommer från ett protokoll ur en riksdagsdebatt och indikatorerna är en indirekt användning i form av influenser och nya idéer. Indikatorn forskning som allmänt belysande kunskapsbakgrund är också närvarande i detta uttalande anser jag. Ett exempel på konceptuell forskningsanvändning med andra ord.

#### **4.4 Sammanfattning konceptuell användning**

Förekomsten av konceptuell forskningsanvändning i den politiska debatt som denna undersökning handlar om är mer frekvent än vad som är fallet med instrumentell forskningsanvändning. Gemensamt för hur det hänvisas till vetenskap och forskning på ett konceptuellt vis i den aktuella debatten är att debattinläggen kännetecknas av något som jag skulle vilja kalla allmän insikt. De debatterande har med hjälp av studier och forskning tillgodogjort sig en allmän kunskap inom det område eller det problem som de ägnar sig åt. Vissa referenser som görs och som indikerar forskningsanvändning av konceptuell typ har även ett drag av "uppvaknande" över sig (se exempel ovan) och detta, menar jag, stämmer väl överens med det den omprövande betydelse som är kännetecknande för Weiss upplysningsmodell (se rubrik 2.4 ovan).

#### **4.5 Symbolisk användning**

Följande citat är ett förslag till ställningstagande ur Socialförsäkringsutskottets betänkande. "Vi anser att en höjning av ersättningsnivåer och höjt tak för ersättningar bidrar till ökade sjukskrivningar vilket bekräftas av forskning och praktisk erfarenhet. Vi motsätter oss därför en höjning av taken i sjukförsäkringen." (2004/05:SfU1, s. 140). Här refereras i allmänna termer till forskning och praktisk erfarenhet. Inga uppgifter om vilka studier som åsyftas

lämnas. Detta kan naturligtvis bero på tidsbrist eller på att praxis för ställningstaganden ser ut så här men jag tolkar det ändå som symbolisk forskningsanvändning, ett diskussionsargument i ett politiskt sammanhang närmare bestämt.

”Som sagt: Vi moderater tror på ekonomiska drivkrafter. Erfarenheter från vetenskapliga undersökningar visar att ersättningsnivåer påverkar sjukskrivningarna.” (2004/05:46, anf. 2). Det här citatet ur ett protokoll från en riksdagsdebatt är av samma karaktär som citatet närmast ovanför. Uttalandets svepande formulering om vetenskapliga undersökningar indikerar symbolisk forskningsanvändning anser jag. Indikatoren är den samma som vid föregående citat; ett diskussionsargument i ett politiskt sammanhang. Båda dessa citat indikerar dessutom ett bibehållande/legitimerande av tidigare positioner/val.

Här följer ännu ett exempel på ett uttalande som indikerar forskningsanvändning av symbolisk typ. ”När det inte är särskilt lönsamt att arbeta och kostnaden för att vara borta från arbetet är betydligt mindre än den nytta man har av att vara hemma och kanske göra uppgifter i hemmet eller på annat håll har vi kommit in i en cirkel där även de som arbetar – detta enligt en undersökning som vi fick häromdagen – strävar efter att arbeta mindre.” (2004/05:46, anf. 51). Inte heller i anslutning till detta debattinlägg finns några som helst uppgifter om vilken undersökning som åsyftas. Ett stycke längre ner i protokollet nämns att SBU har visat att sjukskrivning leder till att människor blir sjuka. Möjligen kan dessa delar av debattinlägget höra ihop? Citatet indikerar forskningsanvändning som sprängstoff eftersom formuleringen är mer tillspetsad än flera av de andra inläggen av typen symbolisk användning.

I förra veckan hörde jag forskaren Töres Theorell från Stressforskningsinstitutet på Stockholms universitet. Han menade att dagens retorik när det handlar om sjukskrivningar gör att ”en massa rejält sjuka riskerar att bli överkörda”. Han menade också att sjuka som går till jobbet löper större risk för hjärtinfarkt och hjärtproblem senare. Detta gällde speciellt kvinnor. Jag menar att beslutsstöden baserat på diagnosen i förlängningen kan försvåra för människor att komma tillbaka och bli friska. (2007/08:27, anf. 72)

Ovanstående debattinlägg indikerar forskning som politiskt slagträ. Hänvisningen till forskaren och Stressforskningsinstitutet till trots så utgör detta inlägg med all säkerhet en symbolisk forskningsanvändning.

## 4.6 Sammanfattning symbolisk användning

Forskningsanvändningstyperna konceptuell och symbolisk är enligt min undersökning i viss mån överlappande på ett vis som inte är fallet med instrumentell användning. Den instrumentella användningen sticker så att säga ut mer i det empiriska materialet. Symbolisk forskningsanvändning är den mest frekvent förekommande användningstypen i debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd. Ett återkommande drag i referenserna till forskning som görs i denna ”grupp” är svepande, och i vissa fall närapå slentrianmässiga, hänvisningar till vetenskapliga undersökningar. Bland de uttalanden i debatten som indikerar symbolisk forskningsanvändning anser jag mig kunna urskilja två kategorier; den ena utgörs av de diskussionsargument i ett politiskt sammanhang som Weiss talar om (se rubrik 2.4 ovan). Den andra är, anser jag, en mer tillspetsad eller förstärkt variant som är ännu mer retorisk och agiterande med en provokativ ton.

## 5 Slutdiskussion

Frågeställningen för denna undersökning var; *Hur använder sig politikerna av expertis och vetenskap i den parlamentariska debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd och hur vanligt förekommande är olika användningssätt i denna debatt?* Svaret på detta är att symbolisk forskningsanvändning är den mest förekommande typen i den politiska debatten kring försäkringsmedicinskt beslutsstöd som har varit fallet för min undersökning. Därpå följer konceptuell forskningsanvändning och minst är förekomsten av instrumentell forskningsanvändning i denna debatt.

Intressant i anslutning till resultatet av min undersökning är att vissa författare är av uppfattningen att symbolisk forskningsanvändning per definition är dålig användning av kunskap. Instrumentell och konceptuell användning av forskning anses däremot vara någonting bra (Souchon & Diamantopoulos 1994: 67 se Amara et al. 2004: 79). De här normativa aspekterna av forskningsupptag har ju inte funnits med i syftet med min undersökning men det är intressanta frågor och ett tema som jag gärna föreslår för fortsatt forskning. Problemställningen i denna uppsats är av empiriskt slag och det kan, måhända, vara fruktbart att utforma kommande undersökningar med ett teoretiskt ramverk som

behandlar de politiska system som utgör kontexten för beslutsfattares forskningsanvändning. Förslagsvis Wilenskys teori som gör skillnad på korporativa samhällen och mer fragmenterade system (se det inledande kapitlet i denna uppsats) och hur detta påverkar forskningsutvärdering och användning.

Den parlamentariska debatten i mitt empiriska material präglas överlag av kraftig partipolitisk polarisering – föga förvånande kan tyckas men den blir väldigt tydlig när man genomför en analys av det här slaget. Generellt är det ekonomi och finansiering som står i fokus i stora delar av det empiriska material som jag har arbetat med. Förekomsten av indikatorer för mina idealtyper var i mitt empiriska material inte fullt så riklig som jag inledningsvis bedömde. Detta kan delvis förklaras av de inneboende begränsningar som dokument som informationskälla kan ha och som jag har behandlat under rubriken källkritik.

# Käll- och litteraturförteckning

## Tryckta källor

Amara, N. Ouimet, M. Landry, R. 2004. "New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies", *Science Communication*, 26 (1) 2004, Sage Publications

Anderson, Lisa (2003) *Pursuing Truth, Exercising Power. Social Science and Public Policy in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Columbia University Press.

Bergström, Göran och Kristina Boréus (red) (2005). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

Eriksson, J. (2007) "Hur och när forskning påverkar utrikespolitik", *Internationella Studier*, nr 1: ss. 64-76

Gudmundson, U. (2007) "Forskning och utrikespolitik – en användares syn", *Internationella Studier*, nr 1: ss. 100-109

Jasanoff, Sheila (1990) *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Jensen, Mogens K. (1995) *Kvalitativa metoder för samhälls- och beteendevetare*. Lund: Studentlitteratur

Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur

Nilsson, Kjell & Sunesson, Sune (1988) *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Arkiv förlag

Norman, Ludvig (2007) *Research-Policy Relations: A Review of the Literature*. Opublicerad PM. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet

Petersson, Gunilla (1995) *Arbetskadeförsäkring – politik, byråkrati och expertis*. Linköping: Tema Kommunikation

Sjöstedt, G. (2007) "Vad bestämmer vad som är policy-relevant – utbud eller efterfrågan?", *Internationella Studier*, nr 1: ss. 77-88

SfU 2004/05:01 *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområde 10, 11 och 12)*. Stockholm: Socialförsäkringsutskottet.

SfU 2006/07:09 *Vissa sjukförsäkringsfrågor m.m.* Stockholm: Socialförsäkringsutskottet.

Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications

## **Internetkällor**

SKL (2007) "Sveriges Kommuner och Landsting stöder riktlinjerna". Tillgänglig 2007-10-31 på <http://www.skl.se/artikel.asp?A=47395&C=5939>

Socialstyrelsen (2007) "Vägledning för sjukskrivningar ger bättre kvalitet". Tillgänglig 2007-10-31 på <http://www.socialstyrelsen.se/Aktuellt/Nyheter/2007/Q4/pres071001.htm>

Sveriges Riksdag (2004) "Kammarens protokoll" 2004/05:46. Tillgänglig 2008-08-18 på <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2004/05:46>

Sveriges Riksdag (2007) "Kammarens protokoll" 2007/08:27. Tillgänglig 2008-08-18 på <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2007/08:27>

Sveriges Riksdag (2007) "Kammarens protokoll" 2007/08:40. Tillgänglig 2008-08-18 på <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2007/08:40>